

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

---



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**112**

**LA VIOLENCIA DEL SIGLO XXI.  
NUEVAS DIMENSIONES  
DE LA GUERRA**

---

---

**MINISTERIO DE DEFENSA**



**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**112**

**LA VIOLENCIA DEL SIGLO XXI.  
NUEVAS DIMENSIONES  
DE LA GUERRA**

Octubre, 2009

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-09-268-1 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-501-7

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1600 ejemplares

Fecha de edición: diciembre 2009

NIPO: 076-09-267-6 (edición en línea)



**LA VIOLENCIA DEL SIGLO XXI.  
NUEVAS DIMENSIONES DE LA GUERRA**

## SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN .....	9
<i>Por Buenaventura López Rodríguez</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
CONTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS ECOLÓGICOS AL DESARROLLO DE CONFLICTOS Y RIESGOS PARA LA SEGURIDAD.....	15
<i>Por Michael Jäger</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
EL CIBERESPIONAJE Y LA CIBERSEGURIDAD.....	45
<i>Por Juan Puime Maroto</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
LAS FUERZAS ARMADAS Y LA AYUDA HUMANITARIA.....	77
<i>Por Luis F. Caselles Doménech</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
EL EQUIPO DE RECONSTRUCCIÓN PROVINCIAL ESPAÑOL EN AFGANISTÁN.....	123
<i>Por José María Laiz Ugidos</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
VIOLENCIA SEXUAL Y NUEVAS GUERRAS.....	159
<i>Por Iván Morgan Planas</i>	

	<u>Página</u>
LOS CONFLICTOS ÉTNICOS, ¿CATALIZADORES DEL USO DE VIO- LENCIA SEXUAL?.....	185
<i>Por Göran Boudry</i>	
<i>Capítulo sexto</i>	
LAS FUERZAS ARMADAS DE HONDURAS ANTE LAS AMENAZAS DEL SIGLO XXI.....	215
<i>Por José Miguel Mejía Medina</i>	
<i>Capítulo séptimo</i>	
LA GUARDIA CIVIL COMO POLICÍA MILITAR INTEGRAL EN OPE- RACIONES.....	255
<i>Por Fernando Pedreira Lata</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	283
ÍNDICE.....	285

# **PRESENTACION**

## PRESENTACIÓN

*El Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (CEMFAS), que forma parte de lo que se conoce como Altos Estudios de la Defensa Nacional, congrega durante un año académico en las aulas del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) a oficiales de los Ejércitos, la Armada y la Guardia Civil. A ellos se añaden un buen número de oficiales de países de cuatro continentes.*

*En concreto en su X Curso, clausurado por Su Majestad El Rey el pasado mes de junio, tomaron parte 60 alumnos del Ejército de Tierra, 24 de la Armada, 19 del Ejército del Aire, 8 de la Guardia Civil y 37 procedentes de 25 países aliados y amigos.*

*Estos oficiales, que se encuentran en el ecuador de su carrera (mayormente su graduación corresponde a la categoría de comandante/teniente coronel, en una franja de edad en la que se combinan capacitación y experiencia) están llamados a ser el cuadro dirigente de los Ejércitos y a vertebrar su pensamiento y líneas de acción los próximos años. Por tal razón reciben una esmerada preparación lo que motiva el que las aulas de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), –Escuela integrada en el CESEDEN responsable de impartirlos– reciban a significados representantes del mundo académico, político, militar y empresarial para contribuir a una formación indubitativamente elitista, como corresponde.*

*Como uno de los últimos hitos del Curso para acreditar su capacidad como investigadores, se requiere que realicen un trabajo, desde la libertad de pensamiento y el rigor académico, sobre un tema de actualidad relacionado con seguridad y defensa que se valora siguiendo los estándares académicos. Estos trabajos en los que se combinan preparación, experiencia, la interacción entre alumnos de muy variada procedencia, los modos y*



*conocimientos que han recibido durante el Curso –y que son objeto de un proceso de actualización permanente en busca de la excelencia– son depositados en la biblioteca del Centro, convirtiéndola en el núcleo del pensamiento de las Fuerzas Armadas y en un referente a nivel nacional para cualquier investigador en materia de seguridad y defensa.*

*Desde la ESFAS y como continuación a la Monografía, número 111 «Las nuevas guerras y la Polemología» pretendemos abordar ahora la diversidad y complejidades del fenómeno de las nuevas guerras a través del análisis de algunos de sus aspectos no suficientemente conocidos o ponderados de los conflictos actuales, utilizando para ello una selección de los trabajos efectuados por sus alumnos hecha desde el Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales y que se agrupan bajo el título de «La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra».*

*Abre esta Monografía el teniente coronel del Ejército del Aire alemán, Michael Jäger con su trabajo «Contribución de los cambios ecológicos al desarrollo de conflictos y riesgos para la seguridad» en el que estudia la interacción entre medio ambiente y guerra.*

*A continuación el comandante del Ejército de Tierra, Juan Puime Maroto, hablará de un tema tan actual como es el «Ciberespionaje y la ciberseguridad» y es que el auge de las tecnologías de la información ha posibilitado su gestión y distribución creando situaciones cercanas a la dependencia de modo que, desde distintas fuentes, incluida la Directiva de Defensa Nacional española, se las identifica como un riesgo para la seguridad pero también como un instrumento para la vigilancia y la ofensiva.*

*Tras ello el comandante del Ejército de Tierra, Luis F. Caselles Doménech debatirá sobre «Las Fuerzas Armadas y la ayuda humanitaria», una actividad relativamente novedosa en la que frecuentemente se ven concernidas las Fuerzas Armadas en el marco de las actuales operaciones de paz –en las que convergen una violencia aún activa y la necesidad de aliviar los sufrimientos generados por aquélla– que adolece de las tensiones que habitualmente se producen cuando quienes a lo mejor no se conocen bien comienzan a trabajar juntos.*

*Enlazando con este debate y en el contexto de las nuevas guerras, el comandante del Ejército de Tierra, José María Laiz Ugidos, analiza el papel de «El Equipo de Reconstrucción Provincial español en Afganistán», para concluir que se muestra como una herramienta muy útil para lograr la estabilidad de un área en la que han finalizado las principales operaciones*

*de combate, al conjugar en una misma estructura capacidades civiles y militares.*

*Saltando a otro de los planos de la guerra, la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas supuso el reconocimiento del papel que la violencia sexual juega en los nuevos conflictos. Este nuevo aspecto –y sorprendente– de los conflictos será analizados por el comandante del Ejército de Tierra, Iván Morgan Planas, en su trabajo «Violencia sexual y nuevas guerras».*

*El mayor de las Fuerzas Armadas de Bélgica, Göran Bodry, reflexionará después y en este mismo capítulo, sobre la violencia sexual como estrategia de guerra, sobre todo en «Los conflictos étnicos ¿catalizadores del uso de la violencia sexual?» como estrategia de guerra sobre todo en los conflictos de descomposición, tratando de dimensionar adecuadamente su importancia, que dista mucho de ser pequeña, ya que constituye un eficaz procedimiento para acabar con comunidades enteras, lo que ha convertido esta práctica en un crimen de lesa humanidad.*

*Una de las claves de los nuevos conflictos reside en domesticar las fronteras. Así sucede que las Fuerzas Armadas miran hacia el interior, mientras las policías lo hacen hacia el exterior. Por ello, cambiando de continente y de perspectiva, el mayor del Ejército de Honduras José Miguel Mejía Medina hablará del papel de «Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las amenazas del siglo XXI» que afronta la sociedad hondureña. Su conclusión es que las denominadas nuevas amenazas tienen sus raíces en problemas sociales y están, además, directamente vinculadas a otros países. Este escenario hace imposible su erradicación; en consecuencia, las actuaciones del Estado deben estar encaminadas a resolver, o al menos a reducir los problemas sociales que las originan al tiempo que contiene sus manifestaciones.*

*Por último y como cierre de la Monografía el comandante de la Guardia Civil, Pedro Pedreira Lata, analiza el papel que «La Guardia Civil como Policía Militar integral en operaciones» para concluir aconsejando integrar en los grupos de planeamiento de las diferentes operaciones a oficiales de la Guardia Civil de tal manera que se aproveche su experiencia previa en asuntos de seguridad y sea posible alcanzar una coordinación eficaz desde el principio.*

*Este trabajo de recopilación de Monografías enfocadas a un tema de actualidad pretende, además, dar una referencia de como son los alumnos*

*del Curso de Estado Mayor, de su preparación y bagaje profesional, a través del estudio de los muy distintos aspectos desde los que se pueden abordar los conflictos y de la metodología –fruto de su experiencia– con que se aproximan a ellos, todo lo cual debiera de ser un eje de referencia para el debate académico (en absoluto el único), tal vez novedoso por real y desconocido. Permítannos presentárselo.*

BUENAVENTURA LÓPEZ RODRÍGUEZ  
*Contralmirante jefe de Estudios de la ESFAS*

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **CONTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS ECOLÓGICOS AL DESARROLLO DE CONFLICTOS Y RIESGOS PARA LA SEGURIDAD**

# CONTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS ECOLÓGICOS AL DESARROLLO DE CONFLICTOS Y RIESGOS PARA LA SEGURIDAD

Por MICHAEL JÄGER

*Combating climate change is one of the major challenges for mankind and it has the potential to seriously damage our natural environment and the global economy.*

G8 Summit 2007 Heiligendamm, Chair's Summary

## Introducción

Tras la finalización del conflicto Este-Oeste, el concepto bipolar de seguridad y, consecuentemente, la política internacional de seguridad y defensa han sufrido profundas modificaciones. El crecimiento demográfico, la migración, la destrucción del medio ambiente, el fundamentalismo religioso, la internacionalización de la criminalidad organizada, el tráfico de drogas, el terrorismo, etc. se han transformado en *global challenges*, en la medida en que pueden ser percibidos como amenazas militares (1).

Las crisis ecológicas y el estrés medioambiental (2), así como sus secuelas socioeconómicas, tienen una importancia cada vez mayor (3). La atención

---

(1) HOLTRUP, Petra und MARTIN Brüning: *Umweltprobleme als Risiken der internationalen Sicherheit*, p. 1, Forschungszentrum Jülich, 2001.

(2) Aquí, el estrés medioambiental se considera como escasez y degradación ambiental de recursos naturales y renovables (degradación cuantitativo y cualitativo del medio ambiente. (LIETZMANN, Kurt M. und VEST, Gary D.: *Environment & Security in an International Context*, p. 68, Bonn, Washington, Bruselas, 1999.

(3) BÄCHLER, Günther *et al.*: *Kriegsursache Umweltzerstörung*, «Verlag Rüegger AG», Vorwort, Chur/Zürich, 1996.

pública, científica y política se centra hoy en el hombre como causante de los cambios ecológicos, pues se sirve del ecosistema para incrementar su prosperidad, modificando el medio ambiente y agotando los recursos naturales. El crecimiento demográfico recrudece el problema ya que:

«Cada vez más hombres viven en nuestro planeta, consumiendo más materias primas y recursos, transfiriendo más cargas y contaminantes al medio ambiente; y a su vez el hombre se muestra cada vez más exigente frente a su entorno en cuanto al aumento de su calidad de vida» (4).

El elevado número de cambios a nivel regional del medio ambiente ha producido consecuencias globales; los primeros efectos de las destrucciones antropogénicas acumuladas (5) se ponen de manifiesto con un cambio climático de dimensiones globales. Así, cabe preguntarse si los fenómenos supuestamente naturales no son sino resultado de un sinnúmero de cambios antropogénicos regionales del medio ambiente. Independientemente de la causa de tales fenómenos no cabe duda que la transformación de las condiciones marco ecológicas regionales y globales puede provocar graves dislocaciones económicas y sociales.

Este trabajo busca analizar en qué medida los cambios ecológicos (6) contribuyen al desarrollo de riesgos y conflictos no ya con carácter regional sino global (7), relevante desde la perspectiva de la seguridad (8). Las posibles actuaciones serán evaluadas tomando en consideración estudios actuales sobre el tema (9).

---

(4) BASTIAN, Till: *Naturzerstörung: Die Quelle der künftigen Kriege*, IPPNW (*Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges*), p. 7, Wissenschaftliche Reihe Band 1, 1991.

(5) Véase el apartado «Cambios ecológicos antropogénicos no planificados/indeseables», p. 23, especialmente los comentarios acerca del cambio climático global.

(6) En este trabajo, se emplean como sinónimos los términos «cambio ecológico», «cambios medioambientales» y «cambio del medio ambiente».

(7) El término «conflicto» se entiende en este trabajo no sólo en el sentido de un conflicto violento, sino que describe el hecho de que diferentes partes tienen intereses opuestos. Un conflicto puede ser resuelto por un lado, por medidas políticas (negociaciones, cooperación y compromiso), por el otro por la elusión de una parte o por un conflicto violento e incluso bélico. BÄCHLER, Günther, *et al.*: en el lugar indicado, pp. 47 y siguientes.

(8) Se sobreentiende que en este trabajo sólo se analizan alteraciones ecológicas consideradas como suficientemente importantes como para ser de relevancia a nivel de la seguridad.

(9) Véase, por ejemplo, *A climate for conflict*, Dan Smith, Janani Vivekananda, International Alert, Londres (Gran Bretaña), noviembre de 2007.

## Clasificación de cambios ecológicos

La clasificación de los cambios ecológicos puede realizarse desde diferentes planteamientos teóricos (10), pero cuando se toma en consideración el carácter conflictivo de los cambios del medio ambiente, siempre debe fijarse el eje en el hombre.

Así, los procesos naturales prolongados, como los cambios geológicos, pasan desapercibidos. Este tipo de transformaciones suelen ser aceptadas como inevitables si se las compara con un cambio ecológico, de origen antropogénico, como el percibido directamente con la construcción de una presa. Por ello, conviene clasificar los cambios ecológicos desde el punto de vista antropocéntrico.

El ENCOP (*Environment and Conflicts Project*) de la Fundación Schweizerische Friedensstiftung realizó en su informe final una taxonomía, relevante desde la perspectiva de la seguridad, orientada hacia el agente causante de cambios del medio ambiente, cuya tipificación debe considerarse como un punto de partida para el análisis que va a efectuarse (11).

### *Cambios ecológicos no antropogénicos*

Los cambios ecológicos no antropogénicos por definición son aquellos no atribuibles a la acción humana. Se trata de fenómenos naturales, especialmente catástrofes naturales, de consecuencias regionales o incluso globales. Éstos incluyen terremotos, aludes, irrupciones volcánicas, mareas extremas, inundaciones, tormentas de arena, períodos de sequía, plagas de langosta y tormentas de granizo (12) que representan, a título de ejemplo, muchas otras fuerzas destructoras de la Naturaleza.

---

(10) Son posibles, para la categorización, por ejemplo medios ambientales (aire, agua, suelo, etc.), pero también aspectos geográficos.

(11) Se trata de un estudio empírico que analizó problemas existentes de conflictos, siendo por lo tanto capaz de señalar la influencia real de alteraciones ecológicas en el desarrollo del potencial de riesgo de la seguridad. Sostiene que: «los efectos nocivos en el hombre pueden atribuirse a tres patrones diferentes de causa-acción», a saber las alteraciones ecológicas no antropogénicas, las alteraciones planificadas-deseadas antropogénicas y las alteraciones no planificadas-indeseables antropogénicas. Conforme a este método sistemático deben clasificarse posibles cambios del medio ambiente, valorándolos en cuanto a su potencial de riesgo. BÄCHLER, Günther *et al.*: en el lugar indicado, p. 324.

(12) BÄCHLER, Günther *et al.*: en el lugar indicado, pp. 324 y siguientes.

Se caracterizan por una aparición espontánea y un efecto dañino directo. Tales fenómenos suelen ser consecuencia de graves dislocaciones sociales y económicas. Así es como el ciclón *Brendan* se cobró en el año 1991 en Bangladesh casi 140.000 vidas, afectando a 15 millones de personas (13). Un grave terremoto en la Cachemira paquistaní, en el año 2005, provocó más de 73.000 muertos 128.000 heridos (14).

Este tipo de cambios ecológicos reduce las posibilidades de desarrollo socioeconómico de los países afectados, amenazando su estabilidad interior (15) que depende así de su potencial de superación. Los Estados económicamente estabilizados del Norte asimilan mejor las consecuencias de los cambios espontáneos del medio ambiente gracias a su elevado potencial de superación, si se los compara con los débiles países en vías de desarrollo del Sur. Suele hablarse de un declive Norte-Sur en cuanto a las capacidades de superación (16).

El mejor ejemplo de ello es la gran inundación del Elba en Alemania (17). A pesar de una enorme carga económica, este fenómeno natural extremo no produjo desestabilización interior alguna en Alemania. Sin embargo, a raíz de la falta de posibilidades técnicas y económicas no es posible para los países del Sur compensar los daños provocados por una catástrofe natural y una lucha por los recursos restantes tras el desequilibrio se hace más probable (18).

---

(13) EBERWEIN, Wolf and SVEN, Dieter Chojnacki: «Umweltkonflikt und Umweltsicherheit», en HAUCHLER, Ingomar *et al.* (ed.): *Globale Trends 2002*, p. 364, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 2001.

(14) «UNHCR Final Report South Asia Earthquake», Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR), abril de 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/earthquake?page=infonotes>

(15) EBERWEIN, Wolf und SVEN, Dieter Chojnacki: en el lugar indicado, p. 365.

(16) SCHELLNHUBER, Hans-Joachim *et al.*: *Umweltveränderung und ihre Folgen*, en: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, p. 575, Verlag E. S. Mittler & Sohn, Hamburg, Berlín, Bonn, 2001.

(17) Se trata de la inundación del Elba de 2002, véase también BÖLSCHKE, Jochen: «Nach der Flut ist vor der Flut», en *Spiegel-Online* del 27 de septiembre de 2002, en: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,215737,00.html>

(18) El Comité Asesor Científico del Gobierno Federal de Alteraciones Globales del Medio Ambiente, WBGU (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*) se refiere a la constelación de conflictos «Aumento de catástrofes de tormentas e inundaciones a raíz del clima», p. 3, véase WBGU: *Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlín, 2007, en: [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2007\\_kurz.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_kurz.pdf)



## *Cambios ecológicos antropogénicos planificados/deseados*

Los cambios ecológicos, antropogénicos y planificados se caracterizan por una intervención intencional en la Naturaleza. Un ejemplo de ello son los cambios de los cursos de ríos, por ejemplo a raíz de la construcción de presas. Grandes proyectos como en el valle Narmada en India, con sus 30 grandes presas, 135 presas de tamaño medio y aproximadamente 3.000 presas pequeñas (19) pueden ser atractivos, a pesar de cierto riesgo económico, por entrañar numerosas ventajas. Prometen un abastecimiento más económico y fiable de agua potable y electricidad, beneficiando a la agricultura con riegos incluso en épocas de sequía. Al fin y al cabo, las presas generan ingresos para el Estado que pueden aprovecharse para el desarrollo de una infraestructura social (20).

Sin embargo, también han de tenerse en consideración los eventuales perjuicios derivados de la modificación del sistema ecológicos. Así es como en el caso del valle Narmada se inundaron un total de 37.000 hectáreas de tierras, el 38% de las cuales habían sido utilizadas por la agricultura (21).

La dimensión de los problemas sociales también se pone de manifiesto en el discutido y gigantesco proyecto de presa de las tres gargantas en el curso superior del río Yangtse en la China Central. Allí se trasladaron hasta 1,1 millones de personas (22) que quedaron privados de sus medios habituales de vida basados en general en la agricultura o la pesca. Otras cuatro millones de personas también se verán afectadas en el futuro (23). Además y por su enorme tamaño, las presas también se convierten en objetos militares atractivos. Este es uno de los problemas de los responsables de determinar la proporcionalidad y de ponderar las ventajas y las desventajas que plantea sobre el bienestar común de las actuaciones militares.

El desmonte de bosques y la explotación de yacimientos de minerales y de crudo suponen cambios antropogénicos y planificados del medio

---

(19) BÄCHLER, Günther *et al.*: en el lugar, indicado, pp. 211 y siguientes.

(20) BAUR, Jörg: «Mehr Nutzen aus Staudamm-Großprojekten», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, pp. 48-49, 2001, en [http://www.bpb.de/publikationen/3RSM8J,2,0,Mehr\\_Nutzen\\_aus\\_StaudammGroßprojekten.html](http://www.bpb.de/publikationen/3RSM8J,2,0,Mehr_Nutzen_aus_StaudammGroßprojekten.html)

(21) BÄCHLER, Günther *et al.*: en el lugar indicado, pp. 212 y siguientes.

(22) SCHECKEL, Rainer: «Konflikte ums Wasser weltweit, en: Landeszentrale für politische Bildung», en BADEN-WÜRTTEMBERG (ed.): *Politik und Unterricht*, año 28, número 2, pp. 51 y siguientes, Neckar-Verlag, Villingen-Schwenningen, 2002.

(23) «Weitere Zwangsumsiedlungen für Drei-Schluchten-Staudamm», *Tagesschau*, 12 de octubre de 2007 en: <http://www.tagesschau.de/ausland/china8.html>

ambiente. Que duda cabe que la extracción de materias primas provoca graves daños al medio ambiente, que son tolerados por sus ventajas económicas.

En Nigeria, por ejemplo, la extracción del crudo:

«Provocó la contaminación de los campos, produjo la muerte de la pesca y el envenenamiento del agua potable y del aire» (24).

Dado que ésta no se efectúa en la forma debida ni se tiene en cuenta mínimamente las exigencias del medio ambiente. La población local se ve obligada a tolerar las consecuencias de la sobreexplotación de los recursos, enfrentándose con una grave carga de agentes contaminantes. Dado que no se beneficia de los ingresos derivados, se halla en lo que se ha venido a llamar una «zona de sacrificio», un área sacrificada a favor de un Estado o de una empresa particular (25). Con ello se crea un riesgo para la seguridad que en ocasiones se ha traducido en un conflicto real implicando tanto al propio consorcio responsable como al Estado nigeriano (26).

Cabe mencionar que los cambios intencionados del medio ambiente, por ejemplo la modificación del curso de ríos, etc. como táctica de guerra, fueron prohibidos según el Derecho Internacional por Naciones Unidas en el año 1977 (27) con la ENMOD (*Environmental Modification Convention*) (28). Esto no significa, sin embargo que, utilizando la técnica más adecuada, puedan evitarse tales cambios ecológicos disminuyendo el riesgo (29).

---

(24) BÄCHLER, Günther *et al.*: en el lugar indicado, p. 196.

(25) Véase en el lugar indicado, p. 325.

(26) Véase en el lugar indicado, pp. 194 y siguientes.

(27) Este mismo año se aprobó un protocolo adicional de la Convención de Ginebra (artículos 35 y 55) sobre este tema. TOUCHÉ, Vera Anna: *Umwelt und Sicherheit: Die globale anthropogene Umweltzerstörung und deren sicherheitspolitische Dimension-Eine Herausforderung für das 21. Jahrhundert?*, p. 122, tesis doctoral, Universidad de Trier, 19992.

(28) Véase «Convention on the prohibition of military or any other military use of environmental modification techniques», Ginebra, 1976, en: <http://www.fas.org/nuke/control/enmod/text/environ2.htm>

(29) Así es como Sadam Hussein pegó fuego, antes de su derrota en la guerra del Golfo, a numerosos pozos de petróleo, dañando de manera sostenida mediante el vertido intencional de grandes cantidades de crudo en el golfo Pérsico el sistema ecológico terrestre y acuático entero. TOUCHÉ, Vera Anna: en el lugar indicado, p. 121f, véase también «Desk Study on the Environment in Iraq», pp. 65 y siguientes, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), Suiza, 2003. También se reprocha a Estados Unidos por una guerra ecológico de este tipo en la guerra de Vietnam. HAMDAN, Fouad: «Umweltzerstörung-Ursache und Folge von Kriegen», trabajo presentado a la Academia Militar del Ejército Federal, Hamburgo, 2001.

## *Cambios ecológicos antropogénicos no planificados/indeseados*

Con la utilización de recursos naturales, especialmente en caso de países con un elevado grado de industrialización, hay todo un abanico de efectos secundarios responsables del cambio climático global. Éstos son provocados, por ejemplo, por la utilización sostenida de combustibles fósiles, el desmonte continuado de los bosques tropicales y la liberación de gases de invernadero (30).

Este conocimiento es corroborado por un número cada vez mayor de estudios científicos (31). Hay diferentes modelos que pronostican un aumento de las temperaturas ambiente entre los años 2000 y 2100 de 0,3-6,4 °C (32). Ello va asociado a un aumento del nivel del mar, debido al deshielo de glaciares y capas de hielo, así como a la expansión térmica del agua (33). A largo plazo es de esperar que aumentará la frecuencia de las inundaciones graves así como el número de refugiados ambientales especialmente en las regiones costeras más bajas de los países en desarrollo (34).

Indirectamente, el calentamiento global provoca un aumento de los fenómenos extremos con periodos de calor y frío así como huracanes (35). Una de las consecuencias es la degradación cada vez mayor del suelo por una desertificación en constante incremento. La degradación del suelo, a su vez, provoca un empeoramiento de la seguridad en la alimentación por la pérdida de superficies cultivables, un cambio en la configuración de los circuitos de agua por la desaparición de capacidades de almacenamiento

---

(30) Metano (cultivo de arroz, cría de rumiantes), peróxido de dinitrógeno (fertilización excesiva), pero también dióxido de carbono dentro del marco del cambio de la utilización de tierras. PETSCHHEL-HELD, Gerhard: «Umweltmedien und Umweltschäden», en HAUCHLER, Ingomar *et al.* (eds.): *Globale Trends 2002*, pp. 342 y siguientes, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 2001.

(31) BERNSTEIN, Lenny *et al.*: IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*): *Climate Change 2007*, «Synthesis Report, Summary for Policymakers», Valencia, 2007, en: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>. El propio estudio es calificado por algunos científicos como muy conservador *Spiegel Online* del 17 de noviembre de 2007, en: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,517999,00.html>

(32) BERNSTEIN, Lenny *et al.*: en el lugar indicado, pp. 7 y siguientes.

(33) BERNSTEIN, Lenny, en el lugar indicado, p. 1.

(34) WÖHLCKE, Manfred: *Umweltflüchtlinge, Ursachen, Folgen, Perspektiven, Stiftung Wissenschaft und Politik*, pp. 29 y siguientes, Ebenhausen, 1992.

(35) Cabe mencionar a este respecto también el fenómeno *El Niño* así como la tabla de Eberwein, Wolf Dieter y Sven Chojnacki: en el lugar indicado, p. 363.

del agua de los suelos y, subsecuentemente, una reducción de la biodiversidad (36).

Aparte de las consecuencias globales del clima señaladas hasta ahora, también son posibles cambios climáticos bruscos. Los así llamados *Tip-ping Elements* (elementos de vuelco) en el sistema climático de la tierra pueden desencadenar desarrollos repentinos y en parte irreversibles. Éstos incluyen el deshielo del Ártico, la coraza de hielo de Groenlandia, la pluviselva amazónica o la circulación termohalina. No pueden excluirse los efectos potencialmente graves en sistemas ecológicos, en el turismo y la pesca también en Europa del Norte y Europa Central (37). Los ejemplos citados demuestran que el cambio del clima global representa una amenaza para la seguridad mundial, debiendo ser objeto de una reflexión desde la perspectiva de la seguridad (38).

Otros cambios ecológicos indeseables son los producidos en forma de una contaminación ecológica a causa de catástrofes técnicas. La complejidad cada vez mayor de las instalaciones, el incremento de la probabilidad y susceptibilidad de catástrofes técnicas y, especialmente, la utilización de la energía nuclear han puesto de manifiesto la dimensión que podrían alcanzar las eventuales consecuencias ecológicas.

Los sucesos de Chernóbil en el año 1986 pusieron de manifiesto que las precipitaciones radiactivas pueden convertirse en un problema global y transnacional de consecuencias dramáticas para la seguridad de la alimentación y la salud de todas las personas afectadas (39). Así es como la catástrofe nuclear de Chernóbil indujo a la migración de 130.000 per-

---

(36) SCHELLNHUBER, Hans-Joachim *et al.*: en el lugar indicado, pp. 571 y siguientes.

(37) LENTON, Timothy M. *et al.*: «Tipping elements in the Earth's climate system», en *Proceedings of the National Academy of Science*, volume 105, número 6, 12, febrero de 2008, en: <http://www.pnas.org/cgi/reprint/105/6/1786>

(38) A este respecto cabe mencionar la destrucción de la capa de ozono, como una consecuencia indeseable del uso de halones e hidrocarburos clorofluorados. La intensificación de la radiación provocada por la destrucción induce en el hombre a enfermedades oculares, a una debilitación del sistema inmunológico y a un riesgo mayor de cáncer cutáneo. En Australia, con la degradación más fuerte de ozono, mueren anualmente más de 1.100 personas por cáncer cutáneo. TOUCHÉ, Vera Anna: en el lugar indicado, p. 26. Esto aún carece de relevancia a nivel de la seguridad.

(39) PFLUGBEIL, Sebastian *et al.*: *Gesundheitliche Folgen von Tschernobyl*, Metaanalyse, Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges, Ärzte in sozialer Verantwortung, e.V., Berlín, abril de 2006.

sonas que tuvieron que abandonar las zonas no cultivables o inhabitables alrededor de la central nuclear (40).

## **Tipos de conflictos estimulados por cambios ecológicos**

Los ejemplos anteriores mostraron como los cambios ecológicos inducen el desarrollo de riesgos. Ahora, deben analizarse en forma más abstracta los cambios del medio ambiente en su efecto sobre los procesos de conflictos y en el desarrollo de conflictos. El Proyecto ENCOP derivó hacia ello, partiendo del estudio de casos concretos, de manera inductiva a partir de tipos de conflictos relacionados con alteraciones ecológicas (41), siendo subdivididos en conflictos de recursos y conflictos de migración (42).

### *Conflictos por los recursos*

El reparto de recursos suele convertirse en problema:

«Si la cantidad disponible es menor a lo reclamado por los consumidores potenciales» (43).

De ello resulta obligatorio que todo fenómeno que o bien reduce la cantidad disponible o bien aumente la demanda tiene como consecuencia un incremento de la tensión. A nivel analítico puede distinguirse entre:

- Falta de recursos inducida por la oferta, condicionado por la degradación o la explotación abusiva.

---

(40) Rajendra Ramlogan, *Environmental Refugees: A Review*, en: *Environmental Conservation*, 23 (1996) 1, pp. 81-88, citado en: BIERMANN, Frank: «Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungsansätze», en *Aus Politik und Zeitgeschichte (B 12/2001)*, en: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,1,0,Umweltflüchtlinge\\_Ursachen\\_und\\_Lösungsansätze.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,1,0,Umweltflüchtlinge_Ursachen_und_Lösungsansätze.html)

(41) A este respecto se señalan conflictos centroperiferia, conflictos étnico-políticos, regionalistas, transfronterizos y conflictos de migración de origen demográfico, conflictos internacionales del agua y conflictos de efecto a distancia (véase el Informe ENCOP). Esta clasificación de los tipos de conflictos también fue empleada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su «Final Report: Environment & Security in an International Context».

(42) Luego, los conflictos étnico-políticos, los conflictos centro-periferia y los conflictos de efecto a distancia se analizan conjuntamente. También en este caso rige que en la práctica no existe ninguna clasificación clara puesto que un conflicto dado puede acusar las características de varios tipos de conflictos. Véase BÄCHLER, Günther *et al.*: en el lugar indicado, p. 295.

(43) WÖHLCKE, Manfred: en el lugar indicado, p. 49.

- Falta de recursos inducida por la demanda, condicionada por un crecimiento de la población o un aumento del consumo de recursos.
- Falta estructura de recursos, debido a un reparto de recursos desigual e injusto (44).
- En el supuesto de que la explotación de un recurso sea la fuente de subsistencia, sin que existan recursos alternativos hace que pueda hablarse de recursos no sustituibles.

Así, los problemas de reparto más conflictivos se refieren en primer término a los bienes vitales: aire, agua potable y suelo fértil. Tampoco debemos olvidar la lucha por la energía, un recurso esencial para la sociedad industrializada. El hecho de que, por ejemplo, la cantidad de los yacimientos de crudo en el mundo sea limitada (45), hace previsible futuros conflictos de reparto. Dado que cada vez en mayor medida se utilizan alimentos para generar energía, el cambio de la agricultura tradicional a la orientada hacia productos adecuados a esta actividad produce efectos de desplazamiento en el sector agrario que ocasionan un aumento de los precios de los alimentos (46). Esto a su vez provoca una falta de recursos inducido por la demanda.

Debido al carácter más intensivo de la agricultura y al aumento de la población, los recursos regenerativos del agua no suelen ser suficientes para atender las necesidades de algunas regiones ya que su tasa de consumo es más rápida que la de su regeneración. Si existen reservas de agua fósiles no regenerativas, se consumirán estas reservas limitadas. A más tardar después de su agotamiento aumentarán los conflictos de reparto o incluso surgirán nuevos conflictos de este tipo (47).

En el caso de la utilización de reservas de agua transfronterizas existe un potencial conflictivo especial dado que la situación entre Estados limítro-

---

(44) KLEIN, Natalie: *Konzeption und Interdependenzen von Katastrophen, Krisen und Konflikten*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, abril de 2004.

(45) Se pronostica que los yacimientos estarán agotados hasta el año 2050. EBERWEIN, Wolf-Dieter y SVEN, Chojnacki: en el lugar indicado, p. 361.

(46) WISNER, Ben et al.: *Climate Change and Human Security*, 15. abril de 2007, en: [http://www.afes-press.de/pdf/ClimateChange\\_and\\_HumanSecurity.pdf](http://www.afes-press.de/pdf/ClimateChange_and_HumanSecurity.pdf). Cabe mencionar asimismo que según el WBGU de 850 millones de personas están subalimentadas en todo el mundo, siendo de suponer un recrudecimiento de esta situación a raíz del cambio climático. El WBGU se refiere a la constelación conflictiva «Disminución de la producción de alimentos a causa del clima», véase WBGU: en el lugar indicado, p. 3

(47) El WBGU se refiere a la constelación conflictiva «Degradación de los recursos de aguas dulces a causa del clima», véase WBGU: en el lugar indicado, p. 3.

fes es muy difícil de reglamentar. Conforme al Informe IPCC más reciente, tan sólo en África estarán expuestas a una escasez cada vez mayor de agua hasta el año 2020 de unas 75 a 250 millones de personas (48). Pero también en otras regiones, como el Cercano Oriente, con su falta característica de agua y una situación política muy tensa, existe por este motivo una grave amenaza bélica (49).

Aparte de la escasez puramente cuantitativa, también la degradación cualitativa de un recurso encierra un gran potencial conflictivo. La contaminación del medio ambiente (50), puede afectar a la salud de los consumidores. Se estima que hoy en día, con una población mundial de 6.100 millones, 1.100 millones de personas aproximadamente no tienen acceso a agua potable, 2.400 millones no pueden acudir a instalaciones sanitarias adecuadas y más de 3.000 millones, a saber casi la mitad de la población mundial, padece enfermedades relacionadas con el agua (51).

Al fin y al cabo, una reducción cualitativa del recurso supone una restricción de la cantidad aprovechable y asimismo un motivo de migración. Alternativamente deben tolerarse problemas de salud (52) que suponen una carga económica para el Estado (53). El desarrollo demográfico global, que pronostica 9.000 millones de habitantes en el año 2050 (54), recrudece los conflictos latentes del reparto a raíz del aumento del número de personas con necesidades. A la vez, los hombres exigen cada vez más un incremento de su calidad de vida. La globalización también contribuye a ello, por ejemplo, por el intercambio mundial de información.

---

(48) BERNSTEIN, Lenny: en el lugar indicado, p. 10.

(49) LIBISZEWSKI, Stephan: «Umweltkonflikte. Die Konfliktform im post-ideologischen Zeitalter?», en *Wissenschaft und Frieden*, p. 25, Bonn, junio de 1993, citado en TOUCHÉ, Vera Anna: en el lugar indicado, p. 147.

(50) La disposición de agentes contaminados por supuesto también hace que los suelos ya no puedan ser cultivados y que eventualmente zonas enteras resultan inhabitables. Para el recurso del suelo puede constatarse una reducción cuantitativa a raíz de la contaminación del medio ambiente.

(51) Organización Mundial de la Salud y el Fondo Internacional para la Ayuda a la Infancia: Informe sobre distribución y eliminación de aguas, 2000, citado en SIMONIS, Udo E.: «Wasser als Konfliktursache-Plädoyer für eine internationale Wasserstrategie», en HANS, Frank: «Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen», en *Bundesakademie für Sicherheitspolitik* (ed.): *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, p. 551.

(52) Si no existen, por ejemplo, los medios financieros para una migración.

(53) Esta afirmación vale igualmente para aire, agua y suelo.

(54) *World Demographic Trends*, p. 20, United Nations Economic and Social Council, E/CN.9/2007/6, 10 de enero de 2007.

Mientras por un lado existe una escasez de recursos, el calentamiento de la atmósfera terrestre provocado de manera antropogénica posibilita la utilización económica de nuevos recursos en determinadas partes de la Tierra. Así Rusia reclama los recursos en las tierras árticas (55) y no se espera una decisión del Comité de Naciones Unidas para Derecho Marítimo Internacional sobre estas reclamaciones territoriales antes del año 2014 (56). En principio, los recursos disponibles ahora a causa de cambios ecológicos encierran un potencial conflictivo considerable, reconocido como tal también por expertos militares (57).

Resumiendo, cabe constatar que va aumentando continuamente la disparidad entre la cantidad disponible de un recurso y suma de lo demandado. Como consecuencia hoy en día, puede observarse un aumento de los conflictos por recursos. En este sentido, el Instituto HIIK (*Heidelberger Institut für Internationale Konfliktfolgenforschung*) registró un incremento en el número de estos conflictos de elevada intensidad en los años noventa (58).

Según el informe más reciente del Instituto, los conflictos por recursos ocupan el segundo lugar en la estadística de todos los conflictos registrados en el año 2007 (59). Se distingue entre conflictos que surgen por escasez económica y aquellos secundarios a una escasez ecológica. Mientras el primer tipo de conflictos (los tradicionales conflictos de recursos) se refieren a:

«La explotación abusiva de yacimientos y riquezas de la naturaleza o la apropiación de territorios fértiles, pero ya habitados» (60).

El segundo tipo (los conflictos provocados por el medio ambiente) son atribuibles a la escasez de recursos renovables incluyendo el suelo (61).

---

(55) Naciones Unidas: Outer limits of the continental shelf beyond 200 NM from the baselines: Submission by the Russian Federation, 2001, en: [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_rus.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm)

(56) News@orf.at, en: [http://orf.at/071017-17720/?href=http%3A%2F%2Forf.at%2F071017-17720%2F17722txt\\_story.html](http://orf.at/071017-17720/?href=http%3A%2F%2Forf.at%2F071017-17720%2F17722txt_story.html)

(57) NAUMANN, Klaus *et al.*: *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, pp. 34 y siguientes, Noaber Foundation, 2007.

(58) EBERWEIN, Wolf-Dieter y SVEN, Chojnacki, en el lugar indicado, p. 362.

(59) HIIK: «Conflict Barometer 2007», Heidelberg, 2007, en: [http://www.hiik.de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2007.pdf](http://www.hiik.de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2007.pdf)

(60) BÄCHLER, Günther, en el lugar indicado, p. 318.

(61) Véase en el mismo lugar, p. 318.



Los cambios ecológicos profundizan los clásicos conflictos por los recursos y provocan a su vez conflictos medioambientales reduciendo los recursos disponibles o utilizables (62). La solución a esta disputa por el reparto puede ser violenta, y de no resultar satisfactoria los afectados sólo cuentan con la alternativa de la emigración. Puesto que los recursos renovables son habitualmente de importancia primordial para la supervivencia de los hombres y la función y regeneración del sistema ecológico del Planeta, su destrucción o degradación encierra un muy elevado potencial conflictivo y de riesgo para la seguridad (63).

### *Conflictos de migración*

El término «migración» se refiere en primer lugar:

«Un «traslado geográfico de personas que recorren cierta distancia mínima y por un periodo mínimo para la constitución de un lugar de domicilio nuevo y permanente o transitorio» (64).

Suele hablarse de *migración interior* si los movimientos de migración tienen lugar dentro de un país. Una de sus causas es el deseo de los hombres de trasladarse de una zona en las que las condiciones de vida son desfavorables a una zona en que lo son favorables.

Así es como la población rural relativamente pobre de los países en desarrollo espera conseguir más bienestar y seguridad mediante la migración a las ciudades. La ciudad representa –debido a sus *factores pull* (65)– un foco de atracción de modo que en los países en desarrollo puede observarse el fenómeno de la urbanización, a saber el crecimiento explosivo de las ciudades. En tales megaciudades, caracterizadas por la concentración de un elevado número de habitantes, cabe constatar problemas en los ámbitos de previsión sanitaria, protección del medio ambiente, abastecimiento de agua, paro y tráfico así como alimentación.

---

(62) Véase el «Cambios ecológicos en el contexto ampliado de seguridad», p. 32.

(63) HOLTRUP, Petra und MARTIN, Brüning: en el lugar indicado, p. 7.

(64) HAUPT, Arthur und KANE, Thomas: *Handbuch Weltbevölkerung*, Balance Verlag, Stuttgart 1999, citado en: MÜNZ, Rainer and HERDEN, Rose-Elisabeth: «Glossar der wichtigsten demographischen Begriffe» en: [http://www.berlin-institut.org/online\\_handbuchdemografie/glossar.html](http://www.berlin-institut.org/online_handbuchdemografie/glossar.html)

(65) Apoyándose en la teoría de migración según Lee (1972) los así llamados «factores pull» son un puesto de trabajo seguro, sueldos más altos, una atención sanitaria mejor, etc. KRÖHNERT, Steffen: *Migrationstheorien*, Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, en: [http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/handbuch\\_texte/pdf\\_Kroehnert\\_Migrationstheorien.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Kroehnert_Migrationstheorien.pdf)

La pobreza, los altos índices de criminalidad y las afecciones sanitarias de sus habitantes son consecuencia de una situación que desemboca finalmente en un aumento de los conflictos violentos de reparto. El cambio ecológico puede hacer que las condiciones de vida en algunas zonas sean desfavorables de modo que las catástrofes naturales, la desertificación, las inundaciones, la degradación del suelo, etc. actúen como *factores push* (66), disparando la migración o bien reforzando los movimientos de migración preexistentes (67).

En este caso, a los afectados se les califica como refugiados del medio ambiente aunque es más exacta su definición como:

«Personas que abandonan transitoria o permanentemente su entorno habitual por un empeoramiento agudo de las condiciones medioambientales. Tales destrucciones pueden ser desencadenadas más por factores naturales –por lo general climáticos, de espacios naturales– que por intervenciones humanas en la Naturaleza» (68).

No se trata exclusivamente de la huida masiva espontánea, provocada por ejemplo por catástrofes o destrucciones bélicas. La creación de una zona desfavorable también puede tener lugar durante largo tiempo, induciendo –tal como en el caso de la desertificación– lentamente a la emigración masiva.

Mientras las personas en los casos descritos deciden por sí mismo abandonar una zona desfavorable, también pueden ser obligadas por la fuerza del Estado, ejemplo de ello lo encontramos en el proyecto de presa de las tres gargantas en China (véase «Cambios ecológicos antropogénicos planificados deseados», p. 23, que a su puesto un evidente perjuicio para quienes se han debido desplazar. La modificación ecológica planificada de una presa crea, así una zona desfavorable al abandonarse el favorable estatus

---

(66) Apoyándose en la teoría de migración según Lee (1972) los así llamados *factores push* son un pronunciado desnivel social, falta de materiales básicos, etc.

(67) Debido a un aumento (tal vez condicionado antropogénicamente) de las catástrofes naturales, estos problemas aumentan ulteriormente. Véase también la constelación conflictiva (aumento de las catástrofes de tormentas e inundaciones a causa del clima» del, WBGU: en el lugar indicado, p. 3.

(68) AUMÜLLER, J.: «Umweltbedingte Flucht und Migration in Südasien-eine Folge sozialer und ethnischer Marginalisierung», citado en FUHR, Dagmar: «Ausmaß und Ursachen von Flucht und Migration», en VOLKER, Linneweber (ed.): *Zukünftige Bedrohungen durch (anthropogene) Naturkatastrophen*, Schriftenreihe 22 des DKKV (Deutschen Komitee für Katastrophenvorsorge e.V.), en: <http://www.dkkv.org/DE/publications/ressource.asp?ID=65>, S.19 f

anterior de zona habitada y cultivada. Independientemente de ello, pueden a su vez surgir en la zona de destino de la migración conflictos étnicos, religiosos, sociales y de reparto o que recrudecer conflictos existentes.

La *migración internacional* se define como el traslado de personas más allá de las fronteras de Estados. Suele ocupar una posición céntrica tradicional, la migración motivada política o económicamente. También el aumento de fenómenos meteorológicos extremos induce a un incremento del número de refugiados del medio ambiente (69). Los motivos de la migración transnacional provocada por el medio ambiente no se distinguen esencialmente de los motivos de la migración interior. También aquí, la gente proyecta cambiar de una zona desfavorable a una zona favorable. En la migración transfronteriza es de gran importancia el origen geográfico de los migrantes y las diferencias étnicas, culturales y religiosas frente a los habitantes de la zona de destino.

Así es como los migrantes de Estados ajenos son capaces de acrecentar los problemas socioeconómicos existentes, pero también pueden amenazar la homogeneidad étnica, cultural y religiosa de un Estado. Esto puede provocar a su vez actos violentos contra los migrantes o, en casos extremos, incluso conflictos entre Estados puesto que el Estado de destino desea defender su integridad (70). Algunas estimaciones pronostican 150 a 200 millones de refugiados del medio ambiente hasta el año 2050 los cuales se trasladarán permanente como consecuencia de la elevación del nivel del mar, el aumento de las inundaciones así como una recurrencia mayor de las sequías intensas (71).

#### *Otros tipos relevantes de conflictos*

Los conflictos de reparto pueden incrementarse cuando confrontan diferentes etnias. En tal caso suele hablarse de un conflicto étnico/político. Si en una región ecológica existe tanto discriminación étnica o religiosa como fenómenos de estrés medioambiental, los unos tienen un efecto multiplicador sobre los otros.

---

(69) FUHR, Dagmar: en el lugar indicado, p. 19 y siguientes.

(70) En el año 1983 se mataron en conflictos sangrientos a 1.700 bangalíes que habían emigrado a raíz del estrés medioambiental de Bangladesh a los estados federales de India Assam y Tripura. TOUCHÉ, Vera Anna: en el lugar indicado, p. 142).

(71) STERN, Nicholas: «Stern Review: The Economics of climate change, 2006», en: [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)

Y es que, sobre todo en África, la sobreexplotación agrícola en relación con el desarrollo demográfico provoca conflictos de sesgo étnicos. La guerra civil en Ruanda entre los pueblos hutu y tutsi, es un conflicto étnico existente desde hace siglos y puede considerarse como ejemplo de conflicto inducido ecológicamente (72).

Con el conflicto centroperiferia, los autores del ENCOP describen una situación que puede observarse sobre todo en los países en vías de desarrollo. Tales países se caracterizan disponer de centros comparativamente modernizados y regiones periféricas con:

«Ciertas alternativas económicas, ecológicas y energéticas de actuación» (73).

El resultado es que los centros de decisión están, por ejemplo, en condiciones de poner en marcha grandes proyectos agrícolas para la exportación (74), en las zonas periféricas, lo que supone que los métodos tradicionales de cultivo dejan de ser rentables y ya no son competitivos, de modo que los grupos periféricos se ven marginados provocando también conflictos.

Finalmente hay que considerar los conflictos provocados a distancia. A pesar de que pueden comprobarse manifestaciones globales de transformación, éstas aún no han inducido a conflictos globales (75). Los autores del ENCOP esperan que el cambio climático provoque conflictos interiores, a saber, en lugares:

«Donde el cambio del clima y sus consecuencias provocan el colapso de sociedades agrícolas, la huida de millones de personas y el derrumbamiento de instancias políticas» (76).

## **Definición más extensa de seguridad/previsión de seguridad**

### *Cambios ecológicos en el contexto ampliado de seguridad*

La política de seguridad actual ya no se basa en el análisis de potenciales de acciones militares:

---

(72) Véase en el lugar indicado, p. 139.

(73) BÄCHLER, Günther *et al.*: en el lugar indicado, p. 295.

(74) Véase el lugar indicado, p. 295.

(75) Véase el lugar indicado, p. 307.

(76) Véase en el lugar indicado, p. 307.

«Hoy en día se requiere de un punto de vista global. Deben reunirse, armonizarse, las dimensiones política, económica, social, ecológica y también militar» (77).

Mientras tanto, los cambios ecológicos han sido identificados como un desafío a la seguridad, como un factor importante en los debates (78).

Conforme a lo expuesto anteriormente cabe constatar que los cambios ecológicos pueden contribuir a los conflictos e influir en su desarrollo. Consecuentemente, es de esperar un incremento de tales conflictos que, además, puede afectar indirecta o directamente a los países industrializados.

Esto viene confirmado por estudios recientes que analizan el potencial conflictivo resultante de cambios ecológicos. El estudio *A Climate of Conflict* de International Alert se refiere, por ejemplo, a 46 países en los que los cambios ecológicos en combinación con otros factores provocan un elevado riesgo de conflicto armado. Otros 56 Estados se considera –a raíz de una capacidad insuficiente de superación– que están amenazados (79).

Sin embargo, tampoco los cambios del medio ambiente son responsables exclusivamente de la aparición o escalada de conflictos. Por el contrario, caben preguntas por las relaciones complejas entre cambios del medio ambiente y los factores sociales, étnicos, religiosos, económicos y culturales.

Thomas Homer-Dixon, un pionero de la investigación del potencial de conflicto del medio ambiente, presentó ya en el año 1991 en su artículo «On The Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict» (80) un modelo analítico que señala la interdependencia de factores individuales (81). Así se señala la dependencia mutua de los factores so-

---

(77) Bundeskanzler Schröder: Discurso ante la Conferencia de Múnich de Política de Seguridad, 1999, citado en: FRANK, Hans: *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, en: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.): *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, p. 27.

(78) NAUMANN, Klaus et al.: *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, Noaber Foundation, 2007, pp. 34 y siguientes y WBGU: *Sicherheitsrisiko Klimawandel*.

(79) SMITH, Dan und VIVEKANANDA: en el lugar indicado, p. 17.

(80) HOMER-DIXON, Thomas F.: «On the threshold: Environmental changes as causes of acute conflict in Peace and Conflict Studies Program», University of Toronto, *International Security*, volumen 16, número 2, p. 76 y siguiente, otoño de 1991.

(81) Los efectos globales de la actividad humana en el medio ambiente (efectos del medio ambiente) se describen como el resultado de una función con dos variables. La primera variable es el producto de la población total de una región ecológico y de la

ciales, demográficos y de los recursos disponibles que, además, pueden inducir conjuntamente en conflictos. También se describe la reciprocidad y los efectos de reacomplamiento de determinados factores.

En un análisis ulterior, Homer-Dixon describe el fomento de la violencia como consecuencia de la degradación medioambiental en todos aquellos casos:

«En los que simultanean la disminución de las fuentes energéticas renovables y un acceso desigual a recursos con un crecimiento demográfico muy elevado» (82).

Al fin y al cabo señala una cadena causal no cuantificada en mayor detalle entre la destrucción del medio ambiente, el empobrecimiento y la guerra (83).

Es, efectivamente, una primera prueba de las dependencias complejas de factores individuales que en la interacción convierten el cambio ecológico en causa de un conflicto violento o bien en un factor que contribuye al mismo. Sin embargo, el autor no demuestra que un determinado cambio ecológico dentro de un contexto determinado sea capaz de desembocar con gran probabilidad en un conflicto que estalla violentamente. Además, los críticos afirman que en sus análisis y mediante la selección de estudios de casos concretos que se refieren en su conjunto sólo a conflictos violentos, Homer-Dixon excluye desde el principio la posibilidad de una solución pacífica y de cooperación de conflictos inducidos por el medio ambiente (84).

---

actividad física *per cápita*. Para Homer-Dixon, el grado de la actividad física *per cápita* depende de los recursos disponibles y de toda una serie de factores sociales, tales como relaciones sociales, confesión religiosa pero también instituciones. La segunda variable es la predisposición del medio ambiente a las alteraciones antropogénicas. Los efectos del medio ambiente provocan, por lo tanto, efectos sociales que pueden inducir a su vez a conflictos. En este modelo, describe también los efectos de reacomplamiento de tal manera que el efecto y los conflictos repercuten en factores sociales que a su vez influyen en la actividad física *per cápita*.

(82) BIERMANN, Frank *et al.*: *Umweltzerstörung als Konfliktsache?*, Theoretische Konzeptualisierung und empirische Analyse des Zusammenhangs von «Umwelt» und «Sicherheit», p. 7, Zeitschrift für Internationale Beziehungen.

(83) Environmental scarcity does produce economic deprivation, and this deprivation does cause civil strife, HOMER-DIXON, Thomas F.: «Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from Cases», pp. 5-40, 1994 en *International Security* 19:1, citado en BIERMANN, Frank, en el lugar indicado, p. 8.

(84) Véase al respecto BIERMANN, Frank *et al.*: en el lugar indicado.

A más tardar con el concepto estratégico de la OTAN (85) del año 1999, la tradicional alianza militar de defensa confirmó una nueva orientación de la política de seguridad, identificando el cambio ecológico como parte del nuevo y más extenso término de seguridad. El Committee on the Challenges of Modern Society (86) publicó en marzo de 1999 un informe sobre el tema *Environment & Security in an International Context* (87). Los elementos núcleo de este estudio son la representación de un dinamismo de conflictos (88) y la identificación de factores de contexto que influyen si:

«El cambio del medio ambiente tiene consecuencias sociales, económicas, políticas y demográficas que a su vez afectan la seguridad» (89).

Conforme a ello, el mismo tipo de cambio del medio ambiente no induce necesariamente al mismo desarrollo de un conflicto si divergen los factores del contexto. Por lo tanto, no se excluye explícitamente una solución pacífica. Así es como, por ejemplo, patrones de percepción diferentes inducen a reacciones diferenciadas. Es de importancia decisiva si las necesidades individuales o específicas del grupo del hombre, como la alimentación o el espacio de vida, son amenazados o no por el cambio del medio ambiente. Si puede identificarse un responsable del cambio, éste se convierte en objetivo concreto, aumentando la posibilidad de una escalada del conflicto.

Aparte de los factores clásicos para los conflictos como recursos, cultura, etnia y religión se señalan asimismo condiciones marco-políticas como parámetros de influencia. La estabilidad política, la capacidad socioeconómica y tecnológica y los mecanismos existentes de la solución de los conflictos de un Estado son de importancia decisiva para su curso. Por lo tanto, el cambio ecológico es tan sólo un factor en una fórmula compli-

---

(85) North Atlantic Treaty Organisation, *The Alliances Strategic Concept, 1999*, en: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

(86) Una parte de la organización civil de la OTAN.

(87) LIETZMANN, Kurt M. und VEST, Gary D.: *Environment & Security in an International Context*, Bonn, Washington, Bruselas, 1999.

(88) «Los conflictos se consideran como procesos dinámicos con varios niveles de intensidad que se basan en un escenario continuo desde las situaciones de marcado carácter cooperativo hasta las situaciones muy conflictivas (paz duradera, paz estable, paz inestable, crisis, guerra)». LIETZMANN, Kurt M. und VEST, Gary, D. (eds.): en el lugar indicado, p. 68.

(89) LIETZMANN, Kurt M. und VEST, Gary D. (eds.): en el lugar indicado, p. 70.

cada en la que interactúan otros factores que van a determinar, al fin y al cabo, el resultado de la dinámica del conflicto.

Con objeto de identificar los indicadores de alerta temprana, el informe remite la estimación del riesgo a los planteamientos del WBGU (90).

Los síntomas de cambio global, que sirven para informar –tal como en el diagnóstico de la medicina humana– sobre «el estado de salud» del paciente Tierra, ofrecen dentro del marco de la gestión de crisis a los responsables políticos avisos sobre la aparición y la escalada de los conflictos. Por medio de estos síntomas se intenta reconocer los patrones de desarrollo de un conflicto específico (*pattern-matching*). Tal identificación de patrones suele ser un planteamiento interdisciplinario que se aplica, por ejemplo, en la informática (91) para que la complejidad de determinados escenarios sea registrable por el hombre.

El que sea un planteamiento realista viene acreditado por los resultados tanto del planteamiento analítico del síndrome y teórico del conflicto (92) que analiza las relaciones entre los síndromes individuales del cambio global (93) y el síntoma especial de los «conflictos». Los síndromes del cambio global fueron correlacionados para este fin con los datos del modelo de simulación de conflictos KOSIMO (*Konflikt-Simulations-Modells*) (94) del Instituto HIIK.

---

(90) LIETZMANN, Kurt M. und VEST, Gary D. (eds.): en el lugar indicado, p. 75.

(91) En el sector de la informática se utilizan los así llamados patrones de diseño para desarrollar *software* muy complejo (orientado en objetos). GAMMA, Erich *et al.*: *Design-Patterns*, Addison-Wesley, 1994.

(92) BIERMANN, Frank *et al.*: en el lugar indicado.

(93) Para los síntomas y los síndromes del cambio global véase PETSCHHEL-HELD *et al.*: *Syndromes of Global Change*, Potsdam Institute for Climate Impact Research, 1999 und Jahresbericht Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 1994, en: [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg1994.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg1994.pdf)

(94) El HIIK recoge en su banco de datos KOSIMO informaciones sobre conflictos políticos desde el año 1945. Desde el año 2003 mantiene un sistema relacional de bancos de datos, que revisa, actualiza y amplía completamente los registros de datos de KOSIMO 1.3. Actualmente, KOSIMO 2.0 contiene informaciones sobre más de 500 conflictos en más de 2.500 fases parciales. El nuevo concepto permite la representación detallada de la evolución del conflicto en fases violentas y no violentas a base del registro sistemático de medidas individuales del conflicto. El banco de datos contiene, además, datos extensos acerca de la estructura y de los protagonistas no estatales, recogidas en series de temporadas, en: <http://www.hiik.de/kosimo/index.html.de>



Este estudio empírico logró demostrar una correlación significativa del «síndrome del Sahel» (95) con los conflictos interiores de un Estado. Aunque este modelo no fuera adecuado para pronosticar exactamente conflictos, es capaz de:

«Ayudar a la ciencia de orientación empírica y a la política práctica y prestar una atención encauzada a determinadas regiones y sobre todo a determinadas relaciones, investigar éstas más detalladamente y contrarrestar a tiempo –ojalá– escaladas violentas» (96).

Ello es el objetivo de la política de seguridad actual que aspira a la identificación prematura de conflictos y a evitar su escalada a través de la identificación y observación de sus factores más relevantes, lo cual enlaza y posibilita el concepto de seguridad cooperativa de la OTAN con el que se pretende evitar soluciones militares.

### *Exigencias de actuación/opciones políticas de actuación*

Un primer hecho es que el banco de datos actual aún no es suficiente para la prevención de crisis inducidas ecológicamente. No es posible pronosticar concretamente los conflictos inducidos ecológicamente y su desarrollo. Tampoco los efectos del cambio climático global son claramente previsibles. Por lo tanto, el objetivo de los estudios científicos debe ser un análisis ulterior de los factores de contexto en el sentido del planteamiento del síndrome del WBGU así como la creación y definición exacta de modelos de previsión para este tipo de conflictos.

A título de ejemplo cabe mencionar el modelo GLASS de la Universidad Gesamthochschule Kassel, que ha creado modelos de simulación para estudiar las relaciones entre los cambios medioambientales y conflictos (97). La puesta a disposición de un sistema global de información y alerta previa para la identificación de cambios paulatinos y el pronóstico de catástrofes naturales podría contribuir a la paliación de las consecuencias negativas de tales fenómenos y a la prevención de crisis/conflictos (98).

---

(95) El síndrome del Sahel describe las interacciones dinámicas y características en la utilización excesiva condicionada por la pobreza de superficies terrestres marginales, típicas precisamente del Sahel.

(96) BIERMANN, Frank *et al.*: en el lugar indicado, p. 29.

(97) Véase en: [http://www.usf.uni-kassel.de/cesr/index.php?option=com\\_project&Itemid=143&task=view\\_detail&agid=16](http://www.usf.uni-kassel.de/cesr/index.php?option=com_project&Itemid=143&task=view_detail&agid=16)

(98) WBGU: Sicherheitsrisiko Klimawandel, en el lugar indicado, p. 12.

Una política eficaz y, sobre todo sostenida, de desarrollo, migración y medio ambiente es otro elemento importante para la prevención de crisis inducidas ecológicamente. Mediante la lucha contra la pobreza se reduce por un lado la destrucción del medio ambiente, reforzándose, por el otro, la capacidad de superación de un país en desarrollo.

La política de desarrollo debe así contribuir a mantener, reforzar o incluso desarrollar nuevamente las capacidades existentes en Estados frágiles para manejar riesgos medioambientales también bajo condiciones políticas y económicas difíciles (99). Esto permite conservar intacta y estable la estructura del Estado. Las estrategias para superar las migraciones inducidas medioambientalmente deben ser perfeccionadas bajo intervención de todos los afectados (100). Más allá, la ayuda al desarrollo contrarresta un aumento rápido de la población mundial.

La política exterior, de desarrollo y del medio ambiente de los Estados se caracteriza por la falta de coordinación y de integración. Por ello una política ecológica que establezca el marco institucional y político, dentro del marco de la *global governance*, que sirva para contrarrestar internacionalmente las modificaciones medioambientales. Este extremo ya fue apuntado por el Comité WBGU en su dictamen de finales del año 2000 sobre el fomento de la política internacional del medio ambiente.

En el informe se recomienda reforzar la política medioambiental internacional a través de la fundación de la Earth Alliance (101). Esta organización global supranacional podría abarcar el asesoramiento político (*Earth Assessment*) y la transformación del UNEP en una organización internacional del medio ambiente (*Earth Funding*).

De esta manera se ayudaría a convertir la actual política medioambiental de sesgo reactivo en una política más preventiva. En su dictamen del año 2007, el Comité WBGU repitió su exigencia de estructuras orgánicas, capaces de actuar dentro del contexto de Naciones Unidas (102). Sin embargo, las estructuras de *global governance* sólo pueden llevarse a la práctica de manera creíble si, sobre todo, los países industrializados están

---

(99) WBGU: Sicherheitsrisiko Klimawandel, en el lugar indicado, p. 11.

(100) Véase al respecto Initiative 8, WBGU: Sicherheitsrisiko Klimawandel, en el lugar indicado, p. 11.

(101) Véase WBGU: *Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, dictamen de 2000*, Berlín, Heidelberg, Nueva York, 2001,

(102) WBGU: Sicherheitsrisiko Klimawandel, en el lugar indicado, p. 8.

dispuestos a llevarlas a la práctica nacional y ceder en parte su soberanía propia.

## **Resumen y perspectiva**

### *Resumen*

Los cambios ecológicos antropogénicos y no antropogénicos tienen efectos regionales y globales. Las consecuencias se extienden desde el cambio del medio ambiente a corto plazo y con una enorme fuerza destructora hasta la transformación a largo plazo de una región ecológica a través de su paulatina degradación.

Los estudios empíricos demuestran que el cambio ecológico por sus consecuencias, representa un factor esencial en la aparición y desarrollo de numerosos tipos de conflictos, especialmente los referidos a recursos y migración. Siguiendo la fórmula básica de Homer-Dixons, el desarrollo demográfico induce simultáneamente, mediante un aumento de los cambios ecológicos antropogénicos, un aumento de los daños provocados del medio ambiente, produciendo al mismo tiempo, la intensificación de los conflictos. No puede determinarse en forma clara una relación causal entre los cambios ecológicos y la escalada de los conflictos, es decir, no puede describirse una cuantificación del grado del cambio ecológico que dispara un conflicto.

Sin embargo, el cambio ecológico es identificado dentro del marco del término de seguridad ampliada como factor contribuyente, estableciéndose en modelos teóricos una dependencia de otros factores. No cabe duda de que, por un lado, el cambio ecológico puede convertirse en catalizador de los conflictos latentes, mientras que por el otro también pueden emplearse factores políticos, étnicos, religiosos, económicos y culturales, para provocar conflictos que realmente están inducidos ecológicamente.

El objetivo de las investigaciones también es la determinación de factores y sus dependencias, con vistas a diseñar las contramedidas adecuadas. La ampliación de la base de conocimientos permitiría así concretar relaciones causales, profundizar en el estudio de las dinámicas del conflicto y pronosticar los efectos de la destrucción del medio ambiente. Consecuentemente, figuran en el primer plano de una política de seguridad preventiva tanto el control cooperativo de la migración

como una ayuda al desarrollo que sirva a la estabilización de los países más afectados.

*Nuevas guerras. ¿Resultado de cambios ecológicos?*

A la vista de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 surge la pregunta de en qué medida una guerra ecológica en forma de una destrucción intencionada del medio ambiente representa una amenaza real. El incendio de bosques, la contaminación de las aguas y al ataque a superpetroleros deben contemplarse desde la perspectiva de seguridad. Tales acciones pueden suceder en cualquier parte del mundo, debiendo contar con una orientación global.

La amenaza sobre el medio ambiente es real. Los cambios ecológicos producen zonas no favorables, especialmente en los Estados política y económicamente débiles del Sur. Éstos, que ya no poseen capacidad de superación alguna, corren el riesgo de desmoronarse, lo que representa una nueva forma para la nueva forma típica de guerra descrita por Herfried Münkler, caracterizada por la privatización de la violencia (103). Por otra parte, es de esperar que los Estados ricos del Norte en caso de emergencia, recurran a medios militares para defenderse de una migración en masa (104).

También la prevención militar contra Estados obstinados a fin de conservar la seguridad global y ecológico debe discutirse como opción para el futuro (105). Hay que partir de que el Comité de Seguridad de Naciones Unidas esté facultado a intervenir en el caso de destrucciones considerables del medio ambiente y de violaciones graves del derecho internacional en esta materia, pudiendo ordenar medidas coercitivas adecuadas contra los Estados responsables (106).

Se exige una política del medio ambiente de efecto global, una prevención eficaz de crisis así como soluciones cooperativas de los conflictos dentro

---

(103) MÜNKLER, Herfried: *Die neuen Kriege*, Rowohlt-Verlag, Hamburgo, 2002.

(104) En el concepto estratégico de la OTAN, la migración es señalada explícitamente como potencial de riesgo. Además la participación de las Fuerzas Armadas de España en operaciones con respecto a inmigrantes ya es realidad como muestra la operación *Noble Centinela*, en: [http://www.mde.es/NotasPrensa?accion=1&id\\_nodo=4072&id\\_nota=1527](http://www.mde.es/NotasPrensa?accion=1&id_nodo=4072&id_nota=1527)

(105) WÖHLCKE, Manfred: «Sicherheitsrisiken aus Umweltveränderungen», Stiftung Wissenschaft und Politik (*Paper* SWP-AP 2977), Ebenhausen, 1996.

(106) WBGU: Sicherheitsrisiko Klimawandel, en el lugar indicado, p. 8.

del marco de un concepto de seguridad que incluye también la dimensión ecológica a fin de contrarrestar los riesgos mayores creados por el cambio ecológico y el desarrollo demográfico en nuestro planeta. Si fracasan, tal vez estallará la guerra ya tantas veces anunciada por los últimos recursos de la Tierra.

## Bibliografía

- BÄCHLER, Günther *et al.*: *Kriegsursache Umweltzerstörung*, Verlag Rüegger AG, Chur/Zürich, 1996.
- BASTIAN, Till: *Naturzerstörung: Die Quelle der künftigen Kriege*, IPPNW (*Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges*), Wissenschaftliche Reihe Band 1, 1991.
- BAUR, Jörg: «Mehr Nutzen aus Staudamm-Großprojekten», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (B 48-49, 2001, en: [http://www.bpb.de/publikationen/3RSM8J,2,0,Mehr\\_Nutzen\\_aus\\_StaudammGroßprojekten.html](http://www.bpb.de/publikationen/3RSM8J,2,0,Mehr_Nutzen_aus_StaudammGroßprojekten.html))
- BERNSTEIN, Lenny *et al.*: *IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), Climate Change 2007, Synthesis Report, Summary for Policymakers*, Valencia, 2007, en: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>
- BIERMANN, Frank: «Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungsansätze», en *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 12/2001), en: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,1,0,Umweltflüchtlinge\\_Ursachen\\_und\\_Lösungsansätze.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,1,0,Umweltflüchtlinge_Ursachen_und_Lösungsansätze.html)
- BIERMANN, Frank *et al.*: *Umweltzerstörung als Konfliktursache?*, Theoretische Konzeptualisierung und empirische Analyse des Zusammenhangs von «Umwelt» und «Sicherheit», Zeitschrift für Internationale Beziehungen.
- BÖLSCHKE, Jochen: «Nach der Flut ist vor der Flut», *Spiegel Online* del 27 de septiembre de 2002, en: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,215737,00.html>
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.): *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Verlag E. S. Mittler & Sohn, Hamburg, Berlín, Bonn, 2001.
- Committee on the Challenges of Modern Society, número 232, Bonn, Washington, Bruselas, 1999.
- GAMMA, Erich *et al.*: *Design-Patterns*, Addison-Wesley, 1994.
- HAMDAN, Fouad: «Umweltzerstörung-Ursache und Folge von Kriegen», trabajo presentado a la Academia Militar del Ejército Federal, Hamburgo, 2001.
- HAUHLER, Ingomar *et al.* (ed.): *Globale Trends 2002*, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 2001.

- HAUPT, Arthur und KANE, Thomas: *Handbuch Weltbevölkerung*, Balance Verlag, Stuttgart, 1999.
- Heidelberger Institut für Konfliktfolgenforschung: Conflict Barometer 2007, Heidelberg, 2007, en: [http://www.hiik.de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2007.pdf](http://www.hiik.de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2007.pdf)
- HOLTRUP, Petra und BRÜNING, Martin: *Umweltprobleme als Risiken der internationalen Sicherheit*, Forschungszentrum Jülich, 2001.
- HOMER-DIXON, Thomas F.: «On the threshold: Environmental changes as causes of acute conflict in Peace and Conflict Studies Program», University of Toronto, *International Security*, volume 16, número 2 otoño de 1991.
- Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges: Ärzte in sozialer Verantwortung e.V.: Trisomie 21, Totgeburten, Missbildungen und Krebs in Deutschland, en: <http://www.tschernobyl-folgen.de/westen.html>
- KLEIN, Natalie: *Konzeption und Interdependenzen von Katastrophen, Krisen und Konflikten*, GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Eschborn, abril de 2004.
- KRÖHNERT, Steffen: *Migrationstheorien*, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, en: [http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/handbuch\\_texte/pdf\\_Kroehnert\\_Migrationstheorien.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Kroehnert_Migrationstheorien.pdf)
- LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG (ed.): *Politik und Unterricht*, año 28, número 2, Neckar-Verlag, Villingen-Schwenningen, 2002.
- LENTON, Timothy M. et al.: «Tipping elements in the Earth s climate system» en *Proceedings of the National Academy of Science*, volumen 105, número 6, 12. febrero de 2008, en: <http://www.pnas.org/cgi/reprint/105/6/1786>
- LIBISZEWSKI, Stephan: «Umweltkonflikte. Die Konfliktform im post-ideologischen Zeitalter?» en *Wissenschaft und Frieden*, Bonn, junio de 1993.
- LIETZMANN, Kurt M. und VEST, Gary D. (eds.): *Environment & Security in an International Context*, North Atlantic Treaty Organization.
- LINNEWEBER, Volker (ed.): *Zukünftige Bedrohungen durch (anthropogene) Naturkatastrophen*, Schriftenreihe 22 des DKKV (Deutschen Komitee für Katastrophenvorsorge) e.V.) en: <http://www.dkkv.org/DE/publications/ressource.asp?ID=65>
- MÜNKLER, Herfried: *Die neuen Kriege*, Rowohlt-Verlag, Hamburgo, 2002.
- MÜNZ, Rainer und HERDEN, ROSE-ELISABETH: *Glosario de los terminos demográficos más importantes*, en: [http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne\\_glossar.html](http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne_glossar.html)
- NAUMANN, Klaus et al.: *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, pp. 34 y siguientes, Noaber Foundation, 2007.
- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION: *The Alliance s Strategic Concept*, 1999, en: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

- PETSCHEL-HELD, Gerhard *et al.*: *Syndromes of Global Change*, Potsdam Institute for Climate Impact Research, 1999.
- PFLUGBEIL, Sebastian: *Gesundheitliche Folgen von Tschernobyl*, Metaanalyse, Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges, Ärzte in sozialer Verantwortung, e.V., Berlin, abril de 2006.
- RAJENDRA, Ramlogan: «Environmental Refugees: A Review», en *Environmental Conservation*, 23 (1996), citado en: BIERMANN, Frank: *Umweltflüchtlinge*, Ursachen und Lösungsansätze, en «Aus Politik und Zeitgeschichte (B 12/2001)», en: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,1,0,Umweltfluechtlinge\\_Ursachen\\_und\\_Loesungsansaezue.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,1,0,Umweltfluechtlinge_Ursachen_und_Loesungsansaezue.html)
- SMITH, Dan and VIVEKANANDA, Janani: *A climate of conflict*, *International Alert*, Londres (Gran Bretaña), noviembre de 2007.
- STIFTUNG WISSENSCHAFT UND POLITIK: «Sicherheitsrisiken aus Umweltveränderungen», Stiftung Wissenschaft und Politik (*Paper SWP-AP 2977*), Ebenhausen, 1996.
- STERN, Nicholas: *Stern Review: The economics of climate change*, 2006, en: [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)
- TOUCHÉ, Vera Anna: *Umwelt und Sicherheit: Die globale anthropogene Umweltzerstörung und deren sicherheitspolitische Dimension-Eine Herausforderung für das 21. Jahrhundert?*, tesis doctoral, Universidad de Trier, 1999.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL: *World Demographic Trends*, E/CN.9/2007/6, 10 de enero de 2007.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME: UNEP Desk Study on the Environment en Iraq, Schweiz, 2003, en: [http://postconflict.unep.ch/publications/Iraq\\_DS.pdf](http://postconflict.unep.ch/publications/Iraq_DS.pdf)
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES: *UNHCR Final Report South Asia Earthquake*, UNHCR, 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/earthquake?page=infonotes>
- WISNER, Ben, *et. al.*: *Climate Change and Human Security*, 15, abril de 2007, en: [http://www.afes-press.de/pdf/ClimateChange\\_and\\_HumanSecurity.pdf](http://www.afes-press.de/pdf/ClimateChange_and_HumanSecurity.pdf)
- WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN: *Informe anual de 1994*, en: [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg1994.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg1994.pdf)  
 – *Informe anual de 2000*, en: [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2000.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2000.pdf)  
 – *Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlín, 2007, en: [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2007\\_kurz.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_kurz.pdf)
- WÖHLCKE, Manfred: *Umweltflüchtlinge*, Ursachen, Folgen, Perspektiven, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, 1992.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **EL CIBERESPIONAJE Y LA CIBERSEGURIDAD**



# EL CIBERESPIONAJE Y LA CIBERSEGURIDAD

Por JUAN PUIME MAROTO

## Introducción

El espionaje ha acompañado al ser humano desde el principio de los tiempos. Conocer los planes o actividades de un pueblo vecino podía dar ventajas sociales. A pesar de que el indicativo más antiguo de la existencia de espionaje lo constituye la existencia de métodos para encriptar la información escrita, es fácil suponer que esta actividad ya se realizaba con anterioridad.

Los avances tecnológicos sucesivos, como el telégrafo y la radio, han marcado la evolución de los métodos y procedimientos de interceptación y encriptación de la información, y con ello del espionaje. Un ejemplo de esta evolución es la legendaria máquina *Enigma*, utilizada por el Ejército alemán durante la Segunda Guerra Mundial.

Durante la guerra fría, los bloques utilizaron el espionaje como forma para conseguir información, pero también para desinformar al rival.

En la actualidad, ante el gran desarrollo y difusión de los sistemas de información, y la dependencia de ellos de las sociedades modernas, el ciberespacio se presenta como un gran campo para el espionaje. Sin embargo, ésta no es la única oportunidad que brinda a los potenciales agresores, ya que puede ser empleado también como vehículo para todo tipo de actividades ilegítimas.

Las tecnologías de la información han tenido una distribución rápida y generalizada desde su nacimiento. Se puede decir que en la actualidad

se emplea a nivel mundial para la gestión de casi cualquier actividad. Esto, que *a priori* prometía ser de una utilidad extrema, por lo que a términos de eficiencia se refiere, ha creado a su vez nuevas amenazas a la discreción y seguridad, al recaer la casi totalidad del patrimonio o control de los procesos de una organización en dichos sistemas. De tal forma que un experto podría conseguir efectos mayores en un ataque, o más información en menos tiempo de los que se podría tradicionalmente. Además, el hecho de que esta acción se pueda realizar a distancia y, normalmente, con mucha mayor dificultad para identificar al responsable, hace que estos métodos sean mucho más rentables y atractivos para el agresor.

Esta dependencia también afecta a las infraestructuras vitales de un país. Las infraestructuras críticas, compuestas de instituciones públicas y privadas, constituyen el sistema nervioso de las naciones desarrolladas. El ciberespacio es fundamental para su funcionamiento y, por ello, para la seguridad de la nación. La globalización de Internet hace que los centros de gravedad de un Estado sean más vulnerables a un ataque, al ser las fronteras de la red permeables. Un ataque contra el sistema informático de una infraestructura crítica puede generar muchos daños con un riesgo mínimo para el atacante.

Esta dependencia del ciberespacio puede ser aprovechada también por los Servicios de Inteligencia, que no dudarán en contratar a piratas informáticos para desarrollar sus actividades. Tampoco se puede descartar la existencia de grupos terroristas que aprovechen las oportunidades que brinda el ciberespacio, contratando o formando *hackers* (1).

Internet también constituye un instrumento formidable de propaganda, que permite alcanzar fácilmente una audiencia de millones de personas. Es una infraestructura de comunicaciones fiable, favorece el reclutamiento, la colecta de fondos o incluso la coordinación de acciones a distancia de forma discreta.

Por todo lo anterior, actualmente no solamente se utilizan métodos para asegurar la información, sino que son vitales la prevención y respuesta ante violaciones de seguridad en todos los ámbitos.

---

(1) En su acepción actual, un *hacker* es una persona que por medio de sus conocimientos de programación informática, realiza actividades ilícitas.

## La ciberamenaza

Originalmente, Internet surgió de investigaciones sobre comunicaciones para utilización en el ámbito militar. Sin embargo, su utilidad para otros ámbitos fue rápidamente obvia, de forma que pronto fue adoptada entre la comunidad científica, desinteresada en el abuso de la Red, para compartir información sobre sus investigaciones.

Hoy en día, sin embargo, Internet conecta millones de redes, incluidas aquellas que hacen funcionar infraestructuras y servicios esenciales. Entre las infraestructuras vitales de un país se encuentran los medios de telecomunicaciones, las redes de distribución (agua, electricidad, gas o petróleo), los servicios de emergencia, los medios de transporte, los servicios gubernamentales y las Fuerzas Armadas. Organizaciones de gran entidad como bancos y universidades también son blancos para ciberataques, ya que muchas forman parte de estas infraestructuras críticas. Estas redes también controlan instalaciones físicas, como estaciones transformadoras de electricidad, centrales hidroeléctricas, bombas de oleoductos y gasoductos, mercados de valores, etc. De modo que la economía y seguridad nacionales dependen en gran medida de las tecnologías de la información y de la infraestructura de comunicaciones.

El ciberespacio une a los países con el resto del mundo, permitiendo a los actores maliciosos en un continente actuar en sistemas a miles de kilómetros. Estos ataques cruzan las fronteras a la velocidad de la luz, haciendo muy difícil la identificación de su origen. Con estas posibilidades, un adversario podría intimidar a los líderes políticos en tiempos de crisis o enfrentamiento, atacando infraestructuras críticas y actividades económicas vitales, erosionando de esta forma la confianza de la población. Es fundamental, por tanto, la capacidad de defensa de los sistemas e infraestructuras críticas, cualquiera que sea la procedencia de los ataques.

Existen innumerables ejemplos de ataques a gran escala, muchos de ellos ya antiguos. Como ejemplos se puede citar el ataque del «gusano» (2) *Nimda* en septiembre de 2001. A pesar de que no causó una interrupción catastrófica en la infraestructura crítica, es un ejemplo de ataque automa-

---

(2) Un «gusano» es un programa diseñado para replicarse en gran número y distribuirse de un equipo a otro automáticamente. El resultado puede ser un intenso tráfico de red que hace más lentas las redes empresariales o Internet. También pueden permitir que otro usuario tome el control del equipo de forma remota.

tizado de gran envergadura. Se propagó a través de Estados Unidos en una hora, probando diversas formas de infectar los sistemas que invadía hasta lograr el acceso y destrucción de archivos. Su infección duró días, durante los que infectó 86.000 ordenadores. Dos meses después del ataque del *Nimda*, el ataque Código Rojo infectó 150.000 ordenadores en 14 horas.

Hechos como estos han sido el detonante de que en Estados Unidos, los especialistas en defensa e inteligencia hayan colocado a la ciberseguridad al frente de la agenda de Seguridad Nacional.

Actualmente se han generalizado los ataques en el ciberespacio. Así, India sufrió en el año 2008 problemas de infiltración en páginas *web* gubernamentales. Según sus analistas, las redes de la oficina del primer ministro, el Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Asuntos Exteriores fueron violadas por *hackers* chinos. La embajada india en Pekín también sufrió un ataque de Denegación de Servicio (DoS) (3). Además, se detectó la creación de *botnets* (4) usando ordenadores indios y de otros países.

India se siente amenazada porque la información obtenida podría ser potencialmente útil en un ataque asimétrico para corromper datos, difundir información falsa, e interferir en el desarrollo normal de las operaciones militares en el caso de que surgiese un conflicto entre los dos países. Aunque China es el país que se menciona más a menudo en este tipo de amenazas, India también identifica como potencial amenaza a Estados Unidos, lo que sugiere una creciente inquietud de que cada vez más países podrían estar interesados en la adquisición de capacidades en este terreno.

Más reciente es el caso de Kirguizistán, cuyos proveedores de servicios de Internet sufrieron ataques DoS a gran escala durante varios días en enero de 2009. El principal servidor *web* nacional y el servicio oficial de registro de dominios de Kirguizistán sólo fueron accesibles de forma intermitente desde el 18 de enero. Esto se produjo justo antes de la visita de su primer

---

(3) DoS proviene de su traducción en inglés: *Denial of Service*. Se trata de un ataque que causa que un servicio o recurso sea inaccesible a los usuarios legítimos, debido al consumo fraudulento del ancho de banda de la red de la víctima o a la sobrecarga de sus recursos. Esta técnica es una de las más eficaces y sencillas a la hora de colapsar servidores.

(4) Una *botnet* es una red de ordenadores, denominados *zombis*, controlados por el propietario de los *bots* (programas maliciosos). Entre las órdenes que los propietarios de estas redes pueden dar a los *zombis* están la descarga de una nueva amenaza, el mostrar publicidad al usuario o el lanzar ataques DoS.

ministro a Moscú para discutir la inversión rusa en el sector energético de Kirguizistán. Además, Rusia estaba presionando a Kirguizistán para que cerrase la base norteamericana empleada para las operaciones en Afganistán. El hecho de que los sitios *web* lituanos sufrieran un ataque DoS similar en el año 2008, mientras el primer ministro lituano visitaba Estados Unidos, sugiere que Rusia podría tener un control a voluntad de las comunicaciones cibernéticas y, de esta forma, influir en sus antiguos satélites soviéticos.

Por otro lado, los ataques a Kirguizistán pueden ser vistos como parte de una campaña represiva de su primer ministro contra un intento de formar un partido político de oposición. En este caso, los ataques se podrían interpretar como una operación patrocinada por el Gobierno en la que los culpables serían *hackers* rusos. Aunque no hay evidencias de que el Gobierno ruso esté involucrado directamente, es un hecho que ejerce un control total de los servidores desde los que se producen los ataques, sin que tomase ninguna medida para evitar el acceso a ellos por los hackers en todo el tiempo que duraron los ataques. Esto refuerza la idea del control que estas capacidades podrían ofrecer a Rusia en las relaciones con sus vecinos.

Las herramientas y procedimientos para realizar ataques a redes se pueden obtener fácilmente, en Internet por ejemplo. El ciberespacio ofrece medios para realizar ataques organizados a distancia. Solamente es necesario disponer de la tecnología necesaria. Además, permite a los atacantes esconder sus identidades, localizaciones y rutas de entrada. En el ciberespacio, las fronteras nacionales pierden su significado, ya que la información fluye a través de las divisiones políticas, étnicas y religiosas. Incluso la infraestructura (tanto *software* como *hardware*) es global en su diseño e implantación. Además, cuando varias organizaciones colaboran, a menudo crean instituciones con procedimientos compartidos que, a su vez, pueden derivar en nuevas vulnerabilidades. Un ejemplo de esto son los estándares para interoperabilidad, que permiten que los problemas creados en un continente, tengan repercusiones potenciales en las redes de otro. Como consecuencia, las vulnerabilidades están abiertas en todo el mundo, disponibles para todo aquel que quiera explotarlas y tenga capacidad para hacerlo.

Conscientes de ello, las organizaciones terroristas cuentan en el ciberespacio con un arma que cada vez usan más y mejor. En este contexto, expertos norteamericanos advierten del peligro de un *cybergeddon*, en el cual una economía avanzada, donde casi todo lo importante está enlazado a ordenadores, o controlado por éstos, es atacada por *hackers*. Los resultados serían catastróficos. Como consecuencia, en Estados Unidos

existe cada vez más la certeza de que deben prepararse para un 9 de septiembre informático.

Evan Kohlmann, un investigador de *Global Terror Alert* (5), afirma que los sitios *web* y las herramientas de redes sociales actualmente ya permiten a los líderes terroristas y a sus organizaciones de militantes el reclutamiento y las comunicaciones seguras en todo el mundo.

Los terroristas emplean Internet por la sencilla razón de que es fácil y barato diseminar información de forma instantánea, por todo el mundo, y relativamente sin censura. Un ejemplo son los sitios *web* de organizaciones terroristas «populares» que, con frecuencia, tienen enlaces del tipo «Qué puedes hacer» o «Cómo puedo ayudar». Los visitantes a menudo son monitorizados e investigados, para seleccionar a posibles candidatos (6).

Otro ejemplo de las formas en que Internet puede ser usada por las organizaciones terroristas es la desfiguración de páginas *web*. En la imagen se puede ver el aspecto de una página *web* comercial israelí desfigurada durante la última invasión de Israel en Gaza. Aunque pudiese parecer que estos ataques solamente afectarían a páginas *web* árabes o israelíes, lo cierto es que también lo fueron muchas páginas *web* francesas, españolas, británicas, danesas y norteamericanas. En muchos casos solamente fue una molestia para sus programadores, pero en otros contenían enlaces a *software* malicioso, o redirigían hacia foros o *blogs* yihadistas, o incluso hacia páginas con mensajes antiisraelíes.

Esta ciberguerra no se libra en un solo bando. Desde mediados del año 2008, *hackers* pro israelíes han destruido y mantenido inaccesibles las páginas *web* de Hamas, o las relacionadas con dicha organización. Otra aproximación en este tipo de guerra es la realizada por una página *web* israelí, que ofrece una descarga (identificada como un troyano (7) ampliamente difundido y empleado en cibercrimen) con la que el ordenador pasa a formar parte de una *botnet* pro israelí de carácter mundial.

---

(5) En: <http://www.globalterroralert.com>

(6) En el artículo siguiente se ofrece una lista de páginas *web* con contenidos sobre grupos terroristas, e incluso de grupos terroristas en sí mismos, en: <http://www.infoday.com/searcher/nov08/Piper.shtml>

(7) Los troyanos son pequeños programas que a menudo llegan disfrazados en archivos adjuntos de correo electrónico. Instalados en un sistema de forma encubierta pueden espiar, recopilar y enviar datos sin que su dueño se percate; o permitir el control remoto de un ordenador desde otro distinto.

Con el crecimiento exponencial de usuarios de Internet, 1.000 millones en el año 2008, se abre la puerta a la comisión de un mayor número de «ciberdelitos». Aún suponiendo que el 99,9% de los usuarios hiciera un uso legítimo de la Red, todavía existiría un millón de delincuentes potenciales.

La cibercriminalidad se manifiesta en todos los sectores de actividad de la sociedad, pero causa los mayores daños en el sector económico, aunque éstos no sean visibles al principio. Mientras que las víctimas del espionaje industrial, por ejemplo, invierten su capital en investigación y desarrollo, posteriormente sólo obtienen beneficios compartidos con la competencia, en el mejor de los casos.

La ciberdelincuencia se trata de un mundo interdependiente que se basa en grupos cuyas operaciones se complementan. Por ejemplo, el individuo o grupo dueño de una *botnet* capaz de lanzar ataques DoS o de distribuir mensajes no deseados (*spam*), necesita obtener direcciones IP (8) o de correo. Alguien más, a quien el dueño de la *botnet* no necesita conocer ni mantener contacto alguno con él, roba y vende las direcciones necesarias. Los ciberdelincuentes no necesitan estar conectados organizativamente, sino sólo para su mutuo beneficio. Esto dificulta enormemente su seguimiento.

En la ciberdelincuencia el riesgo es mínimo, los delincuentes nunca ven a sus víctimas, lo que facilita mucho su labor, ya que resulta mucho más fácil atacar a alguien a quien no se ve, se toca o se siente.

En cuanto a su modo de actuar, como se ha dicho anteriormente, existen infinidad de recursos disponibles en Internet para acceder a vulnerabilidades. Las armas favoritas de los ciberdelincuentes actuales son los troyanos. Éstos se utilizan para construir *botnets* y lanzar ataques DoS, robar contraseñas, etc.

La actividad delictiva es también antigua. En el año 2000 unos intrusos accedieron a la red de Microsoft. Durante su permanencia en la red modificaron algunas partes del código de *Windows* y *Office*, así como las marcas de agua que se utilizan para evitar el copiado de sus productos. Los *hackers* utilizaron un troyano que les proporcionó las palabras clave necesarias y las envió por correo electrónico a una cuenta en Rusia.

---

(8) Una dirección IP (*Internet Protocol*), es un número que identifica de manera lógica y jerárquica a un dispositivo dentro de una red que utilice el Protocolo IP que es el empleado para las comunicaciones a través de Internet. Los equipos de una red utilizan estas direcciones para comunicarse, de manera que cada equipo de la red tiene una dirección IP exclusiva.

Para lograr la distribución e implementación de estas «armas», se emplean mensajes no deseados y sitios *web* infectados. Un ordenador víctima, con una vulnerabilidad, permitirá que un programa malicioso se instale de inmediato, ya sea a través de un mensaje no deseado, o mientras se navega por Internet. La sofisticación de estos programas maliciosos es tal que a menudo eliminan códigos maliciosos instalados previamente, no para beneficiar al usuario, sino para garantizarse el control del ordenador afectado para su propio beneficio.

Los nuevos servicios disponibles a través de Internet contribuyen al éxito de la ciberdelincuencia. La *web 2.0* y sus recursos *on-line* como las redes sociales, los *blogs*, foros, *wikis*, *MySpace*, *YouTube*, *Twitter*, y otros colocan a cada usuario de estos recursos en una situación vulnerable y propicia para infecciones de todo tipo.

Cualquier sistema de seguridad tiene una debilidad. En el caso de la seguridad en Internet, el factor humano siempre es una de ellas. En consecuencia, las técnicas de ingeniería social constituyen un elemento clave en los métodos modernos de propagación de programas maliciosos. Hoy en día, por ejemplo, los mensajes de correo pueden conectar a un usuario a sitios *web* infectados de forma automática, sin su conocimiento.

Es importante que los usuarios privados de Internet sean conscientes de que aunque sus ordenadores no formen parte de infraestructuras críticas, pueden formar parte de redes controladas de forma remota que participan en ataques a dichas infraestructuras. Los ordenadores desprotegidos conectados a Internet (por ejemplo a través de líneas ADSL), son vulnerables a ataques que los convierten en integrantes de *botnets*. Una vez realizado el ataque, pueden ser empleadas por sus controladores para lanzar sus ataques sin que el propietario sepa nada. Esto constituye una de las debilidades en la lucha por la seguridad: la amenaza es invisible y, por tanto, no siempre se toma en serio.

Los primeros ataques se centraban en la infiltración en sistemas para la interrupción de servicios. Actualmente se pueden incluir la organización y ejecución de ataques contra redes, sistemas de computación e infraestructuras de telecomunicaciones mediante la introducción de virus en redes vulnerables, la desfiguración de páginas *web* y los ataques DoS.

Hoy en día, los *hackers* ya no son adolescentes buscando emociones. Ahora existen sindicatos de crimen organizado, terroristas y ejércitos que



realizan espionaje y ataques, se introducen en redes sensibles buscando tecnología militar, secretos comerciales, etc.

Actualmente existe incluso un mercado de *hackers*. Las organizaciones que quieren penetrar en los ordenadores y redes de sus del adversarios o víctimas no se arriesgan a hacerlo por sí mismas, sino que reclutan a piratas informáticos para que hagan el trabajo sucio en su lugar.

## **El ciberespionaje**

Hasta ahora la amenaza parece poco relacionada con el ciberespionaje. Nada más lejos de la realidad. El espionaje puro es solamente la punta del iceberg. Para poder llevar a cabo las acciones características de cada amenaza descrita en el capítulo anterior, es necesaria la recopilación previa de información. En tiempo de paz, los adversarios pueden realizar reconocimientos de los sistemas de información de gobiernos, universidades y compañías privadas, identificando los objetivos clave, buscando vulnerabilidades e introduciendo «puertas traseras» (9) para su empleo en tiempos de crisis o confrontación. Como se puede deducir, estas actividades constituyen acciones de espionaje.

Un ejemplo claro de esta forma de actuar lo constituyen las infiltraciones anteriormente citadas en sitios oficiales de India. El resultado potencial puede ser la identificación de vulnerabilidades y objetivos para su empleo futuro, aparte de las posibles fugas de información. Esta potencialidad ya es suficiente para generar desconfianzas y sentirse amenazado.

Según los expertos indios en seguridad nacional e informática, el espionaje industrial se considera una prioridad para el ciberespionaje chino. La razón es que reduciría gastos y tiempo en el esfuerzo chino para construir un ejército e industria militar modernos.

Dentro de los ataques informáticos contra empresas y redes de información, los expertos en seguridad alertaban en el año 2007 de su aumento. Éste es especialmente notable en los casos provenientes de oriente. Como ejemplo se puede citar el caso de Alemania, donde los Servicios Secretos detectaron troyanos infiltrados en los ordenadores de la cancillería y de varios ministerios en el año 2007. El vicepresidente de los

---

(9) Las «puertas traseras» son coloquialmente las vulnerabilidades directamente explotables en un sistema o *software*.

Servicios Secretos, Hans-Elmar Remberg, atribuyó el ataque a unidades de espionaje del Ejército chino. Se detectaron asaltos buscando, no sólo secretos políticos o diplomáticos, sino también para acceder a habilidades técnicas y científicas, principal materia prima del país. Si hasta hace unos años la industria china se limitaba a reproducir artículos en versión barata, ahora busca tecnología punta, e incluso espían la organización y construcción de plantas de producción completas.

Casos como el anteriormente citado de India y este último de Alemania coinciden en señalar la obtención de capacidades militares en el campo cibernético. Esta tendencia podría ser seguida en el futuro próximo por otros países, lo que aconseja iniciar el debate de si es necesario dotar a las Fuerzas Armadas de ellas.

Una vez más, los troyanos son los programas preferidos para estas actividades. Con ellos se pueden robar contraseñas y datos confidenciales de las víctimas. Otra herramienta especialmente útil para el espionaje son los *keyloggers* (10). Empleados contra las redes del Gobierno, son extremadamente útiles para los Servicios de Inteligencia del adversario.

Ejemplos de esto a gran escala existen desde hace tiempo. Entre los años 1999 y 2004 se robaron más de 12.000 números de la Seguridad Social y fechas de nacimiento de los visitantes del Laboratorio Nacional de Oak Ridge (ORNL) del Departamento de Energía de Estados Unidos. En diciembre de 2007 unos cibedelincuentes penetraron nuevamente en los ordenadores del ORNL. Se cree que también atacaron el Laboratorio Nacional de los Álamos y el Laboratorio Nacional Lawrence Livermore.

Más cercano todavía es el caso detectado durante la campaña electoral norteamericana. Durante el verano de 2008, un miembro del equipo del todavía candidato Obama denunció un problema con un ordenador, que él achacaba a un virus informático. Tras su revisión, se pudo comprobar que había sido descargada una gran cantidad de información de los ordenadores de la campaña. No habían sido los únicos atacados, puesto que el sistema de su rival, John McCain, también había sufrido una infiltración. Las investigaciones apuntaron a una entidad u organización extranjera

---

(10) Un *keylogger* es un tipo de *software* malicioso que colocado en una red permite recopilar usuarios y contraseñas. También son capaces de registrar las pulsaciones de teclado de un operador, permitiendo a un ciberespía leer el texto escrito, ya sea un programa, un correo electrónico, etc.

que quisiera reunir información confidencial de cara a una futura negociación con el nuevo presidente.

Las actividades de espionaje no se realizan sólo mediante acciones de forzamiento o programas especiales. La existencia de ordenadores desprotegidos, conectados a su vez a dispositivos ópticos, supone una fuente potencial de información y facilitan mucho las labores de espionaje.

La Asociación de Internautas de España (11) detectó, a través de un estudio de José María Luque, su responsable del área de seguridad, que el 60% de las cámaras de vigilancia conectadas a Internet están abiertas y carecen de una seguridad adecuada. Accedió a cámaras de seguridad de centros comerciales, multinacionales, e incluso a alguna instalación de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Además, detectó otro 20% de cámaras cuyo acceso es más complicado, pero también vulnerables. Sólo el 20% de las cámaras comprobadas resultaron seguras.

La forma de acceder a estas cámaras es bastante sencilla. Basta conocer algunas marcas de cámaras y determinados puertos para que el navegador de Internet, a través de un buscador como *Google*, abra identificadores que conectan con cámaras de todo el mundo. Otra forma consiste en comprobar direcciones IP vinculadas a cámaras de vigilancia de forma aleatoria. Si la seguridad es deficiente, con pulsar en ellas con el ratón es suficiente.

Como se puede ver, resultaría relativamente fácil observar desde un ordenador particular lo que estas cámaras no seguras ven. Esto ofrece un potencial enorme para el espionaje, al poder servirse de ellas para vigilar lo que ocurre dentro de domicilios, diferentes tipos de locales e instalaciones, o cualquier otra cosa que se desee investigar.

Otra técnica con gran potencial para el ciberespionaje es la ingeniería social. Ésta se define normalmente como el procedimiento mediante el cual un *hacker* engaña a otros para que revelen datos valiosos que le benefician de alguna forma. Aunque los *hackers* empleaban inicialmente la ingeniería social para obtener códigos o claves de direcciones de correo para acceder a líneas de teléfono de larga distancia, los informes más recientes sugieren que los ataques por medio de la ingeniería social se usan para actos delictivos como la adquisición de números de tarjetas de crédito y otros datos financieros. No es muy difícil ver su utilidad para conseguir todo tipo de información procedente de personas no conscien-

---

(11) En: <http://www.internautas.org>

tes de los peligros de las nuevas herramientas de Internet. En un mundo donde las redes sociales, cada vez más populares, permiten que llevemos vidas paralelas, con personalidades alternativas, alguien especializado en (inteligencia humana), por ejemplo, podría conseguir la confianza de una persona que, sin saberlo, actuase de informador.

Los ejemplos anteriores son solamente una pequeña muestra de los que se pueden encontrar diariamente en los medios de comunicación. Sin embargo, permiten formar una idea de la importancia creciente que tiene este tipo de amenaza, así como de los efectos y posibilidades que ofrece a sus usuarios.

### **La lucha contra los ciberataques**

Como se podrá ver en otros capítulos, la frontera entre el ciberataque, el ciberespionaje y el cibercrimen se diluye, ya que, en la mayoría de los casos, uno es el paso previo del otro, y además comparten las técnicas necesarias para su desarrollo. El resultado es que en la lucha para contrarrestarlos no cabe distinción. Los métodos que se desarrollen para combatirlos servirán para la lucha contra todos ellos.

Toda estrategia diseñada para la lucha contra este tipo de amenazas debe incluir la prevención de los ciberataques contra las infraestructuras críticas de la nación, un programa para la reducción de la vulnerabilidad ante este tipo de ataques, así como medidas para la reducción de daños que éstos puedan causar y del tiempo necesario para la recuperación de los sistemas e infraestructuras afectados.

Para su desarrollo, el departamento que debe liderar y coordinar los esfuerzos debería ser aquel que normalmente se dedique a la seguridad interior. En el caso de Estados Unidos, una referencia en este campo, se trata del Departamento de Seguridad Nacional (12), equivalente al Ministerio del Interior español.

Entre las responsabilidades que se le deben encomendar, se incluyen el desarrollo de un plan conjunto (13) nacional para la seguridad de los re-

---

(12) DHS (*Department of Homeland Security*).

(13) El empleo de la palabra «conjunto» aquí, no se limita a su acepción militar, sino que hace referencia a la implicación de todas las instituciones públicas y privadas relacionadas de alguna forma con la defensa del ciberespacio y las infraestructuras críticas.

cursos clave y las infraestructuras críticas; la dirección de la gestión de crisis en respuesta a ciberataques sobre sistemas de información críticos; y la asistencia técnica al sector privado y entidades gubernamentales sobre planes de recuperación en emergencias por fallos en sistemas de información críticos.

Esta actuación está sometida a una serie de limitaciones. En primer lugar, en países con formas de gobierno descentralizadas, este simple hecho obliga a la existencia de organizaciones más allá del Gobierno central que asuman el liderazgo de algunos esfuerzos en sus respectivas áreas de influencia. Además, como consecuencia de lo anterior, surge la necesidad de órganos de coordinación entre agencias.

Por otro lado, el ámbito de actuación gubernamental debe descender hasta un determinado límite. La implicación del Estado debe limitarse a aquellos casos en los que los beneficios de la intervención sean mayores que los costes de ésta. Dado que su actuación no será universal, el Gobierno debe impulsar la creación y participación en asociaciones público-privadas para mejorar el conocimiento sobre seguridad, identificar y arreglar vulnerabilidades, intercambiar información y planear operaciones de recuperación.

En cuanto a la regulación sobre ciberseguridad, ésta no debe ser el medio principal de asegurar el ciberespacio. Esta aproximación al problema podría llevar a estructuras de seguridad más homogéneas, y con ello a un ciberespacio menos seguro. Además, según aparecen tecnologías nuevas, se identifican vulnerabilidades nuevas, de modo que la normativa debe ser genérica y revisarse cíclicamente.

Para responder a las necesidades anteriormente citadas, es necesario desarrollar una serie de iniciativas. En primer lugar un sistema nacional de seguridad y respuesta para el ciberespacio. Este sistema debería complementarse con un programa continuo de reducción de amenazas y vulnerabilidades.

Dado que una de las mayores vulnerabilidades en el ciberespacio es el desconocimiento de la existencia de la amenaza, así como la forma de contrarrestarla, otra necesidad es la existencia de un programa de divulgación y enseñanza sobre seguridad del ciberespacio.

Finalmente, un punto clave en la lucha contra este tipo de amenazas, es la cooperación, no solamente interna, sino también internacional. El hecho de que los ataques se produzcan desde lugares lejanos, como ya se

ha mencionado, pone de manifiesto la importancia de esta colaboración. Esto se traduce también en la necesidad de un programa de cooperación internacional.

### *Sistema Nacional de Seguridad y respuesta para el ciberespacio*

La identificación, intercambio de información y respuesta rápida, a menudo pueden mitigar los daños causados por la actividad maliciosa proveniente del ciberespacio. El sistema nacional de respuesta es necesario para detectar actividades potencialmente dañinas en el ciberespacio; analizar ataques y alertar a sus víctimas potenciales; coordinar las respuestas a los incidentes, y restaurar los servicios esenciales que hayan sido dañados. El hecho de que la gran mayoría del ciberespacio no tenga propietario ni lo controle una entidad determinada representa un reto para la creación de dicho sistema. Si no existe una visión global del ciberespacio, la información sobre un ataque se acumula en muchas organizaciones, pero sin un mecanismo para revisar todos esos indicadores, no se podrá organizar una respuesta. Para mitigar el impacto de los ciberataques es necesario que la información sobre ellos se distribuya amplia y rápidamente.

Las redes del sector privado son, cada vez más, un blanco para los ciberataques, por ello son probablemente las primeras organizaciones en detectar ataques de potencial importancia nacional. Para aprovechar esta información, el Gobierno debe impulsar la creación de órganos especializados dentro de estas organizaciones (14), que permitan el análisis e intercambio de información. Estos órganos, trabajando junto con el Gobierno, permitirían asegurar la recepción de información sobre amenazas y vulnerabilidades a tiempo, y coordinar los esfuerzos de planeamiento de contingencias.

El Sistema Nacional de Seguridad y respuesta para el ciberespacio debería ser una arquitectura mixta público-privada, coordinada por un departamento gubernamental, con la misión de analizar, alertar y gestionar incidentes de ámbito nacional, garantizar la continuidad de los sistemas del gobierno y las infraestructuras del sector privado, e incrementar el intercambio de información entre organizaciones para mejorar la seguridad del ciberespacio.

---

(14) En Estados Unidos estos órganos se denominan ISAC,s (*Information Sharing and Analysis Centres*).

## ANÁLISIS

El análisis es el primer paso al detectar un ataque. En esta fase se busca su naturaleza, la información que ha comprometido, la extensión del daño, la posible intención del intruso, las herramientas que ha podido usar, y las vulnerabilidades que ha explotado. Toda esta información es fundamental para identificar los indicios que permitan reconocer un ataque y generar las alertas correspondientes. Al considerar conjuntos más amplios de incidentes, se pueden identificar alertas de riesgos emergentes, como métodos nuevos de ataque.

## ALERTA

En un mundo donde las comunicaciones son casi instantáneas, los minutos pueden marcar la diferencia entre una interrupción de servicios severa y un incidente gestionable. Para que la información disponible en el paso anterior se pueda distribuir a tiempo, es necesaria una infraestructura segura que proporcione comunicaciones fiables entre propietarios de infraestructura crítica, operadores y proveedores de servicios.

## RESPUESTA Y RECUPERACIÓN

Una vez difundida la alerta, el Gobierno debe apoyar a la gestión de crisis en respuesta a amenazas y ataques a sistemas de información críticos para el Gobierno, gobiernos autónomos, sector público y, a petición, sector privado.

No existe ninguna tecnología capaz de hacer una red completamente segura. Una forma de reducir la exposición a pérdidas relacionadas con ciberataques es el desarrollo de planes de contingencia adecuados y probados. Además, deben establecerse planes de asistencia mutua entre los diferentes componentes de infraestructura crítica, de modo que se reduzcan los efectos en cascada debido a su interrelación. Todos estos planes deben ser coordinados por un órgano superior a nivel nacional, que debería depender directamente del Departamento Gubernamental encargado de la seguridad del ciberespacio.

Para probar la eficacia de la seguridad y los planes de contingencia se deben emplear ejercicios de simulación. De esta forma se puede evaluar el impacto potencial de los ataques y la coordinación de las capacidades públicas y privadas para la gestión, respuesta y recuperación en incidentes.

## INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

El intercambio de información sobre incidentes es fundamental. Existen dificultades para lograrlo, como el miedo a que datos confidenciales, privados o potencialmente comprometedores pudiesen llegar al dominio público si se compartiesen con el Gobierno. Preocupaciones sobre ventajas en competitividad pueden impedir que se comparta información entre empresas de un mismo sector. Una prueba de ello es que la mayoría de los ciberdelitos son abordados internamente por las mismas organizaciones afectadas, que realizan investigaciones encubiertas. Los resultados casi nunca se hacen públicos.

El gráfico mostrado a continuación proviene de un informe del *Computer Security Institute* (15) y (16) figura 1.

Para evitar éstos y otros problemas, el Gobierno debe establecer normativas para la custodia y almacenamiento de esta información, así como métodos de protección de la confidencialidad del remitente.

Las organizaciones privadas con grandes recursos informáticos, como grandes empresas, laboratorios de investigación y universidades juegan un papel importante en la detección e informe de ciberataques y vulnerabilidades. Debido a que estas instituciones poseen grandes redes que pueden ser usadas como vectores de lanzamiento de ataques, se las debe animar a establecer puntos de contacto con los proveedores de servicios de Internet y Cuerpos de Seguridad del Estado, y crear centros de análisis e intercambio de información. Esto es extensible a las grandes empresas de infraestructura.

Una iniciativa interesante para el apoyo a este sistema es el *Cyberwar Playbook* desarrollado en Estados Unidos. Este libro define las tácticas, técnicas y procedimientos que un atacante puede emplear para conseguir unos objetivos concretos. Su propósito es ayudar en la Defensa Nacional ante un ciberataque, si bien puede ampliarse su ámbito de aplicación a los sectores público y privado, en particular en la defensa de la infraestructura crítica.

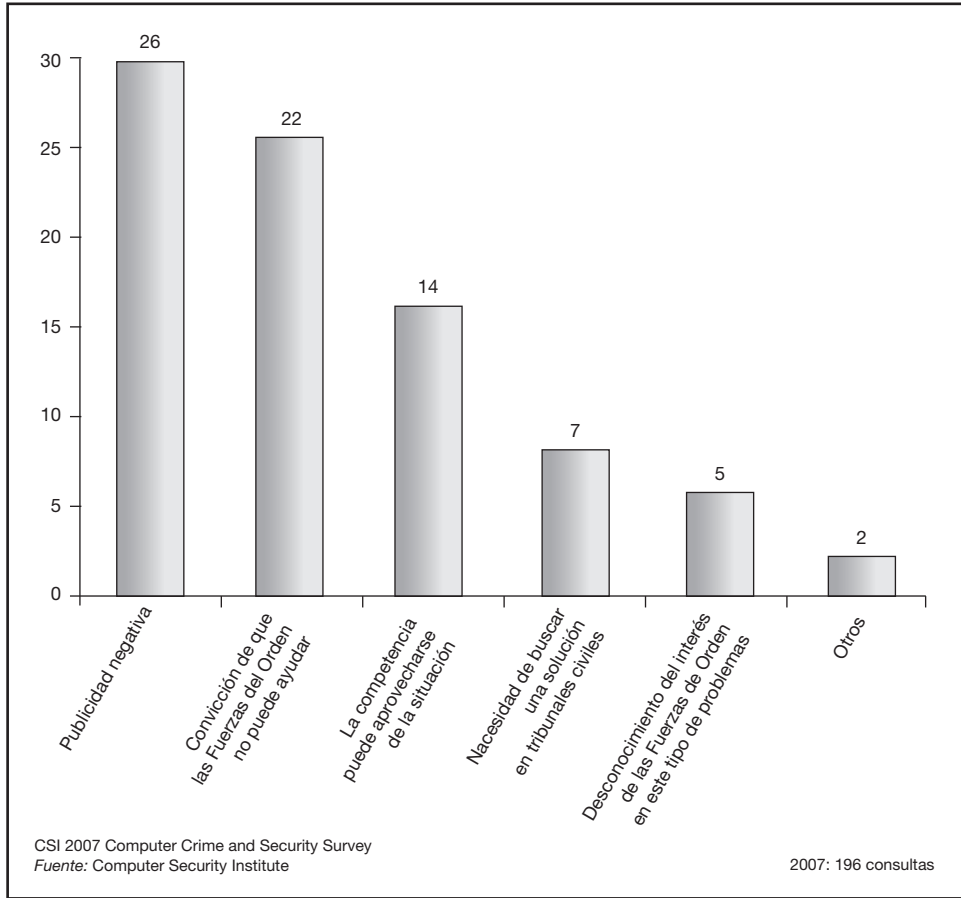
Para su creación se forma un equipo de atacantes simulados, que a partir de los objetivos que deben alcanzar, y de una lista de posibles procedi-

---

(15) En: <http://www.gocsi.com>

(16) La figura 1, pone también de manifiesto la necesidad de mejorar las capacidades policiales y judiciales en este ámbito, que se tratarán con posterioridad.





**Figura 1.**— Razones por las que los organizaciones prefieren no divulgar estos incidentes, en porcentaje.

mientos, realizan el ataque. El equipo defensivo trata de identificar el tipo de ataque, y de pararlo y mitigar sus efectos. Tras una serie de repeticiones del procedimiento, se puede identificar cuál es la estrategia defensiva más adecuada, o cuál produce resultados indeseables. El proceso se repite con diferentes objetivos del bando atacante para compilar diferentes situaciones posibles. Finalmente se plasma en el documento de apoyo para la lucha contra ciberataques.

Para la obtención de información también es importante la creación de sistemas de inteligencia. Con estos sistemas se trata de conocer qué información busca el adversario, o qué mira con más frecuencia, puesto

que antes de realizar un ataque se necesita reconocer las redes y explorar sus vulnerabilidades.

### *Programa Nacional de Reducción de Amenazas y Vulnerabilidades*

Las vulnerabilidades que más amenazan el ciberespacio se encuentran en los sistemas de información de las empresas de la infraestructura crítica, y en sus estructuras de apoyo externo. Los atacantes buscan explotar vulnerabilidades surgidas durante el diseño e implementación del *software*, *hardware*, redes y protocolos. Incluso cuando las alertas están disponibles, el arreglo de algunas vulnerabilidades necesita días, semanas o incluso años de trabajo. Por ello, las vulnerabilidades en las redes críticas se deben identificar y corregir antes de que surjan las amenazas. No se pueden eliminar todas las vulnerabilidades o amenazas, pero se pueden minimizar realizando esfuerzos para:

- Reducir y corregir las vulnerabilidades de *software*, identificando y arreglando las vulnerabilidades existentes que, si se explotasen, podrían causar la mayor parte del daño a los sistemas críticos.
- Impulsar el empleo de sistemas seguros de supervisión, control y adquisición de datos.
- identificar interdependencias de la infraestructura y la mejorar la seguridad física de los sistemas vitales.
- Buscar vulnerabilidades en las tecnologías nuevas.
- Identificar y castigar actores maliciosos, mejorando las capacidades judiciales para la prevención y persecución de los ataques en el ciberespacio.

#### REDUCCIÓN Y CORRECCIÓN DE VULNERABILIDADES DE SOFTWARE

Cada día surgen nuevas vulnerabilidades de *software*. Las correcciones normalmente las aportan los fabricantes por medio de «parches». Sin embargo, muchos fallos conocidos, para los que existen correcciones, siguen presentes en los sistemas durante largos periodos de tiempo. El *software* no corregido en las infraestructuras críticas las hace vulnerables, ya que estos fallos pueden usarse para obtener el control sobre ellas.

La difusión de información sobre la existencia de estas vulnerabilidades y su forma de corregirlas es fundamental, sin embargo, presenta el problema de que su difusión abierta ayuda tanto al desarrollo de correcciones, como a la creación de oportunidades para los atacantes. Para solucionarlo, es necesaria la presencia de cauces seguros para la transmisión

de esta información. Una vía podría ser la red de centros de análisis e intercambio de información mencionada con anterioridad.

Una iniciativa interesante para la reducción de vulnerabilidades de *software* es el catálogo de patrones de ataque (17), patrocinado por el DHS en Estados Unidos y de dominio público. Los patrones de ataque describen las técnicas que los atacantes emplean para romper el *software*, que tienen tendencia a ser pocas y bastante específicas.

Los patrones de ataque contienen información suficiente sobre la forma en que se desarrollan los ataques, para permitir a los programadores su prevención. Al mismo tiempo, no contienen información tan detallada sobre las vulnerabilidades como para que los *hackers* con menos nivel puedan aprender de ellos. También se describen las condiciones que se tienen que cumplir para que se puedan aplicar (contexto), así como los métodos recomendados para mitigar sus efectos.

Aunque los patrones de ataque representan descripciones de cómo se explotan vulnerabilidades, no tienen necesariamente que provenir de vulnerabilidades descubiertas tras un ataque. Las organizaciones al realizar auditorías de seguridad en sus redes, pueden encontrar formas nuevas de atacar un sistema y reflejarlas en este catálogo.

La forma de emplear los patrones para desarrollar *software* más seguro es utilizar la información del contexto en el que se puede realizar un ataque determinado. De esta forma, el programador puede decidir qué debe hacer la aplicación si encuentra esa condición. También se puede emplear los patrones de ataque para identificar las mejores configuraciones y políticas de seguridad.

Una vez desarrollado el programa, los patrones de ataque se emplean a la inversa, en pruebas de seguridad basadas en los riesgos. El objetivo es tratar de romper el programa. En estas pruebas se aplican los patrones de ataque para encontrar y explotar vulnerabilidades.

#### EMPLEO DE SISTEMAS SEGUROS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y ADQUISICIÓN DE DATOS

En la actualidad existen muchas industrias e infraestructuras que emplean estos sistemas, basados en ordenadores, para controlar, de forma remota,

---

(17) CAPEC (*Common Attack Pattern Enumeration and Classification*).

procesos sensibles que antes se controlaban de forma manual. De forma creciente, estos sistemas usan Internet para la transmisión de órdenes, en vez de las redes aisladas que empleaban en el pasado. Debe asegurarse que existe un conocimiento amplio entre los fabricantes y los usuarios de estos sistemas, de las vulnerabilidades que crean y las consecuencias que su explotación puede tener, en contraste con las ventajas que tiene la inversión en un sistema seguro.

#### IDENTIFICACIÓN DE INTERDEPENDENCIAS DE LA INFRAESTRUCTURA Y MEJORA DE LA SEGURIDAD FÍSICA DE LOS SISTEMAS VITALES

Esta identificación es vital, puesto que el impacto de un ataque podría ser mayor del esperado por los efectos en cascada que podrían producirse en caso de que las infraestructuras fuesen interdependientes. A través de este conocimiento se pueden mejorar los planes de contingencia y recuperación, y se ayuda a reducir las vulnerabilidades por efectos en cascada.

En este estudio debe incluirse vulnerabilidad debida a la pérdida de infraestructura física en la que se basen estos sistemas, ya que su destrucción provocaría los mismos efectos que la caída de los servicios también por otros medios.

#### BÚSQUEDA DE VULNERABILIDADES EN NUEVAS TECNOLOGÍAS

Las nuevas tecnologías crean nuevas vulnerabilidades. Por ejemplo, una persona en un coche recorriendo las calles de una ciudad podría acceder a muchas redes inalámbricas sin que sus propietarios lo supiesen, a menos que estuviesen aseguradas convenientemente. Otro ejemplo son los teléfonos móviles y (asistente digital personal), que incorporan sistemas operativos cada vez más sofisticados, con tecnologías de conectividad que puede necesitar características de seguridad para evitar la explotación de vulnerabilidades por medio de ataques DoS sobre las redes de telefonía móvil, o incluso sobre Internet.

#### *Programa de Divulgación y Enseñanza sobre Seguridad del Ciberespacio*

Las organizaciones que se basan en sistemas de información conectados en red deben tomar acciones proactivas para detectar y arreglar sus vulnerabilidades, en vez de esperar a que los ataques sean detenidos, o que se les avise de un ataque inminente. Aunque la probabilidad de

sufrir un ciberataque grave es difícil de estimar, los costes asociados a uno que tenga éxito es probable que superen a los asociados a la inversión necesaria en el desarrollo de un programa de prevención. Cuando se emplee la tecnología inalámbrica, debe evaluarse cuidadosamente los riesgos asociados a su empleo en funciones críticas. Este tipo de comunicación puede ser interceptada, y sus redes asociadas pueden sufrir ataques DoS. Las auditorías de seguridad para detectar vulnerabilidades en la infraestructura pueden durar meses, por lo que el proceso debería ser repetido de forma regular.

Otra razón para la revisión regular de las condiciones de seguridad de las redes es que continuamente se crean o detectan nuevas vulnerabilidades. La mera instalación de *hardware* de seguridad de red no sustituye al mantenimiento y actualización de las defensas de la red. Como muestra de ello, El 90% de los participantes en una encuesta del *Computer Security Institute* (18) empleaba antivirus en sus redes, sin embargo, el 85% de sus sistemas había sido atacado por virus. En la misma encuesta, el 89% tenía instalados firewalls, y el 60% sistemas de detección de intrusos. Sin embargo, el 90% había sufrido brechas de seguridad, y el 40% intrusiones desde el exterior.

En muchos casos las soluciones a los problemas de seguridad ya existen, pero quienes las necesitan no lo saben, o no saben como encontrarlas. En otros casos no saben ni que lo necesitan. Por ejemplo, un pequeño negocio puede no tener en cuenta que las palabras clave por defecto que emplea su servidor de página *web* permite el acceso a todo aquel que sepa cuál es, y con ello controlarlo.

La mayoría de las vulnerabilidades de seguridad se pueden mitigar a través de buenas prácticas de seguridad. Estas buenas prácticas incluyen no sólo la instalación de *hardware* de seguridad, sino también un manejo correcto, la instalación de *firewalls* y antivirus, y la actualización regular de éstos y de sistemas operativos y programas principales.

Las grandes empresas poseen las mayores redes y sistemas de ordenadores que, si no se aseguran, pueden ser explotadas para lanzar ataques. Estos ataques, en caso de ser masivos, pueden tener grandes consecuencias económicas. El Ministerio del Interior debe sensibilizar a los propietarios de estas redes de sus vulnerabilidades y qué pueden hacer para mitigarlas.

---

(18) En: <http://www.gocsi.com>

Muchos ataques en empresas se producen a través de usuarios de confianza, personas con acceso legítimo a las redes y sistemas de información de las empresas. La identificación y autenticación de cada usuario es el primer eslabón en la cadena de seguridad de un sistema, sin embargo, muchas veces las palabras clave por defecto no se cambian o se renuevan raramente. Los controles de acceso débiles permiten modificar, destruir o divulgar información sensible. Nadie debería tener control total sobre ningún sistema.

Muchas redes no seguras de campus universitarios han sido empleadas por atacantes organizados para lanzar ataques DoS y de otros tipos. La razón es el gran poder de cálculo informático que poseen y el acceso abierto relativo que tienen a sus recursos. Para luchar contra estas vulnerabilidades se debería fomentar la seguridad de las redes de investigación y revisar las políticas de seguridad institucionales en la educación superior. Esto se puede lograr a través de un programa que aumente la conciencia de la necesidad de asegurar el ciberespacio.

Muchas de las infraestructuras críticas y el ciberespacio en el que se basan son propiedad y se gestionan desde el sector privado. Gran cantidad de las vulnerabilidades del ciberespacio, como las expuestas anteriormente, existen por la falta de conocimientos sobre ciberseguridad de los usuarios, administradores de sistemas, desarrolladores de tecnología, etc. La principal iniciativa gubernamental para luchar contra estos condicionantes es la creación de un programa de ámbito nacional para lograr que toda la población asegure su parte del ciberespacio.

Todo el mundo puede ayudar a la seguridad del ciberespacio, asegurando la parte de éste que puede controlar o en la que puede influir. Para hacerlo, los usuarios necesitan saber qué pueden hacer para evitar las intrusiones, ataques o brechas en la seguridad. Para lograr esta cultura de seguridad puede ser de gran utilidad la creación de un programa de conocimiento y sensibilización pública.

Los usuarios privados y las pequeñas empresas no son parte de infraestructuras críticas, sin embargo, sus sistemas son cada vez más usados por los agentes maliciosos para atacar sistemas críticos. Por lo tanto, mejorar el conocimiento sobre ciberseguridad entre los usuarios contribuye a una mayor seguridad de la infraestructura. Una forma de lograrlo es fomentar la cooperación con el Ministerio de Educación y los gobiernos locales y estatales, para introducir contenidos de ciberseguridad en la

educación obligatoria. También ayudaría la disponibilidad de páginas *web* oficiales en las que se ofreciese información a los consumidores y pequeñas empresas.

El programa de divulgación y enseñanza sobre seguridad del ciberespacio tiene como objetivo la mejora del conocimiento sobre ciberseguridad en compañías, agencias del gobierno, universidades y entre los usuarios.

### *Programa de Cooperación Internacional*

Una Red de redes se extiende por todo el mundo, permitiendo a los actores maliciosos de un continente actuar en sistemas a miles de kilómetros. Los ciberataques cruzan fronteras, lo que hace complicada la tarea de identificar su procedencia. Encontrar el origen de esta actividad es complicado, por ello, la capacidad de protección y defensa de sistemas y redes es crítica. Para lograrla se necesita un sistema de cooperación internacional que permita el intercambio de información, reducir las vulnerabilidades y detener a los actores maliciosos.

Uno de los pilares en este sistema es la inteligencia del ciberespacio. La comunidad de inteligencia debe adoptar una postura fuerte de contrainteligencia para contrarrestar la inteligencia del adversario sobre los sistemas de información propios. Esto incluye al Gobierno y las organizaciones comerciales y de educación. El esfuerzo debe incluir un mayor conocimiento de las capacidades e intenciones del adversario en su empleo del ciberespacio como medio de espionaje. Como consecuencia, debe ser una preocupación continua la actualización de información sobre nuevas técnicas y procedimientos de ciberataque.

Otro punto importante es la creación de redes nacionales e internacionales de vigilancia y alarma. Cada nación debe desarrollar su propio sistema de observación y alerta, para capaz de informar a las agencias gubernamentales, el público y los demás países sobre ataques inminentes o virus.

La gran mayoría de los ciberataques se originan o pasan a través de sistemas en el extranjero, cruzan varias fronteras, y requieren la cooperación internacional en la investigación para pararlos. Para conseguir la seguridad global del ciberespacio se necesita la cooperación internacional en la investigación y persecución de los cibercriminales. Es necesario trabajar a través de organizaciones internacionales para conseguir la protección de la infraestructura de la información y promover una «cultura de seguridad global». Para lograrlo se debe fomentar la creación de este tipo de

organizaciones, así como la adhesión de las naciones a ellas o, al menos, asegurarse de que sus leyes y procedimientos son compatibles

Un ejemplo de este tipo de organización es la convención sobre el cibercrimen del Consejo de Europa, que obliga a sus integrantes a considerar los ciberataques como un crimen importante, y a la adopción de medidas y procedimientos de apoyo mutuo para combatir mejor el cibercrimen a través de las fronteras internacionales. Este convenio fue elaborado por el Consejo de Europa con la participación de Canadá, Estados Unidos, Japón y Suráfrica, y está en vigor desde julio de 2004. Medidas recogidas en el Convenio, como la conservación de los datos informáticos almacenados, las órdenes de presentación de los mismos, el registro, así como la confiscación y la obtención en tiempo real de datos informáticos si fuera necesario, se están convirtiendo en base jurídica para la cooperación internacional. De esta forma sirven para proporcionar una norma mundial que mejore la legislación sobre la ciberdelincuencia.

Dentro de este esfuerzo, Cybex, una empresa española, con el apoyo financiero de la Comisión Europea, ha organizado la primera Certificación Europea sobre Cibercriminalidad y Pruebas Electrónicas (ECCE, en sus siglas en inglés). Su objetivo principal es ofrecer la formación técnica necesaria para jueces, abogados y fiscales europeos y de América del Sur sobre cibercrimen y prueba electrónica, para que en el futuro, este tipo de pruebas sean presentadas y admitidas de forma habitual ante los tribunales de todo el mundo. Gracias a esta formación única en todos los países europeos, se conseguirá incrementar la compatibilidad de los sistemas judiciales existentes en materia de prueba electrónica y lucha contra el cibercrimen.

Independientemente de las medidas que se tomen con carácter internacional, cada nación debe retener la capacidad de ejercer la respuesta que considere conveniente. Cuando se produce el ataque de una nación, grupo terrorista u otro adversario a través del ciberespacio, la respuesta no tiene por qué limitarse a la persecución criminal. De este planteamiento se deriva la posibilidad de responder través del propio ciberespacio. Para ello se necesita estudiar las capacidades necesarias, y a quién dotar de ellas dependiendo del reparto de responsabilidades. En el caso de Estados Unidos y otros países, aparte de las competencias otorgadas a sus cuerpos de policía, sus ejércitos están comenzando a dotarse de capacidades para el enfrentamiento a través del ciberespacio.



## Situación en España

En España, las competencias en materia de defensa contra ciberataques le corresponden al Centro Criptológico Nacional (CCN). Dicho Centro se creó por la Ley 11/2002, de 6 de mayo, que regula el Centro Nacional de Inteligencia, e incluye al CCN. Posteriormente, por Real Decreto 421/2004, de 12 de marzo, se regula y define el ámbito y funciones del CCN.

Dentro de las competencias del CCN, una de las más importantes es la certificación de las redes seguras de las instituciones gubernamentales, entre ellas las de Defensa. Este cometido viene regulado por la Orden Ministerial PRE/2740/2007 de 19 de septiembre, que establece el *Reglamento de Evaluación y Certificación de la Seguridad de las Tecnologías de la Información*.

Dentro del CCN, existe un órgano especializado en la ciberdefensa denominado CERT (19). Esta Organización estudia la seguridad de las redes y ordenadores para proporcionar servicios de respuesta ante incidentes a víctimas de ataques, publica las alertas relativas a amenazas y vulnerabilidades y ofrece información que ayude a mejorar la seguridad de estos sistemas. Complementa los servicios de carácter reactivo anteriores con otros de carácter preventivo y de gestión de la seguridad. La misión del CERT es desarrollar la función de centro de alerta y respuesta ante incidentes de seguridad, ayudando a las Administraciones Públicas (20) a responder de forma más rápida y eficiente ante las amenazas de seguridad que afecten a sus sistemas de información.

El objetivo del CCN-CERT es contribuir a la mejora del nivel de seguridad de los sistemas de información de las Administraciones Públicas. En el desarrollo de su actividad tiene autoridad para:

- Realizar todas las acciones necesarias para la resolución de incidentes en Sistemas Clasificados (Real Decreto 421/2004).
- Colaborar y asesorar en la resolución de los incidentes en sistemas no clasificados. En este caso, las acciones necesarias para cumplir con la misión del CCN-CERT deben tomarse en consenso con las Administraciones Públicas.

---

(19) CERT (*Computer Emergency Response Team*) (equipo de respuesta para emergencias informáticas).

(20) Las Administraciones Públicas incluyen la Administración Central, las autonómicas y locales.

Los incidentes prioritarios para el CCN-CERT son:

- Incidentes que afecten a información clasificada.
- Ataques contra infraestructuras de Internet de las Administraciones Públicas.
- Ataques distribuidos y automáticos contra sitios de Internet.
- Nuevos tipos de ataques o nuevas vulnerabilidades.
- Ataque con código dañino.
- Análisis forense de equipos comprometidos.
- Ataque a sistemas CIS de infraestructuras críticas.

Una de las funciones que desarrolla el CCN-CERT es la promoción de otros CERT,s. Para ello proporciona la información, formación y herramientas necesarias para que la comunidad pueda desarrollar sus propios CERT,s, actuando el CCN-CERT como coordinador de CERT,s a nivel gubernamental. Además, realiza el diseño de guías y herramientas de implantación y operación.

En cuanto a la Protección de Infraestructuras Críticas, el CCN-CERT apoya al Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas. En particular proporciona:

- Coordinación a nivel nacional.
- Información sobre incidentes.
- Apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Apoyo en análisis y gestión de riesgos.

Además del CCN-CERT, desarrollan funciones en la defensa del ciberespacio las unidades especializadas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Dentro de ellas, merece especial mención El Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil y la Brigada de Investigación Tecnológica de la Policía Nacional.

## **Conclusiones**

En el mundo actual pocos son ya los ámbitos de la sociedad donde no están presentes los sistemas de información, y este empleo parece que continuará aumentando en el futuro. En muchas organizaciones, entre las que se encuentran infraestructuras críticas para las naciones, estas tecnologías desempeñan ya funciones insustituibles y primordiales. Como consecuencia, las redes de estas infraestructuras se presentan como una de las mayores vulnerabilidades actuales, a la vez que provocan que el ciberespacio sea uno de los campos de mayor esfuerzo y desarrollo actual en la seguridad y defensa.

En la nueva Directiva de Defensa Nacional ya se considera la amenaza cibernética como un riesgo. Sin embargo, este reconocimiento no es suficiente. Es necesaria una estrategia para la defensa del ciberespacio, que permita sentar los objetivos estratégicos para el posterior proceso de planeamiento de capacidades. Esta estrategia debería desarrollarse de forma individual, como ya sucede en países líderes en este campo, como Estados Unidos, o, por lo menos, ser un capítulo importante en la futura Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.

Muchas de las acciones necesarias para la lucha contra las ciberamenazas descritas anteriormente ya se han tomado en España. Entre las instituciones con responsabilidades en este campo se encuentran el CCN-CERT y unidades específicas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sin embargo, quedan sin cubrir algunos puntos importantes. Uno de ellos es el de la información sobre ciberseguridad a los usuarios domésticos. El CCN-CERT se ocupa de la difusión de información a grandes entidades, pero no desciende al público en general. Dado que como se ha mencionado varias veces, la seguridad del ciberespacio atañe a todos, debería hacerse un esfuerzo gubernamental en este sentido. Algunos ejemplos de acciones útiles son campañas en los medios de comunicación, o la existencia de una página *web* específica.

También se echa en falta un órgano asesor y coordinador al más alto nivel gubernamental. Este órgano no solamente serviría como único punto de contacto presidencial para los asuntos relacionados con el ciberespacio, sino que se comportaría como coordinador de todos los esfuerzos realizados por los diferentes actores con competencias en su defensa.

Como ya se ha expuesto, la procedencia de los ataques es dispar. Estos pueden ser acciones de terroristas, criminales o naciones. Esto tiene como consecuencia la necesidad de un esfuerzo multidisciplinario. Es la razón de que existan unidades diferenciadas en la lucha contra las diferentes procedencias de las amenazas. En este contexto, cabe la duda sobre el posible papel de las Fuerzas Armadas en la defensa del ciberespacio, o en su empleo como medio ofensivo. En cualquier caso, las Fuerzas Armadas son una parte importante en la ciberdefensa, porque su infraestructura es una de las denominadas críticas, y a su vez depende de otras infraestructuras críticas, además de hacer un uso extensivo de las tecnologías de la información.

En el caso de que, a semejanza de lo que se está produciendo en otros países, se decida la participación de las Fuerzas Armadas como actor en

el ciberespacio, debe acotarse de forma detallada sus responsabilidades, pues de ello depende el planeamiento adecuado de las capacidades necesarias, tanto defensivas como, en su caso, ofensivas.

Todos estos esfuerzos no alcanzarán el nivel de seguridad buscado si no se prueban los diferentes planes y medidas puestas en práctica. Para ello, el Gobierno debe diseñar medidas de rendimiento y evaluar la efectividad de los programas de ciberseguridad. Para este fin son útiles los ejercicios de simulación y las iniciativas ya descritas del CAPEC y *Cyberwar Playbook*.

Las tecnologías de la información siguen sufriendo un continuo desarrollo, lo que supone que el esfuerzo en la obtención de su seguridad debe ser un proceso también continuo. España no puede quedarse atrás, pues como la realidad nos ha mostrado en varias ocasiones, la amenaza también nos tiene en su punto de mira.

## **Bibliografía**

### *Libros y monografías:*

VERTON, Dan: *Black Ice. La amenaza invisible del ciberterrorismo*, editorial McGraw-Hill, 2004.

VIGILANT, Jean-Marc: *Ciberterrorismo*, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 20 de marzo de 2002.

### *Publicaciones y artículos disponibles en páginas web:*

ALANDETE, David: «Cómo Obama puede salvar la Red», *El País.com*, 9 de diciembre de 2008, consultado el 24 de enero de 2009, en: [http://www.elpais.com/articulo/Pantallas/Obama/puede/salvar/Red/elpepurtv/20081209elpepirtv\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Pantallas/Obama/puede/salvar/Red/elpepurtv/20081209elpepirtv_3/Tes)

ARMIN, Jart and WALTON, Greg: «The Kyrgyzstan DoS Attacks of January, 2009: Assessment and Análisis», *IntelFusion.net*, consultado el 30 de enero de 2009, en: <http://intelfusion.net/wordpress/?p=516>

BARNUM, Sean: *Attack Patterns: Knowing Your Enemy in Order to Defeat Them*, Cigital Inc., 1 de marzo de 2007, consultado el 10 de enero de 2009, en: [http://capec.mitre.org/documents/Attack\\_Patterns-Knowing\\_Your\\_Enemies\\_in\\_Order\\_to\\_Defeat\\_Them-Slides.pdf](http://capec.mitre.org/documents/Attack_Patterns-Knowing_Your_Enemies_in_Order_to_Defeat_Them-Slides.pdf)

— CAPEC (Common Attack Pattern Enumeration and Classification) Schema Description), Cigital Inc., 15 de enero de 2008, consultado el 10 de enero de 2009, en: [http://capec.mitre.org/documents/documentation/CAPEC\\_Schema\\_Description\\_v1.3.pdf](http://capec.mitre.org/documents/documentation/CAPEC_Schema_Description_v1.3.pdf)

- BARNUM, Sean y SEIT, Amit: *Attack Patterns as a Knowledge Resource for Building Secure Software*, Cigital, Inc., 2007, consultado el 10 de enero de 2009, en: [http://capec.mitre.org/documents/Attack\\_Patterns-Knowing\\_Your\\_Enemies\\_in\\_Order\\_to\\_Defeate\\_Them-Paper.pdf](http://capec.mitre.org/documents/Attack_Patterns-Knowing_Your_Enemies_in_Order_to_Defeate_Them-Paper.pdf)
- BRODIE, Cindy: *The Importance of Security Awareness Training*, SANS Institute Infosec Reading Room, 30 de junio de 2008, consultado el 28 de enero de 2009, en: [http://www.sans.org/reading\\_room/whitepapers/awareness/rss/the\\_importance\\_of\\_security\\_awareness\\_training\\_33013](http://www.sans.org/reading_room/whitepapers/awareness/rss/the_importance_of_security_awareness_training_33013)
- CCN-CERT: *El CERT Gubernamental Español, Servicio de Respuesta a Incidentes de Seguridad para la Administración*, Centro Criptológico Nacional (CCN), octubre de 2008, consultado el 18 de enero de 2009, en: [https://www.ccn-cert.cni.es/publico/dmpublidocuments/CCN-CERT\\_2008.10\\_Castilla\\_y\\_Leon.pdf](https://www.ccn-cert.cni.es/publico/dmpublidocuments/CCN-CERT_2008.10_Castilla_y_Leon.pdf)
- CSIS: *Securing Cyberspace for the 44th Presidency*, diciembre 2008, consultado el 10 de enero de 2009, en: [http://www.csis.org/media/csis/pubs/081208\\_securingcyberspace\\_44.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/081208_securingcyberspace_44.pdf)
- Cyberwar-The Battle for Gaza on the Internet*, Hostexploit.com, consultado el 6 de enero de 2009, en: [http://hostexploit.com/index.php?view=article&catid=1%3Aarticles%E2%80%A6&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com\\_content](http://hostexploit.com/index.php?view=article&catid=1%3Aarticles%E2%80%A6&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com_content)
- Cyberwar-The Cyber Iron Curtain: Now Kyrgyzstan*, Hostexploit, 26 de enero de 2009, consultado el 18 de febrero de 2009, en: <http://hostexploit.blogspot.com/2009/01/cyberwar-cyber-iron-curtain-now.html>
- «El “cibercrimen”, un desafío para el sistema judicial que exige la colaboración entre Estados y empresas», en *Cibersur.com*, 7 de octubre de 2008, consultado el 24 de enero de 2009, en: <http://www.cibersur.com/modules.php?name=News&file=article&sid=11479&theme=Cibersur&ref=64>
- El CSIC prueba un sistema que ayudará a luchar contra el espionaje informático. La web del programador*, 4 de junio del 2008, consultado el 24 de enero de 2009, en: <http://www.lawebdelprogramador.com/noticias/mostrar.php?id=1983>
- GÓMEZ, Juan: «Los troyanos espían en Alemania», *El País.com*, 2 de septiembre de 2007, consultado el 24 de enero de 2009, en: [http://www.elpais.com/articulo/reportajes/troyanos/espian/Alemania/elpeputec/20070902elpdmgrep\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/reportajes/troyanos/espian/Alemania/elpeputec/20070902elpdmgrep_5/Tes)
- HERNÁNDEZ, José: «¡Cuidado! Miran a través de tu cámara», *El País*, 28 de septiembre de 2008, consultado el 12 de noviembre de 2009, en: [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Cuidado/Miran/traves/camara/elpepisoc/20080928elpepisoc\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Cuidado/Miran/traves/camara/elpepisoc/20080928elpepisoc_1/Tes)
- Indias Sino cyber concerns*, Janes Intelligence Digest, 23 de septiembre de 2008. Base de datos IRIS (necesaria suscripción), en: <http://www.janes.com>
- KASPERSKY, Eugene: *Cybercrime arms race*, Kaspersky lab, 17 de septiembre de 2008, versión traducida al español, consultado el 24 de enero de 2009, en: <http://www.viruslist.com/sp/analysis?pubid=207271000#1>

- LANGEVIN, Jim and McCaul, Michael: *US must update laws defending against foreign hackers*, Houston Chronicle, 20 de diciembre de 2008, consultado el 6 de enero de 2009, en: <http://www.chron.com/disp/story.mpl/editorial/outlook/6174987.html> (necesario darse de alta).
- «Lanzan certificación europea sobre cibercriminalidad y pruebas electrónicas», *DiarioTI.com*, 3 de diciembre de 2008, consultado el 24 de enero de 2009, en: <http://www.diarioti.com/gate/n.php?id=20545>
- «Microsoft, víctima del “ciberespionaje” industrial», *El Mundo.es*, 27 de octubre de 2000, consultado el 20 de enero de 2009, en: <http://www.elmundo.es/navegante/2000/10/27/microsoft.html>
- MIKKELSEN, Randall: *Estados Unidos no está listo para ciberataque, demuestra juego*, Reuters, 19 de diciembre de 2008, consultado el 24 de enero de 2009, en: <http://lta.reuters.com/article/internetNews/idLTASIE4BI02D20081219?pageNumber=3&virtualBrandChannel=0&sp=true>
- PIPER, Paul: «*Nets of Terror, Terrorist Activity on the Internet*», *Information Today, Inc.*, volume 16, número 10 de noviembre/diciembre 2008, consultado el 30 de enero de 2009, en: <http://www.infotoday.com/searcher/nov08/Piper.shtml>
- REYNA, Luis: «El bien jurídico en el delito informático», *Alfa-Redi: Revista de Derecho Informático*, número 33, abril de 2001, consultado el 24 de enero de 2009, en: <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=667>
- RIVEIRO, Aitor: «Piratas informáticos robaron información confidencial de los ordenadores de Obama y McCain», *El País.com*. 6 de noviembre de 2008, consultado el 6 de enero de 2009, en: [http://www.elpais.com/articulo/internet/Piratas/informaticos/robaron/informacion/confidencial/ordenadores/Obama/McCain/elpepupetec/20081106elpepupetec\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internet/Piratas/informaticos/robaron/informacion/confidencial/ordenadores/Obama/McCain/elpepupetec/20081106elpepupetec_2/Tes)
- RUSCH, Jonathan: The «Social Engineering» of Internet Fraud, ISOC (*Internet Society*), 1999, consultado el 24 de enero de 2009, en: [http://www.isoc.org/inet99/proceedings/3g/3g\\_2.htm](http://www.isoc.org/inet99/proceedings/3g/3g_2.htm)
- SMITH, Sebastian: «“Cybergeddon” strikes fear». *Iafrica.com*, a division of PrimeMedia Online, consultado el 10 de enero de 2009, en: [http://lifestyle.iafrica.com/content\\_feed/telkom/1425520.htm](http://lifestyle.iafrica.com/content_feed/telkom/1425520.htm)
- THE WHITE HOUSE: *The National Strategy to Secure Cyberspace*, febrero de 2003, consultado el 10 de enero de 2009, en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/National\\_Cyberspace\\_Strategy.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/National_Cyberspace_Strategy.pdf)
- TINNEL, Laura; SAYDJARI, Sami and FARRELL, Dave: *Cyberwar Strategy and Tactics*, Proceedings of the 2002 IEEE Workshop on Information Assurance, United States Military Academy, West Point, junio de 2002, consultado el 24 de enero de 2009, en: [http://www.cyberdefenseagency.com/publications/Cyberwar\\_Strategy\\_and\\_Tactics.pdf](http://www.cyberdefenseagency.com/publications/Cyberwar_Strategy_and_Tactics.pdf)

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **LAS FUERZAS ARMADAS Y LA AYUDA HUMANITARIA**

# LAS FUERZAS ARMADAS Y LA AYUDA HUMANITARIA

Por LUIS F. CASELLES DOMENECH

*Primera regla, nunca digas tu nombre verdadero. El nombre tiene poder.*

JOHN CONSTANTINE a TIM HUNTER en *Los libros de la magia*, tomo I.

## Introducción

La Real Academia Española (RAE) (1) contempla tres acepciones para la ayuda humanitaria, de ellas, la tercera:

«Que tiene como finalidad aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padecen.»

Sirve para mostrar las contradicciones y problemáticas de este trabajo.

Y es que partiendo de esta definición, no deja de ser un contrasentido que aliviar los efectos que causa la guerra en las personas pueda ser algo propio de las Fuerzas Armadas (2), especialmente si se considera que tiene como principal misión «hacer la guerra». Esta visión, totalmente superficial y fácilmente rebatible, sirve sin embargo en muchos debates y documentos como punto de partida. Más aún, de una forma más o menos encubierta, es usada como el principal motivo que defiende la incoherencia de relacionar a los Ejércitos con la ayuda humanitaria.

---

(1) RAE vigésimosegunda edición.

(2) Durante todo el trabajo se utilizará indistintamente la denominación Fuerzas Armadas o «los Ejércitos» para referirnos de forma genérica a las instituciones militares de cualquier país.



Sin embargo, son precisamente esos fines humanitarios los que han justificado el empleo de las Fuerzas Armadas en las últimas misiones fuera del territorio nacional. Y son esas intervenciones las que han llevado a considerar a las Fuerzas Armadas como la institución más valorada en España.

¿Cuál de las dos posiciones es entonces la correcta?, ¿son los Ejércitos una organización humanitaria?, ¿es todo una campaña de imagen de los Ejércitos para justificar su existencia? Estos debates han aumentado en los últimos años de forma exponencial, alimentados tanto por el notable incremento de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones en el extranjero, como por el también notable aumento de las organizaciones, gubernamentales o no, que han aparecido con fines humanitarios, etc., y por supuesto, por las tensiones surgidas en su obligada convivencia en el terreno.

Esta convivencia ha puesto de manifiesto los problemas existentes, con abundantes (y muy diferentes, cuando no absolutamente contrarias) opiniones sobre la conveniencia o no de relacionar a las Fuerzas Armadas con la ayuda humanitaria, e incluso de esta ayuda con cualquier tipo de política oficial. Y aparece entonces un nuevo actor fundamental: las respuestas nacionales e internacionales.

El indudable incremento en el interés y preocupación por las crisis humanitarias (al menos mientras tuvieran la atención de los medios de comunicación (3) en los países occidentales ha obligado a los Estados a participar de una forma más eficaz en todo lo relacionado con el planeamiento y la ejecución de esa ayuda humanitaria, con un mayor control en las ayudas prestadas y sus resultados. Ya no es suficiente con iniciativas privadas y un mayor o menor voluntarismo. Ahora se hacen necesarias políticas y estrategias concretas que además diferencien las respuestas que tienen una finalidad puramente humanitaria de aquéllas que entrarán en la categoría de ayuda al desarrollo o a la reconstrucción, ya que cada una de ellas exigirá distintos esfuerzos económicos y también diferentes plazos y formas de actuación.

---

(3) Existen numerosas crisis humanitarias de máxima importancia que no tienen apenas repercusión mediática. Son las conocidas como crisis olvidadas, que son recogidas anualmente en el informe del mismo título publicado por la Organizaciones No Gubernamentales (ONG) Médicos Sin Fronteras, en: [http://www.msf.es/images/INFORME%20TOP%20TEN%20DEF\\_tcm3-4869.pdf](http://www.msf.es/images/INFORME%20TOP%20TEN%20DEF_tcm3-4869.pdf)

En definitiva, nos encontramos con una nueva y compleja problemática, con múltiples actores, y cuya resolución exige conocer, tanto la forma de actuar de las Fuerzas Armadas, como las exigencias que demandan las acciones humanitarias. Y exige también comprender cómo las nuevas amenazas a que los Estados deben hacer frente, sus posibles respuestas y la implicación a la sociedad han influido en todo este proceso, además de comprender cómo han evolucionado tanto una como otra en los últimos años.

Esto nos permitirá salir de posiciones desfasadas y ancladas en conceptos ya superados por los acontecimientos, entender las diferentes posiciones existentes y, por supuesto, rechazar aquellas totalmente partidistas e interesadas.

Por último, el conocimiento de todos estos factores permitirá conformar la base teórica sobre la que cimentar tanto los procesos de ayuda humanitaria como la actuación y no sólo de los Ejércitos.

## **Evolución de la ayuda humanitaria**

*Comparte tu pan con los que tienen hambre y tus vestidos con los que están desnudos. Da limosna de todo lo que te sobra y no lo hagas de mala gana.*

TOBIAS 4,16.

### *Origen de la ayuda humanitaria*

No creo que sea posible encontrar el momento histórico en que tiene lugar la primera acción humanitaria. Y es que, aunque la ayuda humanitaria puede parecer un concepto nuevo, puede que lo sea en su denominación actual, pero no en su significado. En realidad, estas acciones han sido la motivación para la creación de numerosos grupos religiosos desde el momento en que las religiones son instauradas. Por citar unos ejemplos, tanto el cristianismo a través de las obras de caridad (4), como en el islam

---

(4) El *Diccionario* de la RAE, vigésimosegunda edición, contempla en una de sus acepciones la caridad como «actitud solidaria con el sufrimiento humano», y para la religión cristiana, el ejecutar las obras de caridad es una parte fundamental e imprescindible en la actuación de los cristianos: «Porque... estaba enfermo, y me visitasteis; en la cárcel, y vinisteis a verme», (Mateo 25,36), «muéstrame tu fe sin obras, y yo con mis obras te mostraré mi fe» (St 2,14-18).

con el *azaque* (5) lo consideran la ayuda al que más lo necesita como uno de los pilares de su doctrina.

Estas primeras actuaciones eran opciones personales o, como mucho, actividades que realizaban determinadas organizaciones religiosas y, en principio, siempre ajenas a cualquier otra intención que no fuera el aliviar el sufrimiento humano y desarrollar la dignidad de la persona. Y debe resaltarse ese «en principio» debido a que las actuaciones de todos los grupos religiosos implican (en mayor o menor medida, no es algo que vayamos a analizar en este capítulo) una motivación y una finalidad religiosa (6).

Precisamente la total separación de la acción humanitaria de cualquier tipo de vinculación religiosa es lo que define el humanismo moderno, cuyo origen (aceptado prácticamente de forma unánime) se sitúa en la obra del médico Jean Henri Dunant: *Un recuerdo de Solferino* (7), origen de la primera institución puramente humanitaria y no vinculada a ninguna religión, la Cruz Roja Internacional, que nace con el propósito de:

«Fundar sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad sea prestar o hacer que se preste, en tiempo de guerra, asistencia a los heridos... recurrirían a toda persona que, impelida por sentimientos de auténtica filantropía, acepte dedicarse temporalmente a esta obra, que consistiría en: 1. Prestar, de acuerdo con las Intendencias militares, es decir con su apoyo y, si necesario fuere, siguiendo sus directrices, socorros y asistencia en un campo de batalla» (8).

Vemos pues que en su concepción más moderna, la ayuda humanitaria estaba directamente relacionada con la guerra y con aliviar los daños que

---

(5) Según la doctrina musulmana, la limosna o *azaque* es uno de los cinco pilares que deben guiar la vida de cualquier seguidor e incluye la donación de una cuarentava parte de sus bienes, todos los años para ayudar a los pobres y necesitados y ayudar a la creación de obras de utilidad pública como escuelas u hospitales.

(6) En la mesa redonda que sobre el asunto se realizó en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) durante el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, la representante de la Iglesia católica y perteneciente a las Hermanas de la Caridad describió su actuación en el Congo como un intento de ayudar a todos, considerando hermanos suyos cualquiera sea su condición, pensamiento, etc. Su misión es aliviar el sufrimiento, pero hacerlo mostrando el amor de Cristo a todos los hombres. Por su parte, el islam reconoce también como finalidades para el *azaque* el crear espíritu de comunidad y beneficiar a las personas convertidas recientemente al islam, sobre todo si tienen cierta influencia en su entorno.

(7) Escrito con motivo de la batalla se produjo el 24 de junio de 1859 en la localidad de Solferino.

(8) DUNANT: 1862, p. 29.

ocasionaba, inicialmente en los propios militares, posteriormente también en los civiles que se veían implicados (9). Otro punto importante en sus orígenes para este trabajo es ver que esta ayuda se realizaba de forma coordinada con los Ejércitos.

El crecimiento de esta Organización, la Cruz Roja, fue imparable y hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial las labores humanitarias estaban realizadas fundamentalmente por organizaciones religiosas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a través de sus distintos comités nacionales.

El siguiente punto de inflexión lo encontramos en la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que ya desde su origen concreta su finalidad como el:

«Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles» (10).

Con este objetivo, define las misiones de mantenimiento, construcción, consolidación o imposición de la paz (11). Este objetivo, atendiendo a la definición de ayuda humanitaria vista anteriormente, lleva a considerar a Naciones Unidas como la «organización más humanitaria», ya que nace con la finalidad de acabar con las guerras precisamente por el sufrimiento humano que producen. Además trae consigo dos consecuencias: relaciona por primera vez de manera explícita la actuación de los ejércitos con una labor humanitaria (12). Y también contempla por primera vez lo que podríamos denominar «humanismo global», la respuesta organizada de un conjunto de países con una finalidad humanitaria. Por último, asume que la resolución de determinados exigirá una acción coordinada por parte de diferentes países en la que confluirán actores militares, diplomáticos, etc.

---

(9) Con este objetivo se desarrollaron los convenios de los años 1864 y 1949.

(10) Carta de Naciones Unidas, Preámbulo.

(11) Capítulo VI y VII de la Carta de Naciones Unidas. Estas misiones son conocidas de forma genérica como misiones de apoyo a la paz.

(12) El término «labores humanitarias» debe ser entendido como acciones que se realizan con un fin humanitario, esto es, de impedir el sufrimiento humano. Es por tanto una ayuda humanitaria. Esta cuestión puede parecer baladí, pero más adelante, cuando se definan las «acciones humanitarias» y los principios que deben impulsarla, veremos que no cualquier acto que se realice con ese fin puede ser considerado acción humanitaria.

## *La ayuda humanitaria tras la Segunda Guerra Mundial*

A partir de ese momento, la ayuda humanitaria ha evolucionado de una forma espectacular, cualitativa y cuantitativamente, especialmente en los últimos años, y normalmente impulsada por una mayor implicación de la sociedad civil, bien a través de aportaciones económicas y con su participación directa en organizaciones (gubernamentales o no) con esta finalidad, bien mediante la implicación de los gobiernos que los representan (13).

Ejemplos de estos cambios son:

- En el año 1965, el CICR, la primera institución humanitaria moderna (14) según pudimos ver, modificó sus principios de actuación (15), sustituyendo los iniciales de imparcialidad, independencia política, religiosa y económica, universalidad de la Cruz Roja e igualdad de las sociedades nacionales que habían servido hasta entonces por los siguientes: humanidad (16), imparcialidad, neutralidad e independencia (que son los fundamentales y que: «Inspiran a la institución y condicionan sus actos), carácter voluntario, unidad y universalidad (17). Los motivos que llevaron a este cambio fueron que «esta obra está hecha, sobre todo, de acciones prácticas, a menudo improvisadas, por lo que es grande el riesgo de que, en el apresuramiento del gesto caritativo, y a pesar de la pureza de la intención, se aparte de las líneas directrices, y de que la unidad de pensamiento llegue a faltar» (18). Como se puede observar, el alegar un carácter humanitario no es suficiente para que una tarea pueda justificar la actuación del CICR.

---

(13) GUTIÉRREZ, 2007.

(14) No se pretende en este trabajo igualar el CICR al resto de ONG ya que posee un estamento propio y específico que le conceden los tratados de Ginebra y La Haya, algo que ha llevado que muchos autores (y algunos de sus componentes) ha denominarla organismo internacional por distinguirla del resto de ONG. Sin embargo, sí nos sirve como referente de organización u organismo (para nuestra finalidad es indistinto) que, independientemente de cualquier Estado, persigue con sus actuaciones un fin humanitario.

(15) En realidad más que una nueva redacción es una primera. Inicialmente no se había sentido la necesidad de una definición formal, y se pueden situar los primeros intentos de concretarlos, de una forma muy general, en 1921.

(16) Es de destacar que es la primera vez que aparece este principio como tal, aunque resulta evidente que ha sido el motivo de la existencia de la organización desde su fundación.

(17) CICR, 1965.

(18) PICTET, 1979.

- La importancia y dedicación que estas actividades exigen hacen que se profesionalicen, pasando de organizaciones formadas enteramente por voluntarios o religiosos a convivir con personal que reciben un sueldo por su trabajo en estas organizaciones y que hacen de este trabajo su forma de vida.
- El número de ONG dedicadas a la realización de ayuda humanitaria (19) ha aumentado de forma espectacular.
- Redacción, en el año 1997, de la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera (20), en un intento por unificar los criterios de actuación de las principales ONG.
- En el año 2003, para unificar los criterios que deben regir todas las aportaciones económicas nacionales con fines humanitarios se firma la Declaración de Estocolmo (21) «Principios y buenas prácticas de la donación humanitaria». Parte de su importancia radica en el hecho de que en su desarrollo participaron no sólo los gobiernos de los principales países que realizaban aportaciones, también organizaciones internacionales relevantes como Naciones Unidas, Cruz Roja y Media Luna Internacional y un gran número de ONG.
- La Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970 se fijó como objetivo dedicar el 0,7% del producto interior bruto de los países industrializados a la ayuda pública al desarrollo. También la ayuda humanitaria, como componente de la cooperación internacional, ha sufrido un notable incremento tanto cualitativo como cuantitativo en los últimos años, pasando de ser un componente marginal que no llegaba al 2% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (ADO) (22) en los años noventa a superar el 10% en el conjunto de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Se habla también de la necesidad de una «estrategia hu-

---

(19) Contando sólo con las reconocidas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, existen 3.172 ONG inscritas en su base de datos, frente a las 41 reconocidas de 1946. A estas hay que sumar todas las que operan sólo con carácter local o regional, (*UN Department of Economic and Social Affairs*).

(20) *The Sphere Project*, 1997.

(21) Aprobados en Estocolmo el 17 de junio de 2003 por Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Esta declaración ha sido posterior suscrita por distintos países siendo en la actualidad 35 los países que lo han suscrito. (Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, 2003).

(22) Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), 2007.

manitaria de necesidad» que unifique todos los esfuerzos nacionales en esta materia (23).

- La participación con fuerzas militares en misiones de apoyo a la paz han sufrido un aumento espectacular, sirva como dato el hecho de que, al terminar el año 2007 había sobre el terreno más de 160.000 personas como efectivos en las operaciones de paz (24), y de siete misiones en el año 1988 se pasó a 16 en 2004 (25).

También dentro de la ONU se han producido profundos cambios, asumiendo un papel cada vez más importante en toda la resolución de todo tipo de crisis humanitarias:

- En el año 1975 se crea la Organización de Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres (UNDRO). Nace con objeto de gestionar las crisis humanitarias ocasionadas por desastres naturales (26). Es un paso fundamental: la acción coordinada de los países ya no se contempla sólo para evitar las guerras, también se ve en caso de desastre natural.
- En el año 1990, la Asamblea General de la ONU pone de manifiesto el nuevo orden humanitario internacional (27) señalando, «con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y ONG a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución». Aunque anteriormente se indicó que la ONU parecía, por su carta de fundación, un organismo con una vocación puramente humanitaria, es ahora cuando amplía su campo de acción no sólo a impedir el desastre humanitario que conllevan guerras, también contempla cualquier otro problema humanitario.
- Creación en el año 1991 del Departamento para los Asuntos Humanitarios (DHA) en la ONU.

---

(23) En España, toda esta ayuda estaría liderada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). ORDIÑANA, 2007, pp. 194 y siguientes. Esta necesidad de coordinación está, de forma oficial, recogida en la Directiva de Defensa Nacional 2004, «conseguir una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participen en operaciones de ayuda humanitaria, de gestión de crisis y de apoyo a autoridades civiles».

(24) A. SARJORH BAH, abril de 2008.

(25) AZNAR, 2009.

(26) «Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos», Oficina de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (UNDHA), 1993:21.

(27) Resolución 45/101 de 14 de diciembre.

- En 1992, se proclama la resolución 46/182, «Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia de Naciones Unidas» en la que se confiere a Naciones Unidas el papel de coordinador de la ayuda humanitaria.
- En 1997, el DHA para convertirse en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA).

### *La acción humanitaria*

Todo este recorrido ha permitido descubrir las distintas formas de entender la ayuda humanitaria. La más importante de todas ellas es la relativa a qué es una acción humanitaria y en qué se diferencia de cualquier otro tipo de ayuda o labor humanitaria.

La «acción humanitaria» hace referencia al humanismo tradicional, y aunque comparte los objetivos de la ayuda humanitaria en general (28), exige para ser reconocida como tal unos principios complementarios en toda su actuación. Ésta es además la idea que ha imperado en la mayor parte de la normativa internacional a que se hizo referencia anteriormente. Así, encontramos los principios de *humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia* para los firmantes de la declaración de Estocolmo y para las ONG. del proyecto esfera. Y los mismos principios, exceptuando el de independencia en la documentación de la ONU, de forma explícita en la resolución de la ONU 46/182.

Estos principios, aunque inicialmente aceptados por todos los firmantes, encuentran en su puesta en práctica una serie de problemas que harán difícil que algunas las organizaciones, entre ellas las Fuerzas Armadas, puedan ser capaces de cumplirlas en todas las circunstancias (29). Por este motivo, algunos autores proponen sustituir el humanitarismo clásico por una forma más política del mismo, integrado en los objetivos de política exterior de seguridad y paz (30), y que olvide esos principios complementarios.

---

(28) «Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por desastres naturales–, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones». (Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, 17).

(29) En la actualidad, tanto el CICR, Médicos Sin Frontera (Médicos Sin Fronteras, 2008), Intermonoxfam entre otras, son ONG que siguen defendiendo estos principios como la base de su actuación.

(30) Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2007, p. 7.



Veamos cuáles son las principales dificultades que la aplicación de esos principios encuentran:

1. *Humanidad*, «que transmite la importancia de salvar vidas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé». Parece claro que este principio es la esencia última de cualquier labor humanitaria y su exigencia no da lugar a dudas.
2. *Imparcialidad*, entendida como la ejecución de acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de ellas. Este principio puede quedar en entredicho en aquellas misiones que tienen como objetivo mejorar las condiciones de un grupo específico. Por ejemplo, en el apoyo a una minoría, se tratará de mejorar sus condiciones de vida de forma específica, sin considerar que puede haber grupos dentro de la mayoría que pueden estar en unas condiciones similares.
3. *Neutralidad*, entendida como que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde se esté llevando a cabo. Éste es el criterio sin duda más cuestionable y cuestionado. Toda provisión de recursos o protección de ciertos sectores, tiene una consecuencia política y beneficia o perjudica a una de las partes en conflicto. Además, como se verá en el caso de crisis complejas, las labores humanitarias pueden tener como finalidad la protección de una de las partes en conflicto, con lo que el principio queda cuestionado por la propia finalidad de la misión. Por último, este principio choca también con la conocida como jurisdicción universal: ¿cómo ser neutral y no reaccionar frente a una persona que es buscada internacionalmente? Por ejemplo, un criminal de guerra que acuda a una ONG en busca de ayuda, deberá ser tratado de igual forma que cualquier otra persona, algo sin duda incompatible con cualquier organismo que tenga una misión oficial.
4. *Independencia*, como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando. Este principio es también muy cuestionado en la práctica llegando a omitirse en muchas de las actuaciones de las organizaciones gubernamentales o supranacionales, entre ellas Naciones Unidas, pues resulta difícil separar la ejecución de las actividades humanitarias del resto de las actividades que estas organizaciones deben realizar.

## *Ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo*

Los principios anteriores delimitan de forma clara qué se puede llamar acción humanitaria, con una finalidad que comparte con cualquier otra ayuda humanitaria, «aliviar el sufrimiento y salvar vidas». Sin embargo, no es la única ayuda que las organizaciones (sean o no gubernamentales) están desarrollando.

Todas las actividades que las organizaciones realizan en ayuda a cualquier grupo o país puede enmarcarse en uno de los tres siguientes grupos: ayuda de emergencia, ayuda a la reconstrucción y ayuda al desarrollo (31). La primera es aquella que se da por una situación coyuntural (puede ser una catástrofe o la consecuencia de un conflicto) y que afecta directa y significativamente a una determinada población, a la propia vida de las personas, sus bienes esenciales, su bienestar cotidiano o su posibilidad de permanencia en sus lugares habituales de trabajo o residencia. La segunda, la ayuda a la reconstrucción se da en segundo lugar y una vez superada la situación anterior, y tiene como objetivo reconstruir los bienes e infraestructuras básicas. Por último, la ayuda al desarrollo lo que pretende es mejorar esas condiciones mínimas de vida y corresponde al ámbito de las transformaciones estructurales de mayor o menor plazo.

Según las definiciones contempladas en este trabajo, las dos primeras podrían incluirse en la categoría de ayuda humanitaria, y la tercera debe incluirse en una categoría propia. Esta diferenciación, que no siempre estará claramente limitada en la ejecución, tiene un matiz diferenciador clave: la ayuda humanitaria trabaja sobre los efectos y la ayuda al desarrollo trabaja sobre las causas.

Otra diferencia fundamental está directamente relacionada con los principios de neutralidad e independencia ya que la ayuda al desarrollo implica una modificación de las estructuras económicas o sociales, algo que afectará al sistema político. Por poner un simple ejemplo, en los procesos conocidos como Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), la reinserción de los denominados «niños-soldados» (32) que inicialmente sería una ayuda humanitaria, se transforma en una ayuda al desarrollo desde el momento en que entra de un programa mucho más complejo que incluye la actuación del gobierno y las partes en conflicto.

---

(31) FERNÁNDEZ, 2008.

(32) Se conoce a los niños que han sido reclutados, voluntaria o forzosamente, para combatir en una u otra parte del conflicto.

Esta cuestión, que puede parecer irrelevante, no lo es en absoluto ya que lo que inicialmente era una cuestión humanitaria que podía realizarse de forma neutral, imparcial e independiente (conseguir que los niños-soldados dejen las armas), se ha transformado en una parte de un proceso que obligará a tomar partido (podrán existir grupos que no hayan aceptado esa solución) y que por tanto pondrá en entredicho el resto de acciones de la organización.

Otro ejemplo lo tenemos en el desminado de un área, que puede tener como objetivo evitar posibles accidentes, pero también permitir que ese terreno sea apto para el tránsito de personas o animales, o la reconstrucción de infraestructuras, algo que puede ser entendido como una acción que perjudica a una de las partes. E indudablemente, al limpiar esa zona minada, se neutraliza la finalidad política o militar buscada (prohibir el paso por esa zona, proteger una instalación, etc.)

Además, la ejecución de esos programas supone un coste económico y unas acciones políticas que no parece que sean asumibles por organizaciones independientes y por tanto precisará el respaldo de algún gobierno u organización supranacional.

Esto no quiere decir que las ONG no puedan realizar ayuda al desarrollo, pero sí que sus posibilidades serán menores. Los proyectos que Cáritas realiza en el África Subsahariana (33) de construcción de escuelas y pozos de agua potable entrarían dentro de esa categoría y son realizados aplicando los cuatro principios que la acción humanitaria exige.

### *La responsabilidad de proteger*

Otro de los cambios fundamentales que ha sufrido el concepto de ayuda humanitaria está relacionado con la aparición del concepto «seguridad humana» (34), que sitúa el foco en la persona, y por tanto en la dignidad humana, un bien fundamental que debe protegerse en cualquier momento y lugar.

El problema surge cuando esta dignidad humana se ve, de forma flagrante, anulada dentro de un Estado. Se plantea entonces la disyuntiva de si la defensa de este bien está por encima de la soberanía

---

(33) Cuadernos de Cáritas.

(34) El término apareció por primera vez en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 y sitúa el foco en la persona, en su dimensión humana, ligando a un tiempo seguridad, desarrollo y derechos humanos. AZNAR, 2009.

nacional y si debe contemplarse una intervención en otro país por un interés humanitario, por ejemplo, una intervención que tenga por objeto proteger a una minoría, tomando partido y actuando en contra del principio de neutralidad.

Se trata de un cambio fundamental en la forma de actuación de los Estados, que sin dejar de ser el actor clave en el ámbito internacional, deben compartir ese protagonismo con las personas, que pasan a ser el «centro de gravedad», y por tanto el valor a proteger.

Esta cuestión, tan en boga últimamente no es sino la reapertura del debate sobre el derecho de injerencia. Para dar respuesta a este asunto, surge la agenda sobre «Responsabilidad de proteger» (35), nacida en el año 2001 promovida por Canadá e impulsada en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en 2005 (14-16 de diciembre). En esta se expone la necesidad de no aceptar la soberanía nacional como motivo para no actuar frente crímenes de lesa humanidad, y de actuar, incluso mediante medios no pacíficos, cuando estos se demuestren inadecuados y las autoridades nacionales no las impidan:

«La época del *casco azul* que se interponía entre las partes en conflicto parece haber pasado a la historia al convertirse su misión en promover una paz positiva, lo que implica que se haga menos hincapié en conceptos como neutralidad o imparcialidad. La ONU ha dejado de ser un árbitro entre naciones, para convertirse en un ente que rescata a los estados colapsados» (36).

Esta actuación deberá siempre aprobada y conducida por el Consejo de Seguridad, para darle la legalidad necesaria.

Como conclusión y después de este rápido repaso a la evolución de la ayuda humanitaria, podemos concluir que el concepto tradicional de

---

(35) Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001, la elección de esta denominación «responsabilidad de proteger», no es en absoluto casual y fue objeto de una profunda reflexión en la que proponía abandonar cualquier terminología de tipo «intervención humanitaria» precisamente por entender que la vulneración de los principios que exigen las acciones humanitarias impide considerarla como tal. Cosa distinta es que la intervención tenga una vocación humanitaria, aunque será el estudio de cada caso el que determine la motivación y justificación real de cada caso. En cualquier caso, diversos autores han expresado su preocupación por un posible abuso del término «humanitario», que debería diferenciarse de otras actuaciones políticas y militares. TELMA, 2007, pp. 153 y siguientes.

(36) AZNAR, 2009, p. 442.

ayuda humanitaria, recogido en las denominadas acciones humanitarias y que ha sido desarrollado en numerosa normativa durante los últimos años, está siendo cuestionado. Al menos lo es cuando se trata de acciones realizadas por gobiernos u organismos internacionales y cuando tienen como objetivo a personas que han sufrido o están sufriendo algún tipo de conflicto.

Por supuesto que la respuesta a esta cuestión no es unánime, pero para entender mejor sus implicaciones, es necesario conocer también cómo ha ido evolucionando la actuación de las Fuerzas Armadas en este mismo periodo y su relación con este tipo de ayudas.

## **Evolución de la actuación de los Ejércitos**

*Los encargados del mantenimiento de la paz destinados a zonas en conflictos deben aportar seguridad y protección a la población civil. En primer lugar y, ante todo, deben poner fin a los combates. A continuación, deben tener la capacidad de desviar las energías de la gente hacia actividades de reconstrucción. Deben poder llevar a cabo propuestas integradas de repatriación, reasentamiento, reintegración y rehabilitación de refugiados, de desplazados a nivel doméstico, y de ex-combatientes y sus familias, haciendo especial hincapié en las mujeres y los niños víctimas de la violencia. Deben planificar e implantar programas bien armonizados de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración que sirvan de base para consolidar la seguridad y la protección (37).*

### *Evolución de la amenaza*

De forma genérica, se puede considerar que, desde sus orígenes, la misión de los Ejércitos fue la defensa de los Estados a los que servían (38). La defensa se realizaba, normalmente, frente a otros Estados que amenazaban su integridad territorial, sus recursos o la vida de sus ciudadanos.

---

(37) LEKOTA, 2007, citado en la *Monografía* del comandante Diplomado de Estado Mayor David Cotorruelo, COTORRUELO, 2008.

(38) Esto ha sido aceptado prácticamente por unanimidad hasta la aparición de la teoría del idealismo político tras la Primera Guerra Mundial. Hoy sigue siendo válido para la teoría realista, en la que Hans Morgenthau, con su obra: *Política entre las naciones*, es reconocida como un referente.

Este cometido, la defensa militar frente a otros Estados, sigue estando vigente, pero la aparición de nuevas amenazas para los Estados (39) hace necesario definir nuevos cometidos para de los Ejércitos de forma que puedan seguir cumpliendo su misión. Estas nuevas amenazas son numerosas y muy diversas, sin que exista consenso sobre cuáles son las principales. En lo que sí hay coincidencia es en considerar los Estados fallidos (40), la acción de grupos no estatales (41) y la marginación del mundo mayoritario como algunas de las principales amenazas a las que deberán enfrentarse los países más desarrollados (42).

Estas amenazas, que tendrían su origen en zonas más o menos alejadas de esos países tienen sin embargo consecuencias directas sobre ellos: inestabilidad en los mercados financieros, fuerte incremento del flujo migratorio, dificultad en el acceso o el comercio de materias primas e incluso atentados contra personal de esos países. La gravedad de estas consecuencias podrá a llegar a hacer peligrar el normal funcionamiento de los Estados (43),

---

(39) «La naturaleza de los conflictos ha tornado de guerras entre Estados a enfrentamientos violentos entre elementos no estatales y Estados, siendo los desafíos más importantes que afrontar el terrorismo, las rémoras asociadas a la fragilidad del Estado y la necesidad de armonizar las agendas de los países que aporten efectivos», Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), junio de 2007.

(40) Se conocen así a los países que no han sido capaces de garantizar un adecuado desarrollo social, político y económico. La Organización *Fund for Peace* realiza anualmente el llamado *Failed States Index*, en el que ordenan los países en función de 12 criterios que detallan los puntos anteriormente marcados y que van de la presión demográfica a la posible violación de los derechos humanos. Un índice superior a 90 es indicativo de país fallido, y, en el año 2008 eran 35 los países que entraban en esa categoría. España ocupaba el puesto 150 con un índice de 46,1, *The Fund for Peace*, 2009. Otros autores, como la FRIDE, se refieren a ellos como Estados frágiles, conviviendo en la literatura ambas denominaciones, que básicamente se refieren al mismo concepto, FRIDE, 2009.

(41) Algunos autores incluyen esta amenaza dentro de una más amplia que denominan la militarización global, ABBOT, ROGERS and SLOBODA, 2006.

(42) Aunque esta categorización también es objeto de polémica, los datos están sacados de la página oficial del PNUD, que anualmente recoge el grado de desarrollo de los países atendiendo a los criterios de calidad de vida (duración índice de salud), educación y calidad de vida, PNUD, 2009.

(43) «Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI se cuentan no sólo la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masivas. También se cuenta la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, puesto que también pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser causa de muerte o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas ellas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional», ANNAN, 2005.

lo que obliga a preparar una adecuada respuesta como parte de la política de seguridad y defensa de cualquier país (44).

Este cambio en las amenazas ya ha sido contemplado en las revisiones estratégicas tanto de las organizaciones con vocación de seguridad y defensa –Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (45), Unión Europea (46), etc.– como por los países del entorno occidental, que normalmente coinciden con los denominados países desarrollados. Y, consecuentemente, también han recogido las respuestas que estas amenazas exigen, destacándose tres características fundamentales en todas ellas: exigen respuestas coordinadas de diversos actores que no serán exclusivamente militares (47); la misión de las Fuerzas Armadas, aunque obviamente seguirá siendo la misma, exigirá profundos cambios en su ejecución. Y por último, la respuesta exigida, difícilmente podrá ser acometida por un país en solitario.

### *Evolución de la respuesta*

Ya se ha visto que frente a las nuevas amenazas no es suficiente tener unos Ejércitos preparados para enfrentarse a otros Ejércitos con una mi-

---

(44) El director general de la Policía y Guardia Civil, señor Velázquez López, en su conferencia al X Curso de Estado Mayor del día 24 de junio de 2009, recalcó la cada vez menor distinción entre los límites de la seguridad interior y exterior y también la imposibilidad de los Estados-nación de hacer frente por sí solos a las nuevas amenazas.

(45) La seguridad de la Alianza sigue estando expuesta a riesgos militares y no militares muy diversos, que proceden de diversas direcciones y a menudo son difíciles de prever. Estos riesgos comprenden la incertidumbre y la inestabilidad en la región euroatlántica y sus aledaños, y la posibilidad de que se produzcan en la periferia de la Alianza crisis regionales de rápida evolución. Algunos países de la región euroatlántica y de sus aledaños se enfrentan con graves dificultades económicas, sociales y políticas. Las rivalidades étnicas y religiosas, los conflictos territoriales, la insuficiencia o el fracaso de los esfuerzos de reforma, los abusos contra los derechos humanos y la disolución de Estados pueden conducir a una inestabilidad local e incluso regional. Las tensiones resultantes podrían desembocar en crisis que afecten a la estabilidad euroatlántica, sufrimientos humanos y conflictos armados, Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 20.

(46) En el llamado «Informe Solana», la Unión Europea recoge como las principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del estado y la delincuencia organizada, Comisión Unión Europea, 2003.

(47) La Alianza está comprometida con un enfoque amplio de la seguridad, que reconoce la importancia de los actores políticos, económicos, sociales y medioambientales, además de la dimensión indispensable de defensa, Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 25.

sión clara: vencer. Y tampoco se puede considerar que alcanzar la paz suponga el fin de los problemas (48); es necesario continuar trabajando sobre las causas profundas que originaron ese conflicto, lo que puede ser aún más complicado, máxime cuando por la novedad del problema no se dispone de experiencias previas o de una respuesta preparada y ensayada. El caso de la segunda intervención en Irak es ejemplar: la rápida victoria militar no ha solucionado el problema, y de la complejidad de su evolución da cuenta el hecho de que entre abril de 2003 y noviembre de 2003, la organización encargada de la reconstrucción pasó de los tres departamentos iniciales a 15 en cuatro sucesivas reestructuraciones.

Se hace necesario contemplar nuevos objetivos en estas intervenciones, que anteriormente eran básicamente militares y encaminados a vencer y firmar la paz (49), e incluir otros relacionados con la seguridad, el gobierno, la ayuda humanitaria y al desarrollo (50), fundamentales para asegurar una paz estable y duradera y no un simple cese de hostilidades. Esta diferenciación está presente en muchos autores con denominaciones distintas: paz positiva frente a paz negativa (51) o conflicto gestionado, terminado y resuelto (52). Sea cual sea la denominación, lo que resulta obvio es que en un proceso tan complejo, el número de actores y el número de acciones que deben tomarse en los distintos ámbitos se ha multiplicado.

Con estas ideas han ido desarrollándose los conceptos de *Comprehensive Approach* (53) en el ámbito de la OTAN, la *Whole-of-Government*

---

(48) Según diferentes datos expuestos en AZNAR, 2009, p. 438, como mínimo un 40% (más del 50% para otros autores) de los acuerdos de paz suscritos después de la Segunda Guerra Mundial han fracasado de modo lo que los países que firmaron han vuelto a verse involucrados en esos conflictos.

(49) «Para prevenir los conflictos debemos asegurarnos que los acuerdos de paz se apliquen de manera sostenida y sostenible», (ANNAN, 2005).

(50) Estos agentes deben de hacerse cargo de todo un amplio espectro de actividades que abarcan las dimensiones de seguridad, política, desarrollo, derechos humanos, acción humanitaria e imperio de la ley, CONNING, 2007.

(51) «Si la ausencia de guerra podemos denominarla como paz negativa, la ausencia de violencia equivaldría a paz positiva, en el sentido de justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas...», GALTUNG, 1985, capítulo 3.

(52) «Un conflicto está gestionado cuando se encuentra encauzado, terminado cuando hay un acuerdo entre las partes y resuelto cuando se atiende a sus causas profundas», DAVID, 2008 citado en AZNAR, 2009, p. 437.

(53) Traducido como enfoque integral en cierta documentación nacional. Este concepto fue desarrollado por el Ministerio de Defensa británico en el Documento *Joint Discussion Note 4/05* y trata de planear y conducir la respuesta a las crisis internacionales



*Approach* (54) en Estados Unidos y las denominadas *Integrated Missions* (55) en Naciones Unidas para referirnos a conceptos similares. También en la Unión Europea, aunque sin un nombre específico señalan que esa integración de esfuerzos será la clave para la consecución de la seguridad y el desarrollo (56).

Es importante recordar que estas actuaciones no tienen porqué tener una finalidad humanitaria, pueden ser la respuesta a una amenaza (57) que puede afectar incluso a la existencia o el funcionamiento de los países que envían allí fuerzas militares, aún cuando aquélla no sea la amenaza convencional o «realista» que viene de un Ejército estatal. No estamos hablando de la responsabilidad de proteger, sino de la supervivencia del Estado.

Por último, es evidente que la concreción de esa amenaza y de las respuestas a adoptar no es algo que resulte fácil (58), especialmente porque la aplicación de este tipo de respuestas exigirá en muchos casos

---

planteándolas como un todo en el que entran los factores geográficos, políticos, económicos, sociales (incluyendo los humanitarios) y los culturales, *Joint Discussion Note* 4/05, 2006. Este enfoque ha sido también asumido por la OTAN y actualmente sigue ocupando desarrollándose al entender que es la única opción válida para dar respuestas a esas emergencias complejas, BINNENDIJK and PETERSEN, 2008. Este enfoque ha sido también asumido por la OTAN y actualmente sigue ocupando desarrollándose al entender que es la única opción válida para dar respuestas a esas emergencias complejas. (BINNENDIJK and PETERSEN, 2008)

(54) *US Department of State*, 2006.

(55) «Un instrumento mediante el cual la ONU pretende ayudar a los países en procesos de transición de la guerra a una paz duradera, o enfrentar situaciones complejas que requieren una respuesta (*system wide*) global del sistema de Naciones Unidas a través de un marco político estratégico de gestión de crisis en el que se insertan todos los actores», REINDRORP, N. and WILES, 2001, citado en IECAH, 2007.

(56) «El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo», Comisión Union Europea, 2003, p. 12.

(57) «Hoy, en efecto, nadie duda que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del Derecho Internacional pueden afectar a la paz y a la seguridad internacionales», PRIETO, 2007, p. 85.

(58) La operación *Libertada Duradera*, planteada como respuesta de Estados Unidos a los ataques del 11 de septiembre de 2001 es todavía hoy controvertida y su legalidad cuestionada no sólo en el ámbito académico, también en el ámbito jurídico sin que parezca posible que se llegue a una solución que sea aceptada por todos, ESTÉVEZ, 2006 y LÓPEZ-JACOIST, 2001.

la actuación en países soberanos en contra de la opinión de sus gobernantes o incluso en contra de ellos. Por todo ello, es imprescindible, para conseguir el éxito o como mínimo no interrumpir intervenciones sin haber finalizado, disponer de un mínimo consenso entre todos los partidos políticos de los países participantes dada la larga duración que estas misiones tienen (59).

### *Actuación de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto*

La actuación de los Ejércitos en estas misiones, además del establecimiento inicial del ambiente de seguridad, puede materializarse en las siguientes áreas (60):

- Reforma del Sector Seguridad (SSR) (61).
- Diplomacia de la Defensa, asociacionismo y otros programas (62).
- DDR, fundamental para la ayuda al desarrollo.
- Desminado humanitario y limpieza de municiones.
- Asistencia humanitaria.

Como se puede ver, los cometidos son amplios y dispares, y están relacionados tanto con la ayuda humanitaria (los dos últimos de forma explícita) como con la ayuda al desarrollo. La importancia de cada uno de ellos dependerá de la misión, pero ninguno puede considerarse secundario, realmente son parte fundamental de cualquier operación en mayor o menor medida

Tampoco deben verse como cometidos secuenciales, la práctica ha demostrado que la mayoría de las veces se realizarán simultánea y coordina-

---

(59) MUNTALÁ, 2007, pp. 21-25.

(60) COTORRUELO, 2008.

(61) En su concepto más amplio, incluye «el control de democrático, la sociedad de defensa, los Servicios de Inteligencia y Seguridad, el control de las fronteras, el mantenimiento del orden, la Justicia, las prisiones y las empresas de seguridad privadas», LEKOTA, 2007, citado en COTORRUELO, 2008.

(62) Incluye todas las medidas que contribuyen a mejorar las relaciones internacionales mediante la mejora del conocimiento mutuo y de la confianza de las Fuerzas Armadas (Estado Mayor de la Defensa, 2008, pp. 12 y 13, llegando a su máxima representación con la participación de esos países en organizaciones internacionales –OTAN, Asociación para la Paz, etc.– Además, en estos programas habría que incluir la enseñanza del español a través del Programa Cervantes que realizan las Fuerzas Armadas españolas en las misiones de Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán y el Líbano, tanto a las Fuerzas Armadas de los países en cuestión como al personal civil.

damente, exigiendo a los soldados una actuación no exclusivamente militar en el sentido tradicional. Un ejemplo de esta posibilidad la encontramos en Irak, siendo el ejemplo más significativo el expuesto por el general Charles Krulak en su definición de «la guerra de los tres bloques», con:

«Unidades militares que en un momento determinado tendrán un niño entre sus brazos, le arrojan, le dan de comer, y le llaman ayuda humanitaria. A continuación, se están interponiendo entre dos facciones, lo que se conoce como mantenimiento de la paz. Y lo que estás viendo es que van a pasar al tercer momento, a lo que pasaba en el tercer bloque de edificios, un conflicto letal de media o alta intensidad» (63).

La complejidad de la coordinación de estas acciones es evidente y hace necesario disponer de un marco normativo lo suficientemente desarrollado que asegure la sinergia de todos los actores.

### **Actuación de las Fuerzas Armadas y acción humanitaria**

*On the first block of the three-block war, we will deliver humanitarian aid or assist others in doing that. On the second, we will conduct stabilization or peace support operations. On the third, we will be engaged in a high-intensity fight. We must be ready to conduct these operations simultaneously and very close to one another. We must be prepared to conduct them in large urban centers and complex terrain:*

KRULAK, *The three-block war*.

El primer intento oficial de crear un marco de actuación que permitiese coordinar la actuación de las Unidades militares en relación con la ayuda humanitaria lo constituyen las llamadas «Directrices MCDA para desastres» o «Directrices de Oslo» (64), que trataban esa coordinación sólo en

---

(63) Traducción de la entrevista disponible en: [http://www.pbs.org/newshour/bb/military/jan-june99/krulak\\_6-25.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/military/jan-june99/krulak_6-25.html). KRULAK C., 1999. Parecida opinión encontramos en el libro: *The Army and Multinational Peace Operations: problems and solutions*, de DOLL, William J. and METZ, Steven: «Las operaciones de guerra y paz no deben convertirse en alternativas, sino en compatibles y simbióticas técnicas fijadas para un objetivo común», citado en CIARÁN, 2007, p. 311.

(64) En el año 1995, auspiciada por el Gobierno de Noruega se realizó la Conferencia Internacional de Oslo en la que participaron 180 delegados de 45 países y 25 organizaciones internacionales que tuvo como resultado el Documento llamado Directrices de

casos de desastres, quedando expresamente fuera la acción humanitaria en zonas de conflicto armado.

El siguiente paso lo encontramos en el ámbito de la OTAN, en el año 1999, dentro de la revisión estratégica, en la que pone de manifiesto necesidad de una mayor cooperación cívico-militar (65) sobre una relación de interdependencia, además de producir, por parte del PMSC/AHG el Documento *Compendium of Views and Experiences on the Humanitarian Aspects of Peacekeeping*.

Posteriormente, en el año 2003, y ante la necesidad de unas directrices que lograsen integrar todos los esfuerzos civiles y militares en zonas en conflicto en el ámbito de Naciones Unidas, se aprobó el Documento (66) conocido como «Directrices MCDA para emergencias complejas» (67), que aplicaba también en este tipo de misiones las directrices más relevantes de las MCDA para desastres.

Estos Documentos, junto con el resto de la documentación que trata de regular las actividades cívico-militares se han incluido en un conjunto de documentación cívico militar denominado *Proceso de Oslo* (68), en que se incluyen también los documentos específicos desarrollados para las misiones sobre el terreno, como son:

- *Civil Military Relationships in Complex Emergency. IASC Reference Paper* (junio de 2003)
- *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys-Discussion Paper and Non-Binding Guidelines* (septiembre de 2001).
- *General Guidelines for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq* (mayo de 2003).

---

Oslo sobre uso de Medios Militares y de Defensa Civil (MCDA, en sus siglas en inglés) en el socorro de desastres.

(65) Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 60.

(66) «Directrices sobre el uso de medios militares y de defensa civil en apoyo a las actividades humanitarias de Naciones Unidas en emergencias complejas». *Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations Humanitarian Activities in complex emergencies*.

(67) También conocidas como «crisis complejas», se definen como «una crisis humanitaria en un país, región o sociedad en que se ha producido un quebrantamiento total o considerable de la autoridad como resultado de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que trasciende el mandato o la capacidad de un solo organismo o el Programa de Naciones Unidas en curso en el país», OCHA, 2006.

(68) IECAH, 2007, pp. 31 y 32.

- *Relationships with Military Forces in Afghanistan-Guidelines for UNMA-MA Area Coordinators and other UN Personnel* (2002).
- *Guidance On Use of Military Aircraft for UN Humanitarian Operations During Current Conflict in Afghanistan IMTF* (noviembre de 2001).
- *Civil-Military Coordination Policy by Department of Peacekeeping Operation* (septiembre de 2002)

Esta documentación, junto a la Declaración de Estocolmo «Principios y buenas prácticas de la donación humanitaria», conforma la referencia que debería regular las actividades de ayuda humanitaria en las que actuaran fuerzas militares y organizaciones civiles. Los puntos más destacados son los siguientes:

- Toda actuación en caso de catástrofe se realizará atendiendo a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.
- Las fuerzas militares sólo deberían utilizarse como último recurso, precisamente para no comprometer el punto anterior.
- Las fuerzas militares deberán evitar las actividades de asistencia directa (las que implican el contacto con la población civil) y si lo hacen, siempre sin portar armamento. Sí podrán estar implicadas en actividades indirectas (logísticas fundamentalmente) y en la reconstrucción.
- Siempre estarán supeditadas a una autoridad civil y serán las organizaciones humanitarias las que ejerzan el liderazgo (69).

Vamos a ver cómo se aplican estas directrices en las posibles misiones encomendadas a los Ejércitos. Tres son los casos que debemos distinguir al hablar de la relación entre los Ejércitos y la ayuda humanitaria:

1. La propia misión de los Ejércitos es una acción humanitaria. En esta categoría podemos incluir todas operaciones en apoyo a autoridades civiles con motivo de catástrofes y en las crisis complejas que pudieran entrar en esta categoría.
2. La misión es totalmente independiente de la ayuda humanitaria. En esta categoría entrarían tanto las misiones convencionales de las Fuer-

---

(69) El punto 19: «Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que ese uso es conforme al Derecho Internacional Humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias».

zas Armadas como aquellas crisis complejas que no contemplasen ninguna acción humanitaria (70).

3. La misión no tiene una finalidad puramente humanitaria, pero la realización de labores humanitarias son necesarias para el cumplimiento de la misión. Éste es el caso típico de todas las crisis integrales. Una misión que incluye distintos actores y cuya actuación debe coordinarse para alcanzar el éxito

A continuación vamos a detallar la actuación en cada caso.

### *La ayuda humanitaria como misión de los Ejércitos*

#### RESPUESTA A CATÁSTROFES

Si la misión es consecuencia de una catástrofe, natural o causada por el hombre, estará regulada por la MCDA para desastres y por tanto su actuación estará supeditada a la autoridad civil que coordinará toda la acción humanitaria oficial.

Dado que en este tipo de misiones las misiones de seguridad se limitarán a las medidas de autoprotección, la coordinación de esfuerzos para alcanzar la deseada sinergia no debería causar demasiados problemas siempre que la estructura organizativa, los procedimientos de actuación y relación estuvieran claramente definidos.

Este tipo de misiones han sido normales en todos los Ejércitos en caso de inundaciones, incendios, etc., aunque inicialmente su participación se circunscribía al territorio nacional. Es a partir de las Directrices de Oslo del año 1995 cuando se trata de regular estas misiones en escenarios lejanos, con participación de Ejércitos que no pertenecen al lugar donde se ha producido la catástrofe contemplando tres supuestos:

- Las fuerzas militares se diseñan específicamente para una emergencia y se ponen a disposición de Naciones Unidas.
- Las fuerzas militares proceden de una operación de apoyo a la paz bajo mandato de Naciones Unidas que ya está operando en la zona.
- Las fuerzas militares proceden de una operación de apoyo a la paz que ya está operando en la zona pero no bajo mandato de Naciones Unidas.

---

(70) Este supuesto es más bien teórico y dudamos que pueda existir, aunque sirve para abarcar todo el espectro de posibilidades.

La realidad sin embargo, ha demostrado que cuando estas emergencias se han dado, han sido los países de forma autónoma o en el marco de alguna organización de seguridad y defensa los que han liderado estas acciones (71). Esto ha generado un vivo debate sobre el futuro de estas acciones con dos opiniones encontradas:

- No es necesario que sea Naciones Unidas la que dirija estas operaciones. Es suficiente con su mandato, que serviría de paraguas para que una organización de seguridad y defensa (OTAN, Unión Europea, etc.) ejecute esta misión. La razón es básicamente una cuestión de economía y eficacia. Dada la complejidad de las operaciones y el hecho probado de que nada que no esté preparado y ensayado funciona, se debería dotar a Naciones Unidas de una infraestructura permanente, con unos procedimientos de generación de fuerzas y de planeamiento y de conducción apropiados, con unos medios humanos y materiales que permitieran el mando y control de estas fuerzas. Y todo para, finalmente, sacar una fuerzas militares de una estructura, ya sea nacional o internacional, ya establecida, preparada y en funcionamiento.

Así, podemos citar el caso de la OTAN, que contempla dentro de las misiones fuera del artículo 5 el apoyo a operaciones humanitarias y el apoyo en desastres, además del apoyo a la paz (72) y la actuación en caso de emergencia siempre y cuando sean catástrofes causadas por desastres naturales y la OTAN no tenga otras implicaciones militares. Reconoce también la autoridad de Naciones Unidas (73) en estas acciones, pero no contempla la transferencia de fuerzas o medios militares, con lo que los tres supuestos que contemplan las Directrices de Oslo quedan en entredicho, al menos para los países miembros de la OTAN. El punto de referencia para la OTAN lo encontramos en Kosovo, para la OTAN la primera y más importante misión en la que se entremezclaron los conceptos de intervención militar y acción humanitaria (74).

---

(71) Podemos incluir las actuaciones nacionales en respuesta al huracán *Mitch* en el caso español, o la respuesta de la OTAN al *tsunami*.

(72) AJP-3.4.

(73) «El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas asume la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y, en cuanto tal, desempeña un papel crucial al contribuir a la seguridad y a la estabilidad de la región euroatlántica», Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 25.

(74) «Su compromiso, ejemplificado en los Balcanes, con la prevención de conflictos y con la gestión de crisis, en particular mediante operaciones de sostenimiento de la paz», Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 6.

En el marco de la Unión Europea, conviene destacarse la participación de la V Fuerza de Respuesta de la OTAN en la crisis del Pakistán a finales del año 2005 por ser la primera que vez que se activó esta fuerza y por ser una misión en respuesta a una emergencia causada por un desastre natural. La eficiencia de esta misión ha sido puesta en entredicho por el alto coste que tuvo frente a los resultados obtenidos. Por último, podemos mencionar también la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, que ha contado con apoyo de las Fuerzas Armadas en misiones como Moldavia, Chechenia y Georgia.

- La segunda opción es crear esa infraestructura y crear a la vez los medios civiles que permitiesen acometer estas misiones sin ningún tipo de dependencia de los medios militares. Esta opción, no ha pasado del debate teórico y no parece vaya a desarrollarse en un futuro próximo por los problemas evidentes que presenta.

Como caso particular, en España, la actuación en este tipo de situaciones dentro del territorio nacional ha adquirido una especial importancia, que ha culminado con la creación de la una unidad específica para estas misiones, la Unidad Militar de Emergencias (UME), con una organización, preparación y medios específicos para este tipo de misiones.

#### RESPUESTA A CRISIS COMPLEJAS

Caso distinto es que esta misión no sea la respuesta a una catástrofe, sino a una crisis compleja. El ejemplo más conocido lo encontramos en la intervención de la OTAN en Kosovo, justificada por motivos humanitarios y en la que se llegó a hablar de «bombarderos humanitarios» (75).

En este caso lo que se plantea no es si los Ejércitos pueden o no realizar acciones humanitarias, lo que se plantea es si su misma actuación puede ser una acción humanitaria (que parece claro que no al no cumplir los principios de neutralidad e independencia), o al menos una misión de carácter humanitario. El debate sobre el asunto ha sido y es abundante, pero consideramos que está más relacionado con el debate del derecho de injerencia o de la responsabilidad de proteger que con el de la relación de las Fuerzas Armadas y ayuda humanitaria.

---

(75) ROBERTS, 2000, citado en IECAH, 2007.



La resolución de las crisis complejas en el ámbito de la ONU tuvo su punto de inflexión con el Informe Brahimi (76) en agosto de 2000, en el que aparecen por primera vez la denominada *Integrated Mission Task Force* (77), concebida como una única fuerza que se encarga del cumplimiento de la misión, lo que permitiría asegurar la coherencia de todos los esfuerzos que Naciones Unidas realizara para una misión concreta.

Este concepto ha evolucionado hasta llegar a las denominadas *Integrated Missions*, misiones integrales, que son definidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas como:

«Una misión donde hay una visión compartida entre todos los actores de Naciones Unidas respecto al objetivo estratégico de la presencia de Naciones Unidas en un determinado país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado por parte de todos los elementos del sistema de Naciones Unidas de lograr un entendimiento común del mandato y de las funciones de los distintos pilares de la presencia de Naciones Unidas en el país y utilizar este entendimiento común para maximizar la eficiencia, eficacia y el impacto en todos los aspectos del trabajo y la presencia de Naciones Unidas en aquel país» (78).

Incluye pues todas las dimensiones que implica la construcción y gestión de la paz: de seguridad, política y social, de desarrollo y humanitaria.

Este aspecto multidimensional implica la participación de fuerzas militares y policiales para el ámbito de la seguridad, de organismos internacionales para colaborar en el cambio político e institucional, y de organismos u organizaciones (gubernamentales o no) para la colaboración al desarrollo y las labores humanitarias. Todos son partes necesarias de una misma misión,

---

(76) Este Informe fue la conclusión del panel de 10 expertos de con amplia experiencia en el aspecto militar del mantenimiento y consolidación de la paz, así como en el desarrollo y la asistencia humanitaria sobre operaciones de mantenimiento de la paz, y es conocido así por ser presidido por el señor Lakhdar Brahimi, ex ministro de Relaciones. Sus implicaciones se verán en el capítulo correspondiente a las emergencias complejas.

(77) Algunos autores como sitúan el origen del término en el Informe de Naciones Unidas de 1997 *Renewing the United Nations*, en el que pedían una mayor integración y marcaba el objetivo de que «las estrategias humanitarias así como los objetivos de desarrollo a largo plazo fueran plenamente integrados en el esfuerzo global de construcción de la paz», IECAH, 2007.

(78) Traducción del IMPP (*Guidelines on the Integrated Missions Planning Process*).

y así deben ser vistos, desechando la idea de una misión militar enfrentada a una misión humanitaria, como si las Fuerzas Armadas fueran algo ajeno al resto de la sociedad (79), algo que parece intuirse en distintas posturas.

La coherencia en todas estas acciones estará garantizada por el marco estratégico de intervención que guiará el planeamiento y ejecución de todas las acciones. En el terreno, la coherencia será responsabilidad del representante especial del secretario general. Aquél podrá también participar en la misión a través de varias vicerepresentantes que desarrollen uno o varios de los ejes expuestos, normalmente uno para todo lo relacionado con la ayuda humanitaria y otro para el resto de cometidos.

### *Ayuda humanitaria independiente de la misión de los Ejércitos*

Este caso sería el más normal en las misiones de combate de los Ejércitos, cuando el objetivo es alcanzar la victoria militar. Resulta evidente que la realización de acciones humanitarias no tiene cabida en este tipo de misiones, quedando los aspectos humanitarios limitados a los contemplado en los Convenios de Ginebra y La Haya, el Derecho Humanitario y los acuerdos posteriores. Ejemplos de estas limitaciones son las exigencias para minimizar los denominados daños colaterales, cuyas posibles consecuencias limitan y condicionan la forma de cumplir las misiones. En este punto podemos también destacar la prohibición del empleo de cierto armamento como las minas contrapersonal (80) o la munición de racimo (81) por los daños inhumanos que producen.

Otro caso posible, al menos teóricamente, es que las fuerzas militares actúen al margen de cualquier otra organización en una crisis. A la vista de la normativa anteriormente citada, parece obvio que los Ejércitos no deberían realizar ninguna labor humanitaria, salvo como último recurso y en aquellos casos concretos en los que la organización encargada no pudiese, y siempre bajo su dependencia.

La realidad, sin embargo, es otra. Todos los Ejércitos de cualquier país de nuestro entorno (incluyendo los firmantes de la normativa relacionada) consideran imprescindibles ciertas actuaciones con fines humanitarios en el cumplimiento de su misión. Esta ayuda humanitaria que realizan no podría

---

(79) Pozo J. S., 2007, p. 69.

(80) Tratado de Ottawa de 1997.

(81) Conferencia Diplomática para la Adopción de una Convención sobre Bombas de Racimo de 2008.

entrar en la categoría de acción humanitaria ya que sólo cumple el principio de carácter humanitario, y se encuadra dentro de las actividades de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) (82), que son reglamentarias en cualquier Ejército occidental. El objetivo no es reducir el sufrimiento humano *per se*, sino reducirlo para favorecer el cumplimiento de la misión. Como se puede deducir, este tipo de ayuda está más relacionado con el concepto *hearts and minds* (83) que con la finalidad puramente humanitaria.

La ejecución de estas acciones, normalmente con carácter humanitario, pero también de ayuda al desarrollo, tiene como objetivo principal asegurar el apoyo de la población civil a la misión militar, y los principales criterios para su ejecución son dos. El primero, asegurar un equilibrio de la ayuda repartida entre los diferentes grupos o etnias (84) para así demostrar la imparcialidad (85) de las Fuerzas Armadas participantes. Esto puede exigir la realización de ayudas con un menor carácter humanitario a favor de una de las partes con tal de poder mantener ese equilibrio.

El segundo, independiente de todo criterio de imparcialidad, contempla su realización allí donde más dificultades encuentran las unidades militares a fin de conseguir un mayor apoyo, o como recompensar al personal que más colabora.

### *Ayuda humanitaria como parte de la misión*

Este es el caso más común, la participación de los Ejércitos dentro de una misión integral, normalmente bajo mandato de Naciones Unidas. Es

---

(82) Definida para el Ejército español como: «Conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas las fuerzas militares. El entorno civil incluye a la población, autoridades, organizaciones y agencias locales, naciones o internacionales, bien sean gubernamentales o no», *DO1-001. Doctrina. Empleo de la Fuerzas Terrestres*, tercera edición, Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2003, pp. 8-13.

(83) «Ganar corazones y mentes» en español, aunque es inglés como se ha popularizado en todos los países que participan en misiones de construcción de la paz. Está relacionado con la necesidad de contar con el apoyo de la población local para asegurar la consecución de la misión. Se empleó por primera vez durante por el Ejército británico durante la Crisis Malaya en los años cincuenta, pero fue popularizada por el Gobierno de Estados Unidos durante la guerra de Vietnam.

(84) Estos criterios se deducen tanto de la experiencia personal como miembro del equipo CIMIC en la IV Agrupación Kspagt, en Kosovo, en los años 2000-2001 y la entrevista al miembro del equipo CIMIC de la III Brigada Líbano, en el año 2007.

(85) Este principio, el de imparcialidad, es uno de los contemplados por la OTAN en el AJP-3.4 para la realización de operaciones de apoyo a la paz.

también el caso que más discusiones y debates ha generado, tanto por ser el más habitual como por los intereses particulares de los actores participantes.

En las misiones integrales, será normal la realización de labores de ayuda humanitaria y de ayuda al desarrollo de forma simultánea dando un mayor o menor énfasis a una u otra en función de la situación, pero siempre con una finalidad única, a la que deben tender tanto los actores militares como los actores civiles que la componen. Su neutralidad e independencia, e incluso su imparcialidad y carácter humanitario, quedan en entredicho toda vez que las actuaciones tienen una finalidad política, que podrá ser más o menos humanitaria, pero que obliga a todas las organizaciones y organismos gubernamentales o supranacionales (incluyendo las fuerzas militares) que participan, al menos a las oficiales.

Es pues evidente que ningún participante en una misión integral debería realizar acciones humanitarias y que la actuación de los encargados de realizar la ayuda humanitaria deberán considerar unos principios de actuación distintos a los contemplados en la documentación referida. Y esta actuación deberá estar plenamente integrada con el resto de actores, especialmente con las Fuerzas Armadas, para evitar así casos como el de Irak, donde la falta de coordinación entre ambos fue notable y se ha citado la falta de consenso de la actuación como el factor decisivo para ese alejamiento (86).

En el caso de Afganistán, tres son las misiones que están realizando los Ejércitos:

1. Acciones ofensivas contra el terrorismo, dentro de la misión *Libertad Duradera*.
2. Actividades SSR, diplomacia militar y asociacionismo. A través de las OMT,s (*Operational Mentoring & Liaison Teams*), que se encargan del adiestramiento del Ejército afgano (87) como parte de la misión de la ISAF (*International Security and Assistance*) (88).
3. Actividades de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, a través de los equipos de reconstrucción provincial, también como parte de la misión de la ISAF.

---

(86) ANGULO, 2007.

(87) OTAN Consejo de Seguridad, 2009.

(88) ISAF, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la resolución 1386 de 20 de diciembre de 2001, misma resolución en la que aprobó la Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Afganistán.

Estas misiones, aún cuando son desarrolladas por prácticamente los mismos países y estar realizadas por unidades militares, no comparten ni los objetivos ni la unidad de mando (89), lo que ha llevado a absurdas des-coordinaciones, duplicidad de esfuerzos y una falta de sinergia notoria (90). Esta situación pretende solucionarse en los próximos tiempos (91), pero es significativa de lo mucho que queda por hacer en este campo al ser las misiones integradas un concepto todavía en desarrollo. Sin embargo, hay un cuestión que en ningún modo se plantea: la de desligar la ayuda humanitaria del conjunto de la operación; lo que se exige es una mayor coherencia de esas acciones con el resto de las acciones que la comunidad internacional está realizando (92).

En el caso de las Fuerzas Armadas, su misión como defensores de la soberanía e integridad territorial exige el empleo de la fuerza, y para eso deben organizarse y prepararse. Además, como gestores de la fuerza del Estado, tienen unas exigencias de disciplina, valor y lealtad superiores al resto de organizaciones. También exigen una forma de actuación que tiene poco que ver con los principios que deben guiar a las organizaciones que realizan acciones humanitarias, labor orientada al largo plazo y fuertemente integrada en las comunidades locales (93).

Sin embargo, aunque la misión principal de los Ejércitos no sea la realización de ayuda humanitaria, y no están específicamente diseñados para esto, sus capacidades operativas (94) son especialmente útiles para este tipo de misiones, algo ya demostrado en las actuaciones en emergencias y en aquellas misiones integrales en las que las condiciones de seguridad son especialmente críticas, ya que la propia capacidad militar garantiza la seguridad de sus acciones y su ejecución independiente frente a posibles coacciones. Esto hará que sean los únicos que puedan realizar las labores

---

(89) Aunque sí puede decirse que comparten la misma finalidad, o al menos la misma situación final deseada, un país afgano fuera del grupo de países fallidos y que además no sea un apoyo para los grupos terroristas internacionales.

(90) BINNENDIJK and PETERSEN, 2008.

(91) Declaraciones de la ministra de Defensa, Carme Chacón, en su visita a la base de Herat el pasado 24 de diciembre de 2008.

(92) ORTEGA, 2008.

(93) TELMA, 2007, p. 154.

(94) Especialmente en logística (transporte y asistencia sanitaria), mando y control e inteligencia.

humanitarias que precisa la misión integral, cuando no se pueda garantizar la seguridad física del resto de organizaciones (95).

Sin pretender ser exhaustivos, numerosos ejemplos han dado pruebas de estas capacidades. Así, el puente aéreo de Berlín en los inicios de la guerra fría es considerado por algunos como uno de los ejemplos de ayuda realizado por las Fuerzas Armadas a gran escala (96). En este caso, se trata sólo del empleo de los medios militares con un fin humanitario. No hay convivencia con otro tipo de organizaciones.

Para encontrar misiones de apoyo explícitas al apoyo humanitario hemos de ir a los años noventa con el impulso que tomaron las operaciones de apoyo a la paz. Así encontramos Fuerzas de Pacificación de Naciones Unidas I en Somalia, que incluía la protección de la asistencia humanitaria y su escolta. También, Fuerzas de Protección de Naciones Unidas, en Bosnia-Herzegovina incluía el apoyo al esfuerzo humanitario civil, muy en especial al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Ruanda, incluía asistencia en coordinación con las organizaciones humanitarias.

Existe además, en cierto casos, un problema añadido su empleo para estos cometidos puede conllevar también un cierto rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar por percibirse una militarización de la ayuda humanitaria. Esta problemática es especialmente intensa en aquellos países donde sus propias Fuerzas Armadas han sido parte del conflicto. La solución a esta percepción, sin ser fácil, es imprescindible como parte de las actividades que engloba la reforma del sector de seguridad, por lo que no debe limitar la realización de labores humanitarias por parte de los Ejércitos cuando se considere necesario. El primer paso es que las fuerzas militares que participan en la misión integral sean fácilmente identificables y estén diferenciados de las del propio país y de las que han participado en el conflicto. El segundo y definitivo, conseguir que se contemplen las Fuerzas Armadas como una parte del Estado, dependiente del poder político y un elemento más de la acción del Estado.

Por todo lo expuesto, no parece que la ejecución de labores humanitarias por parte de las Fuerzas Armadas, o la realización de acciones CIMIC

---

(95) No confundir esta ayuda humanitaria con las acciones humanitarias que realicen organizaciones religiosas u ONG. En estos casos, su seguridad debe basarse en su neutralidad, imparcialidad e independencia.

(96) IECAH, 2007, p. 9 cita a WHEELER and HARMER, 2006.

que conlleven finalidades humanitarias o de ayuda al desarrollo, plantee ningún problema insalvable en el ámbito de las misiones integrales, por lo que más parece que la problemática existente se refiere más bien a la convivencia de las acciones humanitarias y no ya la actuación de las Fuerzas Armadas sino de las misiones integrales.

#### ¿ACCIÓN HUMANITARIA JUNTO A LA MISIÓN INTEGRAL?

Esta pregunta no tiene una respuesta fácil y es también objeto de discusión entre los que sostienen que la acción humanitaria es una parte de la misión integral y los que sostienen que son incompatibles. Y entre medias, todas las posturas intermedias que propugnan que aunque son dos cosas diferentes y que como tal deben ser diferenciadas, sí existe un lugar común más o menos amplio donde pueden trabajar de forma coordinada.

Esta última postura es la defendida, con más o menos matices por el CICR desde el año 2000, año en que se materializó un importante debate interno sobre la relación de sus actividades tanto con las actuaciones oficiales (incluyendo las misiones integrales) que reciben la denominación de «humanitarias», como específicamente con las de los Ejércitos (97).

La posición del CICR y en general de las principales ONG (entre ellas todas las firmantes del proyecto esfera) puede resumirse en los siguientes puntos (98):

- El objetivo de la acción humanitaria del CICR no es resolver conflictos sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Las actividades humanitarias del CICR no pueden ser en ningún caso subordinadas a los objetivos y consideraciones políticos y/o militares.
- El objetivo principal de una misión militar debe ser, desde el punto de vista del CICR, establecer y mantener la paz y la seguridad y facilitar una resolución en todos sus aspectos del conflicto.
- El CICR debe mantener su independencia de decisión y acción, a la vez que mantiene consultas a todos los niveles.

Lo que propone es limitar la actuación de las Fuerzas Armadas a la creación de un ambiente de seguridad que permita a las ONG realizar su labor. Todo ello, unido a una clara diferenciación y autonomía de éstas de la

---

(97) BLONDEL, 2000.

(98) RANA, 2004, TAUXE, 2000 and STAEHELIN, 2004.

misión integral, especialmente en las situaciones de máxima violencia (99) para que su actuación no se vea comprometida. Como se ve, es coherente con los principios de las acciones humanitarias y nada puede objetársele en ese aspecto. Las dificultades, como se verá posteriormente, surgen en el terreno cuando estas acciones no resultan coherentes con las que la comunidad internacional está realizando en la zona y de las cuales, no olvidemos, las realizadas por los Ejércitos son sólo una parte.

Otra de las posturas existentes, la defensa de que estas acciones sí son plenamente compatibles y pueden ser lideradas por Naciones Unidas es la postura de prácticamente todos los organismos internacionales (100) y probablemente la políticamente correcta. También es la defendida por ONG como Amnistía Internacional (101) en situaciones concretas, por ejemplo, la vivida en Gaza, donde sólo Naciones Unidas tienen la capacidad necesaria para asegurar la implementación de la ayuda necesaria.

Pero de nuevo, las dificultades surgen en su aplicación. Aunque esto es válido en aquellas misiones en las que todas las partes en conflicto aceptan la misión integral (102), en el resto de intervenciones (Afganistán o Irak, por ejemplo), la experiencia sobre el terreno ha demostrado que las cuestiones humanitarias se ven relegadas a un segundo plano o se convierten en meros instrumentos para el logro de objetivos de carácter político (103) (no olvidemos que Naciones Unidas sí es una organización gubernamental, o al menos está compuesta por gobiernos, y sus decisiones, actuaciones y financiación dependen finalmente de ellos) y al final es la misión integral la que sale favorecida. Así ha sido tanto en los casos en los que el representante especial del secretario general ha asumido las funciones de coordinador residente (con claro carácter político) y coordinador humanitario (neutral e imparcial), como en los casos en los que existe un representante y dos vicerepresentantes para cada uno de los pilares.

---

(99) IECAH, 2007, p. 11.

(100) Tal y como hemos expuesto en toda la normativa del primer capítulo, p.15.

(101) Esteban Beltrán, director de Amnistía Internacional para España, en la conferencia impartida en el I Curso de Defensa de la Democracia y Relaciones Ejército Sociedad el día 1 de junio de 2009, defendió esta postura como la única posible en la situación actual.

(102) Este fue el caso de Bosnia-Herzegovina y Kosovo donde todas las partes aceptaban que la presencia internacional no interfería en el conflicto o servía para dar seguridad a ambos bandos al actuar como fuerza de interposición. ANGULO, 2007.

(103) IECAH, 2007, pp. 25 y 26.



En el lado contrario, están las posturas que sostienen que la acción humanitaria no es compatible con la ejecución de una misión integral de construcción de la paz (104), y puede llegar a ser incluso contraproducente por los siguientes motivos:

- Las organizaciones que realizan acciones humanitarias pueden perder su neutralidad e imparcialidad al actuar dentro o simultáneamente con una misión integral (105). O al menos no ser vistas así por las partes en conflictos y ser consideradas como una parte hostil (106) o al menos incómoda (107).
- La aceptación de la participación de las organizaciones humanitarias internacionales de prestigio puede ser expuesta a la opinión pública por una de las partes del conflicto como prueba de la legitimidad de sus acciones y aumentar sus apoyos internos y/o externos.
- La realización de acciones humanitarias no coordinadas puede crear dependencia y anular o al menos disminuir la efectividad de las labores de ayuda al desarrollo.
- La realización de acciones humanitarias y su exposición a la opinión pública pueden «maquillar» la realidad de la situación e impedir la realización de una misión integral que pueda resolver realmente el problema (108).
- La ayuda humanitaria puede prolongar el conflicto (109).
- Es difícil, cuando no imposible, asegurar que una de las partes en conflicto no resulta beneficiada por esa ayuda, aunque sólo sea porque esa ayuda permite emplear recursos económicos en otros bienes (armas, etc.) (110).
- Por último, desde algunas ideologías en su visión más ortodoxa, se rechaza esta opción por considerar que es una forma de «privatizar» la ayuda humanitaria que realizan los Estados, que de esta manera, delegan sus responsabilidades y pierden la capacidad de gestionar y controlar esos recursos.

---

(104) SCHLOMS, 2001.

(105) «En la práctica, en muchos entornos posconflicto sumamente inseguros, los trabajadores de las organizaciones de ayuda humanitaria dependen cada vez más de las fuerzas de mantenimiento de la paz para obtener seguridad y ya no se consideran independientes de la presencia militar extranjera», BURKE, 2006, p. 8.

(106) SORDO, 2007 pp. 135 y siguientes.

(107) PRIETO, 2007, p. 99.

(108) «Report on Integrated Missions: practical perspectives and recommendations», LUTTWAK, 2001.

(109) STUDER, 2001.

(110) SORDO, 2007, p. 139.

Como se puede ver, este debate no está pues, en absoluto acabado, destacándose como uno de los dilemas fundamentales (111) que la actuación de Naciones Unidas debe resolver (112) junto a los dilemas relativos a los derechos humanos (113) y la participación local (114).

## Resumen y conclusiones

Tanto la ayuda humanitaria como las amenazas a las que las personas y los países deben enfrentarse han sufrido, en los últimos 30 años, un cambio tan profundo y tan rápido que todavía sigue estando en proceso de asimilación.

Para empezar podemos asegurar que las crisis humanitarias, da igual en que parte del mundo se esté produciendo no nos es ajeno, al menos no mientras los medios de comunicación mantengan el interés sobre el asunto. Las sociedades de los países desarrollados reaccionan frente a ese sufrimiento bien con aportaciones económicas a organizaciones (gubernamentales o no), mediante su propia participación en esas organizaciones, o bien mediante la presión que ejercen sobre el Gobierno para que éste actúe.

Esta mayor implicación de la sociedad, especialmente cuando se realiza a través de las autoridades, exige una mayor eficacia y profesionalización, ya no sirve el tradicional «buenismo» o *wishful thinking*, se exigen resultados y eficacia. La resolución de estas crisis exige no una acción humanitaria puntual, exige una serie de medidas complejas, normalmente costosas y siempre de una duración prolongada que resuelvan las causas profundas de la crisis. Por esta razón, el concepto tradicional de ayuda humanitaria, cuyos antecedentes pueden situarse en los conceptos religiosos de limosna o caridad, y que se basa en principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad no es suficiente para dar respuesta a esta nueva exigencia toda vez que ataca los efectos, no las causas del problema.

---

(111) Es el denominado dilema humanitario: imparcialidad de la acción humanitaria frente parcialidad y dependencia de la transición política, IECAH, 2007, p. 26.

(112) BARTH EIDE, Karpersen and HIPPEL, Kent: 2005.

(113) Dilema relativo a los derechos humanos. Neutralidad e imparcialidad para socorrer a las víctimas y su dignidad o apoyar los procesos de reconciliación oficiales.

(114) Dilema relativo al empoderamiento o la participación local. Imposición de un modelo o respeto a las particularidades locales. De igual forma, plantea la dificultad de desarrollar estructuras políticas sin reforzar las que han llevado al conflicto.

Pero además, estas crisis humanitarias pueden tener consecuencias directas en otros países, sus economías, seguridad, etc. y pueden suponer una amenaza para el mismo Estado, o por lo menos su desarrollo o normal funcionamiento. Esto ha traído consigo otro proceso de no menor importancia y fuertemente relacionado: la evolución de los conceptos de seguridad y defensa, y por tanto de las misiones de las Fuerzas Armadas. Éstas han pasado de tener como misión la defensa de la libertad, soberanía, independencia o la integridad territorial a tener que actuar en escenarios lejanos, sin un enemigo definido y con misiones que incluyen dar seguridad y permitir el normal funcionamiento de las instituciones del Estado. Todo ello, además, en un ambiente multidisciplinar en el que las acciones militares son sólo una parte y no siempre la más importante. Y con una nueva característica fundamental: estas intervenciones serán siempre multinacionales.

Para hacer frente a esta nueva situación, tanto las estrategias nacionales como las de las principales organizaciones con vocación de seguridad, incluyendo Naciones Unidas, han tratado de normalizar la actuación en una serie de tratados y normativa que, sin embargo, no siempre ha resultado eficaz y es motivo todavía de debate y discusión.

Los puntos más importantes de este debate los podemos resumir en:

1. Responsabilidad de proteger la dignidad humana frente a la soberanía nacional.
2. Acción humanitaria (entendida como la ayuda humanitaria imparcial, neutral e independiente) frente a misiones integrales.

Y otros de menor importancia (al menos si los dos puntos anteriores estuvieran resueltos):

3. Liderazgo de las misiones.
4. Relación de las Fuerzas Armadas con la ayuda humanitaria.

El primer punto, la responsabilidad de proteger, reabre el debate sobre el derecho a la injerencia y la declara legal cuando sea aprobada por el Consejo de Naciones Unidas (normalmente en casos de crímenes de lesa humanidad) y cuando el gobierno implicado no quiera o no pueda impedir la crisis humanitaria que está ocurriendo. Esta conclusión, fácil sobre el papel, encierra profundas complicaciones en su ejecución por los intereses particulares de los países que conforman el Consejo de Naciones Unidas y por su propio funcionamiento.

El segundo punto, la integración de la acción humanitaria dentro de las misiones, integrales, aunque puede parecer más complicado por las po-

siciones tan encontradas, no lo es tanto si se analizan seriamente las implicaciones de una y otra, llegando a la conclusión de que sí pueden ser compatibles, pero nunca deberían estar integradas.

Las primeras son misiones oficiales, con una finalidad política clara, que podrá ser más o menos humanitaria, pero implica una serie de acciones que impiden que sea imparcial (ya que cada actividad deberá estar condicionada al conjunto), neutral (especialmente cuando deba perseguir a criminales de guerra o impedir la actuación de una de las partes) y, obviamente, independiente. Por todo esto, las organizaciones que realizan acciones humanitarias deben estar claramente diferenciadas, para que su seguridad no se vea perjudicada por las acciones de las otras y a la vez su actuación no pueda ser usada con efectos propagandísticos. Lo que sí será necesario es una mínima coordinación entre todos los participantes para evitar la duplicidad de esfuerzos y actuaciones que puedan ser contradictorias.

Una de las principales consecuencias es que, al menos en los casos de misiones integrales que se realicen sin el consenso de todos los participantes, Naciones Unidas no deberían asumir el liderazgo de las acciones humanitarias.

Y una vez concretado el punto anterior, las restantes cuestiones deberían tener una fácil respuesta.

El liderazgo de la misión será siempre de Naciones Unidas, la única que tiene la capacidad de dar legalidad a este tipo de actuaciones. Esto implica, obviamente, que siempre será civil (tal y como las MCDA para emergencias exige), pero no tiene porqué implicar que no pueda designar una organización concreta que la lidere sobre el terreno (tal y como la revisión estratégica de la OTAN contempla).

Lo que sí debe quedar claro es que todos los participantes en esta misión integral persiguen las mismas finalidades, con una situación final deseada única para todos. Esta finalidad será siempre política (aunque pueda ser humanitaria) y es la respuesta que la sociedad civil da a esa crisis, no hay que olvidar que ha sido decidida por los gobiernos elegidos democráticamente que los representan.

Y con esto quedaría también contestado el cuarto punto, la actuación de las Fuerzas Armadas y su relación con la ayuda humanitaria. Las Fuerzas Armadas deberán cumplir los cometidos que esa misión les asigna, y si eso implica labores humanitarias o de ayuda al desarrollo, no debería

haber ningún problema, ni siquiera cuando la finalidad última de estas acciones no sea puramente humanitaria y sí esté más relacionada con conseguir la colaboración de la población de la zona. De igual forma, no tiene demasiado sentido negar la posibilidad de que las Fuerzas Armadas puedan ejercer directamente la ayuda. Es evidente que no es su cometido principal, pero tampoco implica ninguna incoherencia con la misión.

En cualquier caso, lo que sí será necesario es lograr una estrecha colaboración entre todos los actores que actúen en esa zona, tanto civiles como militares, especialmente entre aquellos gubernamentales o con fondos gubernamentales y que por tanto participan en la misión integral. Esta coordinación no debería ser improvisada para cada caso y deberían crearse, dentro de la administración, una organización preparada para asumir el liderazgo en este tipo de misiones. El discutir si el mandato debe ser civil o militar es absurdo dado que todos los Ejércitos occidentales están supeditados a la autoridad civil. En cuanto a la elección de la persona que ejerza el mando sobre el terreno, esta cuestión parece de una importancia menor siempre que el que lo ejerza tenga los conocimientos y las experiencias necesarias, algo que se conseguiría si existiese esa organización común que asumiese la dirección de todos esos actores también de forma permanente.

Por supuesto que existirán crisis en las que la seguridad no sea un factor crítico, todas las que estén ocasionadas por catástrofes naturales y/o humanas y que no tengan relación con un conflicto: inundaciones, huracanes, desastres naturales ocasionados por el hombre (caso del *Prestige* o de Chernóbil). En estos casos, la participación de los Ejércitos no parece obligatoria. Sin embargo, cuesta entender, que se dupliquen las estructuras, las organizaciones, los medios para este tipo de actuaciones dado el alto coste que conllevan y la importancia de sus misiones.

En el caso español, podemos destacar dos ejemplos clarificadores: la catástrofe del *Prestige*, que aunque movilizó a gran parte de la Sociedad española, eran los militares (evidentemente actuando como organización) los que, en palabras del personal de la zona, más rendimiento y eficacia conseguían, además de ser los más organizados y que menos problemas causaron. El segundo ejemplo lo constituyen los incendios de Guadalajara, cuyas trágicas consecuencias impulsaron la creación de la UME.

Como se puede ver, el debate está lejos de estar resuelto y las soluciones, aunque apriorísticamente fáciles desde el punto de vista teórico, revisten grandes dificultades en su implementación, en la práctica, especialmente

cuando las posiciones parten de unas posiciones radicales y ancladas en conceptos que ya deberían estar superados. En éstas deberían incluirse tanto aquellas antimilitaristas que no han sabido ver la evolución de las Fuerzas Armadas y sus misiones, como aquellas que, dentro de los Ejércitos, propugnan un mando único para todos los participantes y que no son capaces de entender las implicaciones que la acción humanitaria exige.

La solución, citando la referencia de Federico Aznar a Saint-Exupéry, es clara:

«Si queréis que los hombres se entiendan ponedles a hacer cosas juntos.»

## Bibliografía

- A. SARJORH BAH, V. D.: *Informe anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2008*, Universidad de Nueva York, Centro de Cooperación Internacional, publicado por Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), abril de 2008.
- ABBOT, C.; ROGERS, P. y SLOBODA, J.: *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*, recuperado el 10 de abril de 2009, de FRIDE, septiembre de 2006, en: <http://www.fride.org/publicacion/64/respuestas-globales-a-amenazas-globales>
- ANGULO, J. J.: «La labor de las ONG y la dificultad de coordinar la acción humanitaria», en J. S. (direc.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» (IUGGM), Madrid, 2007.
- ANNAN, K.: *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derecho humanos para todos*, 21 de marzo de 2005, recuperado el 15 de noviembre de 2008, en: [www.un.org](http://www.un.org): <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/chap3.htm>
- AZNAR, F.: *Tesis doctoral*, 2009, pendiente publicación.
- BARTH EIDE, E.; KARPENSEN, A. T.; KENT, R. and HIPPEL, V.: *ochaonline.un.org*, recuperado el 16 de febrero de 2009, de Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo de 2008, en: <http://ochaonline.un.org/ToolsServices/EvaluationandStudies/ESSReports/tabid/1325/Default.aspx>
- BINNENDIJK, H. and PETERSEN, F. A.: *From comprehensive approach to comprehensive capability*, 2008, recuperado el 21 de enero de 2009, en: [www.nato.org](http://www.nato.org): <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm>
- BLONDEL, J. L.: «¿Es la acción humanitaria de incumbencia para todos?», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 838, pp. 327-337, 2000.

- BOONSTRA, J.: *OTAN: ¿Qué esperar de la Cumbre de Bucarest?*, 13 de marzo de 2008, recuperado el 9 de noviembre de 2008, en: <http://www.fride.org/>: <http://www.fride.org/publicacion/390/otan-que-esperar-de-la-cumbre-de-bucarest>
- BURKE, M.: *La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional*, FRIDE, 2006.
- CIARÁN, F. M.: «Desmontando tópicos y conocimiento mútuo», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS: *La responsabilidad de proteger*, 2001.
- COMISIÓN UNIÓN EUROPEA: «Una Europa segura en un mundo mejor», 12 de diciembre de 2003, recuperado el 9 de abril de 2009, en: [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm): <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 1965, recuperado el 7 de abril de 2009, en: [www.icrc.org](http://www.icrc.org/): <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/statutes-movement-220506>
- CONING, C. de: <http://www.nupi.no>. Obtenido de Coherence and Coordination in UN Peacebuilding and Integrated Missions. A Norwegian Perspective, 2007.  
— *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions. A Norwegian Perspective*, NUP (Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2007.
- CONSEJO DEL ATLÁNTICO NORTE: *Nuevo Concepto Estratégico de 1999*, recuperado el 15 de diciembre de 2008, en: [www.mde.es](http://www.mde.es/): [http://www.mde.es/ficheros\\_fil/concepto.pdf](http://www.mde.es/ficheros_fil/concepto.pdf)
- COTORRUELO, D.: «El papel de las Fuerzas Armadas en el diálogo Norte Sur», *Monografía del CESEDEN*, Madrid, 2008.
- DARAINT: [www.daraint.org](http://www.daraint.org), recuperado el 15 de febrero de 2009, 2005.
- DAVID, C. P.: *La guerra y la paz*, editorial Icaria, Barcelona, 2008.
- DUNANTI, H.: *Recuerdos de Solferino*, 1862, recuperado el año 2009, en: <http://www.cedih.sld.cu/pdf/libros/solferino.pdf>
- ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA: *Nuevos retos, nuevas respuestas*, septiembre de 2008, recuperado el 9 de abril de 2009, en: [www.mde.es](http://www.mde.es/): [http://www.mde.es/descarga/FAS\\_Mejorando\\_eficacia\\_operativa.pdf](http://www.mde.es/descarga/FAS_Mejorando_eficacia_operativa.pdf)
- ESTÉVEZ, J. B.: *La operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001*, 2006, recuperado el diciembre de 2008, en: <http://info5.juridicas.unam.mx/estrev/pdf/derint/cont/6/art/art1.pdf>

- FERNÁNDEZ, E. V.: «Operaciones multinacionales en socorro de emergencias», en *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 20, «La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes», Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- FRIDE: *Estados en crisis*, 23 de marzo de 2009, recuperado el 9 de abril de 2009, en: [www.fride.org](http://www.fride.org): <http://www.fride.org/seccion/34/estados-fragiles> – *Presente y futuro de las operaciones de paz*. Madrid, junio de 2007.
- GALTUNG, J.: *Sobre la paz*, editorial Fontamara, Barcelona, 1985.
- GUTIÉRREZ, I. C.: «Hacia un consenso en políticas de defensa y actuaciones en el exterior», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, pp. 28-30, IUGGM, Madrid, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *El choque de civilizaciones*, editorial Paidós, 1996.
- Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en REY, L. T. Francisco: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, Fundación Carolina CeALCI, 2007.
- INTERMONOXFAM: *Oxfam Internacional en la ayuda humanitaria proporcionada por Fuerzas Armadas*, septiembre de 2007, recuperado el 10 de abril de 2009, en: [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org): [http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/3204/080507\\_ah\\_fuerzas%20armadas.pdf](http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/3204/080507_ah_fuerzas%20armadas.pdf)
- JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO DE LA OTAN: *Bucharest Summit Declaration*, p. 13, Bucarest, 2008.
- Joint discussion note 4/05*. enero de 2006, recuperado el 9 de abril de 2009, en: [www.mod.uk](http://www.mod.uk): [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25A7F4A2-31C2-49D8-A857-4D31750CBD6F/0/20071218\\_jdn4\\_05\\_U\\_DCDCIMAPPS.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25A7F4A2-31C2-49D8-A857-4D31750CBD6F/0/20071218_jdn4_05_U_DCDCIMAPPS.pdf)
- KRULAK, C. C.: *The Three Block War*.  
– *Discuss the new lesson learned from Irak*, J. Lehrer, entrevistador, 16 de junio de 1999.
- LEKOTA, M.: «El reto del Mantenimiento de la Paz en África», *discurso del ministro de Defensa de la República* ante el Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.
- LÓPEZ-JACOIST, E.: «Operación Libertad Duradera: ejercicio de legítima defensa y otras medidas contra el terrorismo internacional», *Diario de Notificaciones de Bizkaia*, 10 de octubre de 2001.
- LUTTWAK, E. N.: *The logic of war and peace*, ditios 2 revised, Harvard University Press, 2001.
- MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA (MADOC): *DO1-001. Doctrina. Empleo de las Fuerzas Terrestres*, tercera edición, 2003.



- MINISTERIO DE DEFENSA: *Clasificación de las misiones*, 27 de febrero de 2008, recuperado el 15 de enero de 2009, en: [www.mde.es: http://www.mde.es/contenido.jsp?id\\_nodo=4262&&keyword=&auditoria=F](http://www.mde.es: http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4262&&keyword=&auditoria=F)
- MÉDICOS SIN FRONTERAS: *Las 10 crisis más olvidadas de 2005*, 12 de enero de 2006, recuperado el 25 de 5 de 2009, en: [www.msf.es: http://www.msf.es/images/INFORME%20TOP%20TEN%20DEF\\_tcm3-4869.pdf](http://www.msf.es: http://www.msf.es/images/INFORME%20TOP%20TEN%20DEF_tcm3-4869.pdf)  
 — *Principios básicos de la acción humanitaria*, 2008, recuperado el 10 de abril de 2009, en: [www.msf.es: http://www.msf.es/conocenos/identidad/accion/index.asp](http://www.msf.es: http://www.msf.es/conocenos/identidad/accion/index.asp)
- MUNTALÁ, J. M.: «Conseso, operaciones de paz y cooperación cívico-militar», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, pp. 21-25, IUGGM, Madrid, 2007.
- NICHOLAS, Thomas; ALLEN, Abramson; Brady, Ivan; GREEN, R. C.; MARSHALL Sahlins; REBECCA A. Stephenson, FRIEDRICH Valjavec and GARDNER, White Ralph: «The Force of Ethnology: Origins and Significance of the Melanesia/Polynesia Division», *Current Anthropology*, volumen 30, número 1, pp. 27-41, 1989.
- NORTE, C. A. (sin fecha).
- OCHA: enero de 2006, [www.ochaonline.un.org](http://www.ochaonline.un.org), recuperado el 5 de abril de 2009, de Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas, revisión 2006: [ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087065](http://www.ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087065)
- ONU: Carta de Naciones Unidas, (sin fecha), recuperado el abril de 7 de 2009, en: [www.un.org: http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm](http://www.un.org: http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm)
- ORDIÑANA, S. C.: «Las Fuerzas Armadas y las ONG ¿cooperación o ingerencia en la ayuda humanitaria?», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- ORTEGA, L. F.: «Perspectivas de la OTAN en Afganistán», en: <http://www.Inladeveze.com/PDF/otan.pdf>, p. 11, Fundación Diálogos, 2008.
- OTAN CONSEJO DE SEGURIDAD: *Summint Declaration on Afghanistan*, 4 de abril de 2009, recuperado el 10 de abril de 2009, en: [www.nato.int: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52836.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52836.htm?selectedLocale=en)
- PICTET, J.: *Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja*, 1 de enero de 1979, recuperado el 9 de noviembre de 2008, en: [www.cicr.org: http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/22B689191947B28503257165004D3E39?OpenDocument&Style=Custo\\_Final.3&View=defaultBody2](http://www.cicr.org: http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/22B689191947B28503257165004D3E39?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody2)
- POZO, F.: Real Instituto Elcano, 2008, recuperado el noviembre de 2008, en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas)

- POZO, J. S.: «Antecedentes de la cooperación civil y militar», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar Javier Santamarta del Pozo*, p. 69, IUGGM, Madrid, 2007.
- PRIETO, J. L. V.: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria: 2003 de junio de 17*, recuperado el 2009 de marzo de 15, en: [www.goodhumanitariandonorship.org](http://www.goodhumanitariandonorship.org); [www.goodhumanitariandonorship.org/documents/principios\\_y\\_buenas\\_practicas\\_en\\_la\\_donacion\\_humanitaria.doc](http://www.goodhumanitariandonorship.org/documents/principios_y_buenas_practicas_en_la_donacion_humanitaria.doc)
- RANA, R.: «Contemporary Challenges in the Civil-Military Relations Ship: Complementary or incompatibility?», *International Review of the Red Cross*, número 855, pp. 565-592, septiembre de 2004.
- ROBERTS, A.: «Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action», *International Review of the Red Cross*, volumen 82, número 839, pp. 673-698, 2000.
- SCHLOMS, M.: *www.jha.ac*, 2001, recuperado el 6 de abril de 2009, de On the (im-) possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts, en: <http://jha.ac/articles/a072.htm>
- SILVELA, E.: Real Instituto Elcano, 14 de abril de 2005, recuperado el 31 de marzo de 2009, en: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org): [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Defensa+y+Seguridad/ARI+49-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI+49-2005)
- SORDO, C. B.: «El trabajo humanitario en zonas de conflicto», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- STAEHELIN, B.: *Irak: la violencia indiscriminada agrava la situación de los civiles*, 27 de octubre de 2004, recuperado el 15 de diciembre de 2008, en: [www.icrc.org](http://www.icrc.org): <http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/666FVK>
- STUDER, M.: «The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 842, pp. 367 y siguientes, 2001.
- TAUXE, J. D.: *El CICR y la cooperación entre civiles y militares en situaciones de conflicto armado*, 2 de marzo de 2000, recuperado el 10 de abril de 2009, de CICR, en: <http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/5TDNSM>
- TELMA, O. R.: «La acción humanitaria en catástrofes humanitarias», en S. D., Javier: *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- THE FUND FOR PEACE: *Failed States Index*, 2 de marzo de 2000, recuperado el 9 de abril de 2009, en: [www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org): [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=99&Itemid=140](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140)

THE SPHERE PROJECT: *The Sphere Project*, 1997, recuperado el 10 de abril de 2009, en: [www.sphreproject.org](http://www.sphreproject.org): <http://www.sphereproject.org/index.php>

US DEPARTMENT OF STATE: *A whole-of-government Aproach to Prevent, Resolve, and Transform Conflict*, 23 de agosto de 2006, recuperado el 9 de abril de 2009, en: [www.state.gov](http://www.state.gov): <http://merln.ndu.edu/archivepdf/nss/state/71036.pdf>

UN DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: *NGO Database*, (sin fecha), recuperado el 7 de abril de 2009, en: [www.un.org](http://www.un.org): <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

UNPD: 2009, recuperado el 9 de abril de 2009, en: [www.undp.org](http://www.undp.org): <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **EL EQUIPO DE RECONSTRUCCIÓN PROVINCIAL ESPAÑOL EN AFGANISTÁN**

# EL EQUIPO DE RECONSTRUCCIÓN PROVINCIAL ESPAÑOL (1) EN AFGANISTÁN

Por JOSE MARÍA LAIZ UGIDOS

## Introducción

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la operación *Libertad Duradera* desalojó a los talibanes del poder en Afganistán mediante el empleo de la fuerza. Llamó la atención, en su momento, la gran facilidad con la que se hizo, sin ni siquiera empeñar grandes cantidades de tropas. De esta manera, en noviembre de 2001, el régimen talibán, en cuanto tal, había dejado de existir, más por el apoyo de Estados Unidos a la acción interna de diversos líderes locales que por la propia acción de Estados Unidos.

Sin embargo, los talibanes, hoy en día, siguen siendo un actor extremadamente relevante en Afganistán a pesar de la continua implicación internacional tras los Acuerdos de Bonn (2). De hecho, actualmente, el deterioro general de la situación en Afganistán, en especial de la seguridad, es constante y cada vez más preocupante, ya no sólo por causa de la insurgencia talibán sino también por otros diferentes y variados focos de inestabilidad.

---

(1) PRT (*Provincial Reconstruction Team*).

(2) Los principales líderes talibanes siguen refugiados en la frontera con Pakistán, precisamente en la zona controlada por los pastunes, denominada «Pashtunistán». Para la nueva Administración norteamericana, tanto Afganistán como Pakistán están integrados en un único conjunto estratégico, el AF-PAK.

Por tanto, hay que tener en cuenta que, en la tesitura que hemos dibujado en Afganistán, existen dos cometidos complementarios: la lucha contra los grupos insurgentes y la necesaria reconstrucción del Estado en Afganistán. Dedicarse exclusivamente a atender lo primero produciría, en el mejor de los casos, un conjunto de éxitos tácticos sin mayor trascendencia estratégica.

Con el fin de atender ambos cometidos, entre otros actores, las fuerzas internacionales de intervención militar se dividieron el trabajo entre las asignadas a la operación *Libertad Duradera*, dirigida por Estados Unidos, y las asignadas a la denominada ISAF (*International Security and Assistance Force*) (3), estando estas últimas especialmente orientadas a actuar como fuerza de estabilización. Sin embargo, el despliegue inicial de ISAF sólo era capaz de garantizar el mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores.

Enmarcados en este contexto, cuando ISAF, ya dirigida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con el beneplácito de Estados Unidos, se plantea su expansión a todo el territorio de Afganistán (4), surge el concepto de PRT como una herramienta útil para promover la estabilización, de tal manera que el éxito en su aplicación a nivel provincial sea un factor clave del éxito de ISAF a nivel nacional.

En este sentido, es fundamental comprender el concepto PRT enmarcado en la operación de ISAF en su conjunto y, en concreto, enlazado a través de los RC (*Regional Commands*) con el Cuartel General de ISAF (HQ ISAF) en Kabul, que dirige el desarrollo de un plan a nivel nacional, sin contemplar a cada PRT como un «reino de taifas», a pesar del marcado carácter flexible que cada uno de ellos tiene, tal y como veremos más adelante.

Particularmente, como parte de nuestra política exterior y como muestra de solidaridad con nuestros aliados de la OTAN, una de las naciones contribuyentes a ISAF es la española, con un PRT en la provincia de Badghis, al noroeste de Afganistán, que constituye el objeto de la presente *Monografía*. Dicho PRT pone en juego gran parte de nuestro prestigio ante la comunidad internacional puesto que parece evidente que el escenario más exigente de aquellos en los que están desplegadas

---

(3) ISAF comenzó siendo dirigida por una coalición internacional *ad hoc* para, posteriormente, ser asumido el mando de ISAF por parte de la OTAN.

(4) Resolución 1510/2003 de 13 de octubre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

las Fuerzas Armadas españolas, es el afgano y, dentro de éste, la misión del PRT.

El PRT español se asienta en el concepto teórico que tratan de esbozar los *PRT Handbook* pero tiene unas particularidades e idiosincrasia que hay que comprender para ser conscientes de sus limitaciones, de sus necesidades y de sus posibilidades reales de evolución.

Así, tratando de explicar la aportación española al concepto PRT, con sus ventajas, inconvenientes, pasado, presente y futuro, este capítulo comenzará con un repaso teórico, desde el nacimiento de los PRT,s en Afganistán hasta su propia esencia en los tiempos actuales, reflejando las distintas transformaciones que han sufrido y las causas de ello.

Posteriormente, pretendiendo centrarse en el PRT español, profundizaremos en las particularidades y características propias de nuestro PRT actual, concretamente en lo que se refiere a su misión, orgánica, capacidades, estructura, relaciones y funcionamiento, para estar en condiciones de sacar conclusiones sobre su evolución futura y su necesidad de mejorar. Finalmente, reflejaremos las citadas conclusiones, haciendo explícitas las iniciativas que se consideran necesarias para dar un nuevo impulso a la aplicación española del PRT.

Desde un punto de vista metodológico, es importante destacar la dificultad de profundizar en la investigación respecto al PRT español, puesto que la documentación de referencia al alcance de los investigadores, al ser muy genérica, no refleja con exactitud la situación concreta en Badghis. Además, se significa que la rápida evolución de los acontecimientos en la zona, fruto de su inestabilidad, obliga a una constante actualización sobre la situación, hasta el punto de convertir esta *Monografía* en un documento muy dinámico, por lo que debiera ser actualizado constantemente. No en vano, vamos a profundizar en una de las operaciones en curso de las Fuerzas Armadas españolas.

## **La evolución del concepto PRT**

### *Origen y desarrollo de los PRT,s*

Desde el inicio de la intervención internacional en Afganistán en el 2001, en la que actualmente la ISAF son un actor más, se consideró necesario establecer una autoridad estatal efectiva, nacida de los Acuerdos de Bonn, que fuera capaz de implementar el concepto de ANDS (*Afghan*

*National Development Strategy*) (5), para lograr un Afganistán viable, democrático y sostenible política y económicamente mediante un enfoque integrador. Sin embargo, las dificultades del naciente Gobierno de Afganistán para ejercer su autoridad fueron patentes desde el primer momento.

Estas dificultades surgieron demasiado pronto porque, a pesar del precedente de la debilidad histórica de los Gobiernos afganos, se quiso acelerar el proceso de constitución y transferencia de la autoridad al Gobierno de Afganistán, sobre su propio país sin tener en cuenta los pasos marcados por el espectro de la intervención en Afganistán.

En dicho espectro se refleja claramente que, en una intervención militar, tienen lugar primero las operaciones de combate, que implican acciones violentas, para ser seguidas de operaciones no de combate. Posteriormente se lleva a cabo una etapa de transición y, finalmente, un esfuerzo de desarrollo transformacional a largo plazo. Sin embargo, es fundamental subrayar que estas fases no están perfectamente delimitadas ni son exclusivas, sino que, en muchos momentos, se solapan las amenazas directas a la seguridad junto con las tareas de reconstrucción y los procesos de transición política y económica de la posguerra, figura 1.

El problema en Afganistán (6) surge porque en muchas áreas la situación se encuentra en la fase de transición, sin encontrarnos con una situación ciertamente estable, lo que implica que no podemos retirar las fuerzas de combate, ya que son las únicas capacitadas para desenvolverse en este ambiente. Sin embargo, las fuerzas militares, por sí solas, no pueden llevar a cabo la fase de transición con éxito. Dicha fase necesita de las capacidades diplomáticas civiles y de las agencias de desarrollo, pero estos actores, a su vez, no son capaces de operar eficazmente en estas áreas inestables con sus procedimientos habituales.

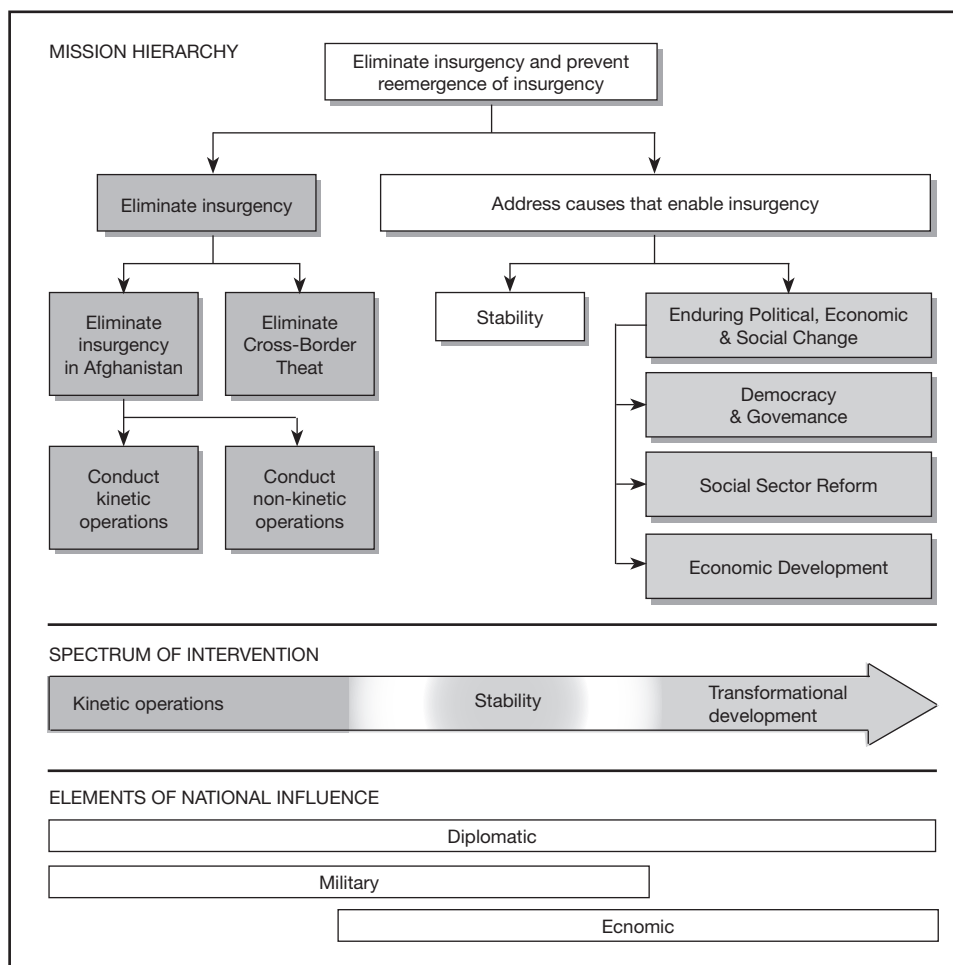
Con la idea de solucionar este problema, dentro del entorno de la coalición liderada por Estados Unidos y desarrollando la operación *Libertad Durade-*

---

(5) El ANDS se fundamenta en el desarrollo en Afganistán de los pilares de la seguridad, reconstrucción y desarrollo y gobernanza. Desde el establecimiento del Gobierno de Afganistán, el ANDS ha ido evolucionando, con los hitos fundamentales de la Conferencia de Londres en 2006 (*Afghanistan Compact*) y la Conferencia de Donantes de París en 2008. Fuente: ISAF: *PRT Handbook, Development Overview: MDG,s, Afghanistan Compact and ANDS*, Annex G, appendix 1, febrero de 2007.

(6) ISAF: *PRT Handbook*, p. 4, febrero de 2007.





**Figura 1.**— *Espectro de la intervención en Afganistán.*

ra, nacen los PRT,s en el año 2002 (7), aunque el concepto no es expresamente reconocido en una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (8) hasta el año 2004. Así, aparecen como herederos del concepto

(7) ISAF: *PRT Handbook. Evolution of ISAF and PRT,s*, Annex D, appendix 2, febrero de 2007.

(8) Resolución 1563/2004 de 17 de septiembre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

de CHLC,s (*Coalition Humanitarian Liason Cells*) (9). Sin embargo, los PRT,s iban mucho más allá del concepto CIMIC militar, buscando el *Comprehensive Approach*. Así, representan una estructura civil y militar, no necesariamente al 50%, (depende del nivel de seguridad y de las circunstancias de cada zona) capaz de penetrar en áreas inestables e inseguras por la acción de su componente militar y de estabilizar, de manera gradual, estas áreas debido a sus capacidades de diplomacia, seguridad y desarrollo.

En un principio, los PRT focalizaron su trabajo en las identificadas, en aquel momento, como principales causas de inestabilidad en el país: la amenaza de la insurrección, la acción de los señores de la guerra, la débil capacidad de gobierno de las autoridades afganas y la pobreza. La teoría estaba clara, pero no había una idea concreta de cómo plasmarla en el terreno, siendo tanto el desarrollo de los PRT,s como su posterior evolución, el resultado de la combinación y estudio de cuantos *inputs* ha sido posible recoger de los jefes de unidades militares, así como de responsables de organizaciones de ayuda internacional y del Gobierno afgano. Fruto de ello, se puede hablar de diferentes modelos de PRT tales como el alemán, el británico y el estadounidense, recogidos en el *PRT Handbook* de ISAF y que pueden servir de referencia aunque no son únicos.

Con los criterios anteriormente reseñados, se estableció el primer PRT de la coalición en Gardez, en noviembre de 2002, seguido de los PRT,s de Bamyán, Konduz, Mazar, Kandahar y Herat, a principios de 2003 (10). Cada PRT tenía una gran flexibilidad y una personalidad diferente pero es indudable que sirvieron como «punta de lanza» para empezar a ampliar el alcance del Gobierno de Afganistán más allá de Kabul.

Como punto de partida valía este nuevo concepto de PRT, puesto que su versatilidad y poco «encorsetamiento», siempre adaptado al ambiente y recursos disponibles, era muy práctico. Sin embargo, al proyecto le faltaban tres puntos básicos: el personal civil, fondos económicos y la extensión definitiva por todo Afganistán.

---

(9) Las CHLC,s proporcionaban al cuartel general de la coalición la información necesaria sobre necesidades humanitarias, resolvían los conflictos entre las operaciones humanitarias con las militares y ponían en práctica pequeños proyectos de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) en base a fondos norteamericanos en apoyo de la misión de la coalición.

(10) Cada una de estas seis primeras PRT,s comenzó a trabajar focalizando su esfuerzo y su idiosincrasia dependiendo de la nación que la ponía en marcha y de las peculiaridades de la zona en la que estaban desplegadas.

Durante el año 2004, entre la coalición e ISAF se crean ocho nuevas PRT,s (11), escogidas en provincias carentes tanto de seguridad como de actividades de reconstrucción. Sin embargo, el impulso definitivo del concepto de PRT se produce a partir de la segunda mitad del año 2004, cuando tres factores claves convergen para asentar la idea de los PRT,s. El primero de ellos es un abundante caudal de medios económicos, principalmente estadounidenses, que contribuyó de manera decisiva a que se alcanzaran resultados visibles y relativamente rápidos en el terreno (12).

En segundo lugar, nos encontramos con la reestructuración de la cadena de mando de ISAF, con la creación de los RC (13) y con la orientación de las operaciones hacia las de una campaña de contrainsurgencia. Por último, también se produce el despliegue real sobre el terreno de un número verdaderamente significativo de civiles, expertos en materia de desarrollo, como apoyo a los PRT, básicamente compuestos de militares hasta ese momento. De hecho, a partir de este punto se hará indisoluble la coordinación civil-militar enmarcada en el concepto de PRT, conduciendo a una mejor visibilidad sobre las actividades respectivas, a la mejora del entendimiento mutuo de cada rol, a la comprensión de las capacidades que aporta el «otro componente» del PRT y al establecimiento de procedimientos comunes estandarizados.

En julio de 2005 ya había un total de 22 PRT,s: 13 de la coalición y 9 de ISAF. La tendencia de seguir sumándose países a la puesta en práctica de este concepto ha hecho que esta cuenta aumentara hasta llegar a la situación actual, en la que existen un total de 25, pero con la particularidad de que el finalizado proceso de expansión a todo el territorio afgano llevado a cabo por ISAF, ha conducido a que todos los PRT,s de la coalición pasen también bajo su dirección.

Tal y como se refleja en la siguiente figura, en la mayoría de los casos, el Área de Responsabilidad (AOO) de cada uno de los PRT,s está limitada por las demarcaciones provinciales aunque algún PRT cubre más de una

---

(11) Parwan, Jalalabad, Asadabad, Ghazni, Khowst, Qalat, Farah, Tirin Khowt, Lashkar Gah y Sharan.

(12) Fueron aprobados, casi de manera solapada, un fondo de 125 millones de dólares para financiar específicamente el proyecto de PRT, el llamado CERP (*Commander Emergency Response Program*) y el State/Aid funded Quick Impact Projects.

(13) Primeramente denominados como Coordinadores de Área Regionales (RAC) para convertirse posteriormente en los RC.

provincia y algún otro, como el español, no llega a cubrir una provincia entera sino parte de sus distritos, figura 2.

### *El futuro del PRT*

Tres sucesos claves en el año 2008 han condicionado nuevamente la evolución del concepto del PRT (14). El primero de ellos es la Cumbre de Bucarest, celebrada en abril de 2008, que acentúa el conocido concepto del *Comprehensive Approach*, con la mirada puesta hacia la consecución del «liderazgo afgano». Además, en dicha Cumbre, se le marca una dirección clara al SCR (*Senior Civilian Representative of NATO*) para que desarrolle un papel más proactivo, de cooperación, de coordinación y de enlace efectivo con el UN SRSG (*Special Representative of the United Nations Secretary General*), para apoyarle a desarrollar sus cometidos (15).

El segundo hecho clave acaecido es que el ANDS ha sido revisado y publicado para los próximos 25 años en la Conferencia de Donantes de París (16) celebrada en junio de 2008. Esta estrategia incide en la reducción de la pobreza, la mejora del nivel de vida del pueblo afgano y en la creación de las condiciones de un ambiente seguro y estable. En este sentido, es evidente que las actividades de los PRT,s tienen que estar estrechamente alineadas con la línea de implementación del ANDS revisado.

Por último, el IDLG (*Independent Department Local Government*) de Afganistán, en el mes de septiembre de 2008, ha publicado su programa de alcance social y su plan de trabajo estratégico para los próximos cinco años, los cuales requieren de una participación importante de los PRT,s para su implementación.

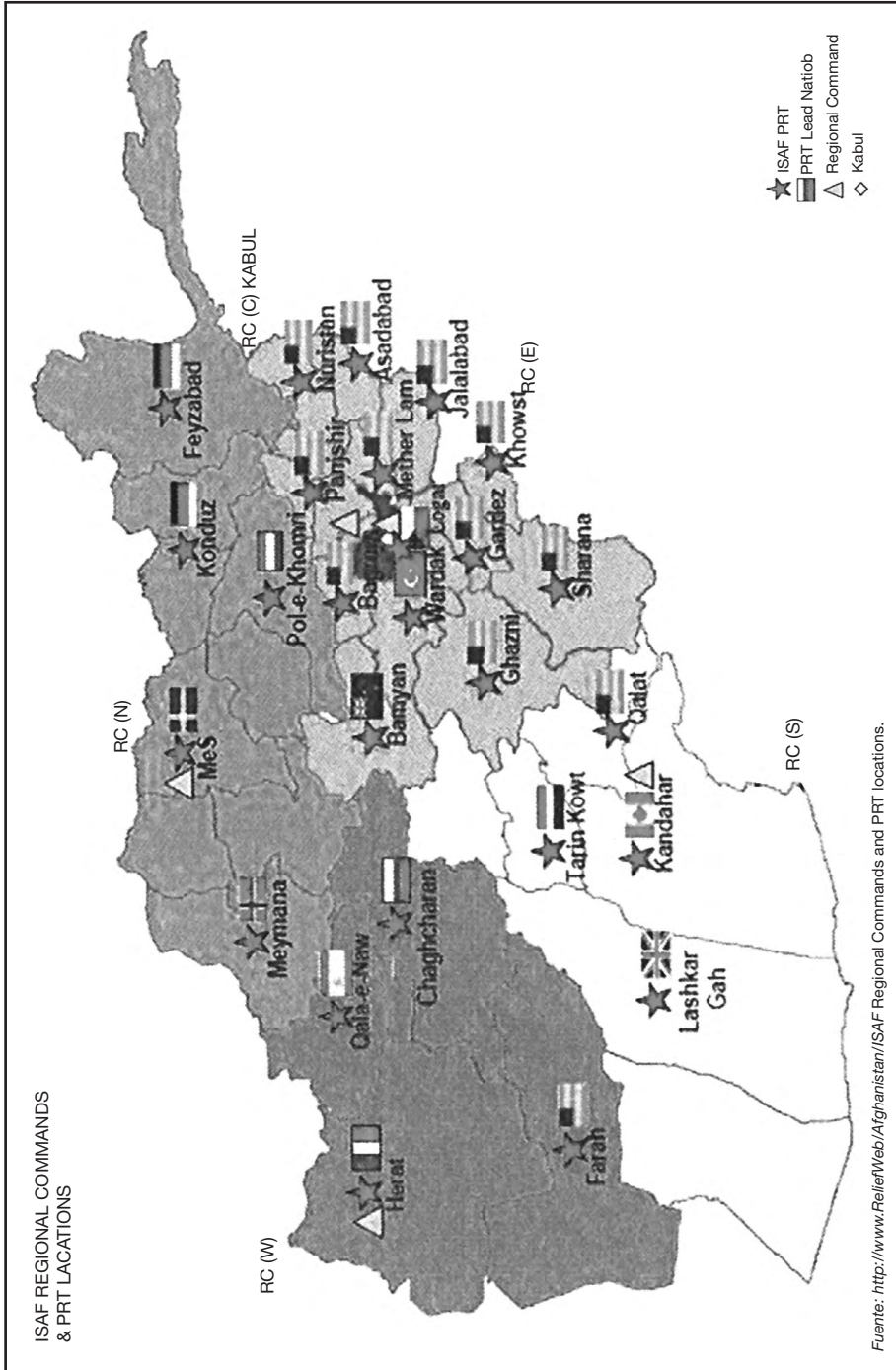
En efecto, el SCR salió muy revalorizado de la Cumbre de Bucarest, hasta el punto de que se ha convertido en el encargado de facilitar la unidad de acción de los PRT,s, particularmente de los esfuerzos civiles, con la finalidad de generar mayor coherencia con las prioridades afganas a nivel provincial y nacional. Para ello, las tareas del SCR fueron marcadas en el CSPMP (*Comprehensive Strategic Political-Military Plan*), donde se refleja la responsabilidad del SCR de incrementar la transparencia, coherencia y coordinación de todos los PRT,s, siempre en cooperación con las au-

---

(14) ISAF: *PRT Review*, agosto de 2008.

(15) ISAF: *PRT-Policy Implementation Guidance*, 28 de mayo de 2008.

(16) Conferencia de Donantes de París, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/english.pdf>



**Figura 2.** — Localización de los PRT,s actuales enmarcadas dentro de sus mandos regionales.

toridades de OTAN, las autoridades militares de ISAF y con las naciones contribuyentes de los PRT,s.

De esta manera, el SCR trabajará para unificar el punto de vista de la comunidad internacional y del Gobierno de Afganistán sobre el trabajo a llevar a cabo en cuanto al desarrollo del país y también para apoyar a las naciones de ISAF y otros donantes. Para ello tendrá que identificar dónde se producen las discordancias que pudieran surgir y solicitar los apropiados fondos para corregir estas discordancias. Podemos decir que se ha convertido en el actor principal del mencionado anteriormente ESC (*Executive Steering Committee*).

Por otro lado, ISAF se propone dar un paso adelante, pendiente de ser aprobado, a favor de la credibilidad del concepto de PRT con respecto a UNAMA (*United National Assistance Mission in Afghanistan*) y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), tratando de evitar recelos y dudas, que en la realidad existen, sobre invasión de competencias en cuanto a la acción humanitaria. Como consecuencia de ello, propone un avance en el concepto por el cual se transformarán los PRT,s que estén situados en las áreas relativamente estables, en PST,s (*Provincial Stability Teams*), a la vez que en las zonas totalmente estables y seguras aparecerán los RDT,s (*Regional Development Teams*).

En ningún caso se trata de un cambio cosmético, sino que es una verdadera declaración de intenciones ya que el cambio real no se produce en el nombre sino en la focalización de las actividades de los PRT,s. Por supuesto, no se llegará a ningún lado sin la aprobación de las naciones contribuyentes, a la par que tendrán mucho que ver los indicadores de cambio a establecer. Además, como pieza clave en este proceso, debería ser asignado el ESC, como elemento que proponga la transición en cada momento y en cada zona (17).

Profundizando un poco más, las actividades de los PST,s, compuestas en su mayoría por personal civil, estarán priorizadas en favor del apoyo a la gobernabilidad, la ley, el orden y la especial colaboración con UNAMA, enmarcadas en un ambiente que ya es seguro. Por su parte, los RDT,s

---

(17) Es urgente el desarrollo de la herramienta llamada ACSP (*Afghanistan Country Stability Picture*), como herramienta gráfica que nos muestre esa estabilidad y la posibilidad de transición de un estatus a otro, incorporando indicadores claros para medir la gobernabilidad de cada área, a fin de poder aplicar un proceso de transición coherente.

consolidarán y ampliarán los avances obtenidos por los PST,s, agrupando varias provincias bajo una única oficina regional.

Sin embargo, la diversidad de situaciones en las diferentes provincias impide una evolución global del modelo, siendo necesario un estudio, caso por caso, de la situación de cada provincia.

## **El concepto y organización del PRT**

### *Concepto de PRT*

Teniendo en cuenta que cada PRT debe estar diseñado y organizado en función de la situación de la provincia particular en la que actúa, vamos a partir de la definición de PRT que realiza ISAF, entendiéndolo como una estructura conjunta civil-militar, apoyada y sufragada por las respectivas naciones contribuyentes, que funciona dentro de las provincias de Afganistán «con la misión de ayudar al Gobierno de Afganistán a ampliar su autoridad para facilitar el desarrollo de un ambiente estable y seguro en su zona y permitir la Reforma del Sector de Seguridad (SSR) y el esfuerzo de reconstrucción» (18). La provincia de Afganistán en la que despliega cada PRT se encuentra en distinta fase del espectro de operaciones por lo que, como ya se ha venido subrayando, cada PRT depende mucho no sólo de la nación contribuyente sino de las condiciones locales.

En cualquier caso, es importante resaltar que el PRT no es una alternativa al Gobierno de Afganistán ni tampoco es una agencia de desarrollo ni de reconstrucción; lo que buscan los PRT,s es contribuir al desarrollo de la capacidad del Gobierno de Afganistán para gobernar el país, jugando un papel primordial en ocupar el espacio vacío que provoca la debilidad actual del Gobierno de Afganistán y la presencia de diferentes agentes de inestabilidad en las distintas áreas.

En este sentido, los PRT,s procuran establecer un ambiente estable para las agencias civiles internacionales, los representantes del Gobierno de Afganistán y de la sociedad civil en general, contribuyendo en los procesos de reconstrucción, de transición política y de desarrollo social y económico, siempre en concordancia con los objetivos de la ANDS (19). Es decir, los PRT,s apoyan provincialmente los procesos que el Gobierno

---

(18) ISAF: *PRT Handbook*, p. 2, febrero de 2007.

(19) *Afghan National Development Strategy*, en: <http://www.ands.gov.af>

de Afganistán implanta a nivel nacional, estableciendo unas bases sostenibles a largo plazo. A este respecto, cabe destacar que el PRT es una institución con una misión de transición, que será desactivado cuando alcance su objetivo específico que es lograr la estabilidad de su zona (20). Dicha estabilidad será conseguida cuando exista un ambiente en el cual la autoridad del Gobierno de Afganistán sea tanto reconocida por el pueblo como eficaz en el empleo de sus funciones principales de Estado.

Desarrollando las herramientas para conseguir la estabilidad en una determinada zona, podemos llegar a la clave del concepto de PRT. Éste consiste en comprender que tanto la intervención militar como el diálogo político, así como el apoyo a la reconstrucción y desarrollo, son mutuamente complementarios y que la sinergia que producen es crítica para conseguir la buscada estabilidad. En definitiva, hemos llegado hasta los tres pilares que sustentan el concepto de estabilidad: el de seguridad, el de reconstrucción y desarrollo y el de gobernabilidad.

Añadido a todo lo anteriormente mencionado, hay ciertas funciones a nivel provincial que ISAF tiene que llevar a cabo y para las cuales la estructura del PRT puede ofrecer un excelente apoyo, tales como el establecimiento de un nodo de mando y control, mantenimiento de ciertas capacidades QRF (*Quick Reaction Force*), localización segura para apoyo de ciertas actividades en las provincias, capacidad de obtención de información, asistencia a Naciones Unidas y a otros actores encargados de apoyo humanitario (21), etc.

#### *Escalones superiores de dirección de los PRT,s*

El HQ ISAF es un Cuartel General Multinacional de nivel operacional, desplegado en Kabul y dependiente del JFC (*Joint Force Commander*) de Brunssumm, con la misión de:

«Conducir operaciones militares en el área de operaciones asignada para apoyar al Gobierno de Afganistán en el establecimiento y en el mantenimiento de un ambiente seguro y estable, en total coordina-

---

(20) La matriz de estabilidad representa el mejor mecanismo actualmente disponible para el empleo por parte de los PRT,s y dirigir sus actividades y esfuerzos hacia el objetivo final. Dicha matriz tiene las ventajas de unir la misión, la estrategia, la visión, el diseño de actividad, la puesta en práctica, el impacto de medición, y el éxito de evaluación. *Fuente: ISAF. PRT Handbook*. p. 8, febrero de 2007.

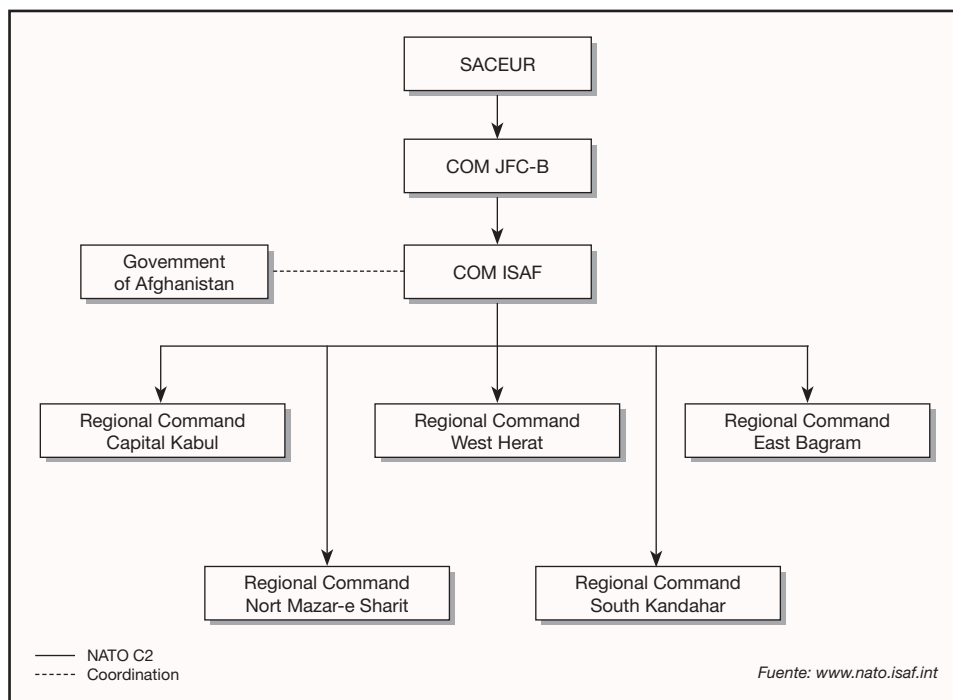
(21) ISAF: *Guidelines for the interaction and coordination of Humanitarian actors and military actors in Afghanistan*, versión 1.0, 20 de mayo de 2008.



ción con las fuerzas de seguridad nacional afganas, con la finalidad de extender la autoridad e influencia del gobierno y, por tanto, facilitando la reconstrucción de Afganistán y haciendo posible el ejercicio de la soberanía del Gobierno de Afganistán a través del país» (22).

A su vez, el HQ ISAF tiene cinco mandos regionales subordinados, los cuales operan como cuarteles generales de nivel táctico y «coordinan y apoyan todas las actividades conducidas por los PRT,s y las fuerzas desplegadas en su área de responsabilidad» (23), siendo significativa la mención explícita y diferenciadora de los PRT,s respecto a las «fuerzas desplegadas en el AOO de los mandos regionales», figura 3.

Habiendo definido la estructura militar de mando del PRT en Afganistán, no podemos olvidar que cada PRT mantiene su cadena de mando na-



**Figura 3.** — Cadena de mando del ISAF.

(22) En: [www.nato.int](http://www.nato.int)

(23) *Ibíd.*

cional, de la cual reciben directrices de actuación, ni que la parte civil de cada PRT tiene su propia cadena de mando nacional.

Además, existe una coordinación funcional de los PRT,s que OTAN, y en concreto ISAF, quieren potenciar de cara al futuro, tal y como ya hemos visto. Dicha coordinación funcional es llevada a cabo por el ESC de los PRT (ESC), dirigido conjuntamente por el ministro del Interior afgano y por el comandante de ISAF y compuesto por el UN SRSG, el SCR, el representante especial de la Unión Europea, los embajadores de las naciones contribuyentes y los ministros de Economía, Reconstrucción y Desarrollo Rural de Afganistán. Este Comité cuenta con su propio grupo de trabajo, compuesto por representantes del Gobierno de Afganistán, ISAF, de UNAMA y de las embajadas de las naciones contribuyentes.

La financiación económica del PRT es un aspecto crítico puesto que en él se basan sus capacidades de apoyo a la reconstrucción y desarrollo. De hecho, al ser un aspecto dependiente directamente de las naciones contribuyentes y de los posibles donantes, la cadena de mando de ISAF no tiene mando y control sobre la financiación de los PRT,s. Este hecho produce que nos encontremos con grandes diferencias de capacidad entre unos PRT,s y otros.

### *Estructura del PRT*

Partiendo de la base de la flexibilidad que debe presidir en la aplicación sobre el terreno del concepto de PRT, podemos definir una estructura base que se ha ido conformando gracias a la experiencia de los PRT,s, quedando plasmada en los diferentes *Provincial Reconstruction Team Handbooks* editados. Lo cierto es que, quizás, lo más importante de todo, que es el mando del PRT, no está claramente definido como militar, civil o como «Grupo de mando integrado» por civiles y militares. Existen ejemplos para los tres casos, aunque, lógicamente, dada la gran inseguridad reinante en la mayoría del país, la mayor parte de los PRT,s tiene mando militar. Incluso, en algún PRT, como el español, esta cuestión ha generado algunos problemas.

Sin embargo, todos los PRT,s coinciden en una estructura general compuesta por una parte civil y otra parte militar, cada una de ellas proporcionando un mayor o menor esfuerzo, dependiendo de la nación contribuyente del PRT en cuestión y de la situación de su AOO. En lo que respecta a la parte militar, en función de la fuerza desplegada que puede llegar hasta el nivel de Grupo Táctico, todos los PRT,s presentan capacidades de

seguridad y protección, de inteligencia, de proporcionar presencia militar, de planeamiento y conducción de operaciones, de mando y control, de contratación y financiación directa, de CIMIC y de capacidad sanitaria.

Por otro lado, añadido al oficial diplomático, representante del Ministerio de Asuntos Exteriores correspondiente, la aportación civil puede ser muy variable, desde un pequeño equipo encargado de la gestión de los fondos económicos asignados por cada nación contribuyente para la reconstrucción y desarrollo, hasta una amplia panoplia de representantes civiles por cada una de las funciones de reconstrucción y desarrollo que se traten.

Sobre esta base, los PRT,s desarrollan su propia personalidad, presentándose como una referencia válida los modelos alemán, estadounidense y británico, aunque esta referencia no se debe considerar vinculante, tal y como ya se ha comentado con anterioridad.

Por ejemplo, el PRT alemán de Konduz, compuesto por unos 400 hombres en total, mantiene una estricta separación de responsabilidades entre sus componentes civil y militar y está liderado por el representante del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán. Como contraste, el PRT británico de Mazar e Sharif opera con un contingente mucho más pequeño, unos 100 hombres, y con unas relaciones de trabajo muy estrechas entre los miembros civiles y militares del contingente, aunque también está liderado por el oficial diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores británico. En cuanto al modelo estadounidense, con mando militar, es del mismo estilo del británico pero sus actividades están mucho más focalizadas hacia la protección de la fuerza y las acciones CIMIC.

Por último, en relación a los puestos principales en la estructura del PRT, podemos decir que estos son el comandante militar, habitualmente con el empleo de coronel o teniente coronel, el jefe de la Plana Mayor de Mando, el oficial diplomático, el oficial jefe del área de desarrollo y reconstrucción y otros expertos civiles (24). La idea general de los cometidos de cada uno de ellos se deja entrever por su propia denominación aunque los desarrollaremos más tarde, cuando profundicemos en el PRT español. También es importante subrayar la importancia del representante del Ministerio del Interior afgano, normalmente un coronel del ANP (*Afghan National Police*) o similar, destacado en cada PRT en funciones de coordinación.

---

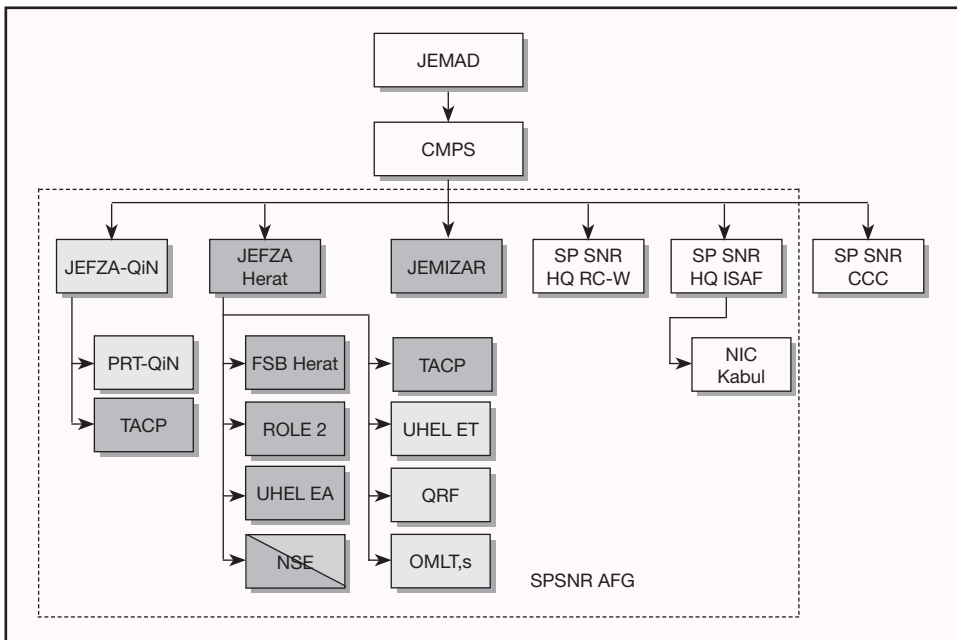
(24) ISAF: *PRT Handbook*, p. 25, febrero de 2007.

## El PRT español

### Encuadramiento

Una vez definido el concepto de PRT, vamos a profundizar en el PRT español, desplegado desde abril de 2005 en QiN (*Qala e Now*) y enmarcado en la estructura del RC-W (*Regional Command West*) de ISAF. No obstante, es importante dejar claro que el componente militar del PRT no son las únicas fuerzas militares españolas desplegadas en la operación ISAF, ni siquiera en el AOO del RC-W, tal y como podemos ver en la siguiente figura 4.

Esta figura también deja patente que el componente militar del PRT español mantiene la cadena de mando nacional, dependiendo directamente del Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS) que mantiene el OP-COM (*Operational Command*) y, funcionalmente, del SPSNR AFG (*Spanish Senior in Afghanistan*), representante nacional en Afganistán nombrado por CMOPS (25). Además, conviene aclarar que la figura del coronel jefe de la



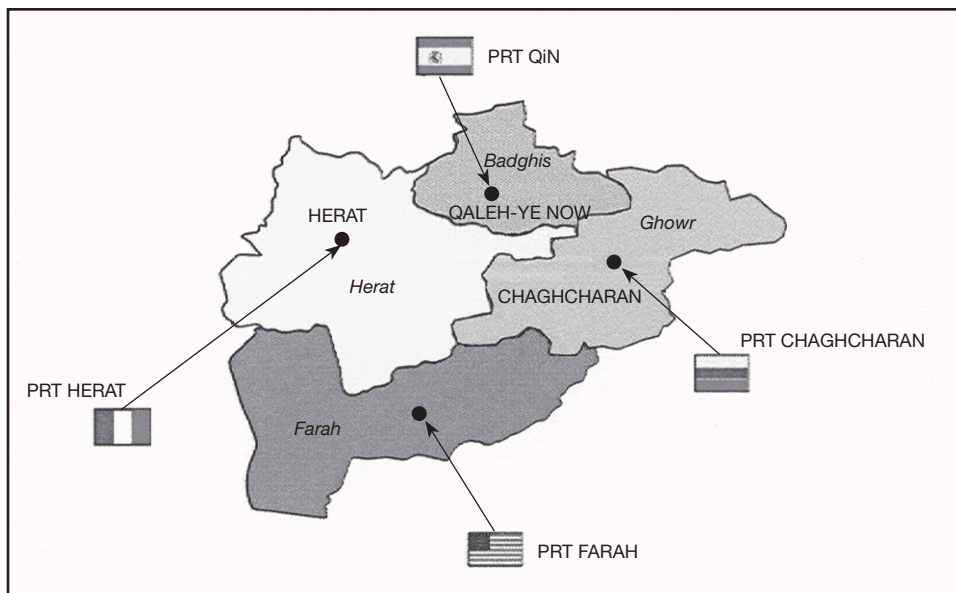
**Figura 4.**—Fuerza española en Afganistán.

(25) En circunstancias normales, es nombrado SPSNR AFG el oficial español más antiguo desplegado en Afganistán.

fuerza en QiN coincide con la del jefe del PRT, del que dependen a su vez, bajo el Control Táctico (TACON), los TACP (*Tactical Air Controller Party*) del Ejército del Aire o de la Armada desplegados en el destacamento de QiN.

Centrándonos en el RC-W, existen bajo TACON del COMRC-W (*Regional Command West Commander*), cuatro PRT,s, uno por cada una de las provincias que abarca la Región Oeste de Afganistán. En concreto, tenemos el PRT italiano en Herat, el estadounidense en Farah, el lituano en Chaghcharan y el español en QiN.

El PRT español despliega, a la orden de CMOPS, en el AOO de toda la provincia de Badghis salvo el distrito de Ghormach (26), siendo transferido a la cadena de mando de ISAF bajo Operational Control (OPCON). No obstante, CMOPS realizará el seguimiento continuo de las operaciones del PRT, de tal manera que tenga una idea clara de la situación. Con ello, podrá asesorar al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) sobre el cumplimiento de la misión encomendada y asegurarse de que, en el desarrollo de las operaciones, se cumplen las directrices nacionales marcadas, figura 5.



**Figura 5.**— Fuerza española en Afganistán.

(26) El AOO del PRT español desde un principio abarcaba toda la provincia de Badghis pero durante el año 2008 ha sido transferido el distrito de Ghormach al PRT noruego de Meymana (*RC North*).

## *Misión*

El OPLAN (*Operational Plan*) CMOPS 00029, deja claro que desde el momento de la TOA (*Transfer of Authority*):

«El componente militar del PRT, en estrecha coordinación con el componente civil, planeará y conducirá, en apoyo de las Fuerzas de Seguridad afganas, operaciones militares en su AOO, colaborando con las autoridades provinciales del Gobierno de Afganistán para alcanzar un ambiente estable y seguro que refuerce la gobernabilidad y facilite la reconstrucción y el desarrollo. Simultáneamente apoyará, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades, las operaciones de seguridad realizadas por las unidades del RC-W en la provincia.»

Profundizando en la misión explicitada en el OPLAN del RC-W COMCR-W, vemos que el PRT español:

«Conducirá operaciones militares en apoyo del Gobierno de Afganistán en su AOO, para conseguir un ambiente estable y seguro que refuerce la gobernabilidad y facilite la reconstrucción y desarrollo.»

El cumplimiento con éxito de la misión deberá ir siempre guiado por el propósito del COMCR-W, en el sentido de:

«Conseguir la conexión necesaria entre la ISAF y la población afgana y la confianza con las ANSF (*Afghan National Security Forces*) para conseguir ganar la voluntad de la población y la aceptación, por parte de ésta, del papel de ISAF en la reconstrucción del país en general.»

## *Cometidos*

Después de haber repasado la misión del PRT español, podemos deducir los cometidos que tendrá asignados, los cuales estarán relacionados con la seguridad, la reconstrucción y desarrollo y la gobernabilidad.

### COMETIDOS DE SEGURIDAD

- Consolidar la situación de seguridad alcanzada en el distrito de QiN y en la capital de la provincia.
- Reforzar y mejorar las condiciones de seguridad y defensa del destacamento e instalaciones del propio PRT.
- Garantizar la seguridad de todas las autoridades, unidades de apoyo y medios civiles del PRT en el desempeño de sus cometidos.

- Impulsar la implicación de las ANSF en el planeamiento y ejecución de aquellas operaciones conjuntas que se consideren.
- Realizar operaciones de control de zona para, apoyando las acciones de las ANSF, acercar la presencia de ISAF a la población y a las autoridades locales.
- Apoyar el establecimiento y mejora del ANP en puntos clave de la provincia de Badghis, asegurando así la libertad de movimientos.
- Apoyar y participar en aquellas operaciones y proyectos del RC-W en los que se requiera la participación del PRT.

#### COMETIDOS DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

De manera coordinada y sincronizada con los progresos alcanzados en el pilar de seguridad, los proyectos de reconstrucción y desarrollo buscarán:

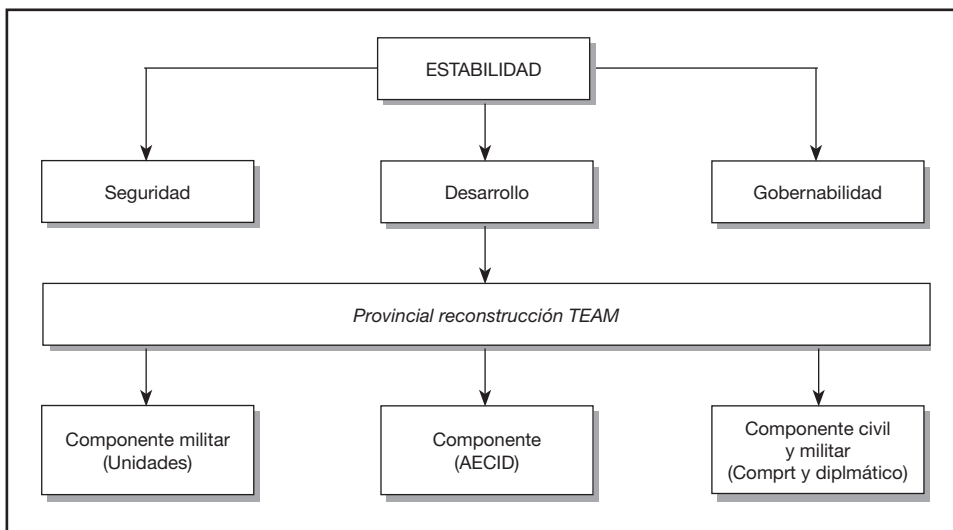
- Impulsar la reconstrucción y desarrollo del AOO con atención prioritaria a la rehabilitación de las vías de comunicación y al establecimiento de las infraestructuras básicas.
- Apoyar la construcción de escuelas y centros de asistencia sanitaria.
- Apoyar el desarrollo de fuentes de riqueza (agricultura, ganadería y otras actividades locales).

#### COMETIDOS DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD

- A través de la consecución de los objetivos en materia de seguridad y reconstrucción y desarrollo, respaldar y reforzar la acción del gobierno de la provincia y reforzar su legitimidad.
- Mantener un enlace permanente con las autoridades afganas, tanto del gobierno de Badghis como de los diferentes distritos y municipios de dicha provincia, con el fin de apoyar sus iniciativas y proyectos.
- Reforzar y apoyar las actividades de la administración de la provincia de Badghis.
- Mantener un enlace permanente con otros agentes religiosos y civiles que tradicionalmente ejercen una influencia decisiva en la realidad social y política de la provincia.

#### *Orgánica y capacidades*

La orgánica y las correspondientes capacidades del PRT español en su conjunto deben ser acordes con los cometidos explicitados anteriormente, con el fin de que pueda cumplir su misión. Con ese propósito, el PRT español está compuesto por un componente militar y un compo-



**Figura 6.**— *Distribución de cometidos en el PRT español.*

nente civil, liderando el PRT en su conjunto el coronel jefe de la fuerza militar del PRT (27).

A su vez, el componente civil integra al representante diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y al personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). Cada una de estas tres partes, asume los cometidos que le corresponden de tal manera que el componente militar es responsable de los cometidos de seguridad y los miembros de AECID tienen que cumplir los cometidos de reconstrucción y desarrollo. En cuanto al apoyo a la gobernabilidad, la responsabilidad recae tanto en el comandante militar del PRT como en el representante diplomático del MAEC, figura 6.

#### EL COMPONENTE MILITAR

La estructura orgánica de la parte militar, compuesta por un total de 218 hombres, está dentro de los márgenes de la organización militar tipo de un PRT de ISAF, explicada en apartados anteriores, con las particularidades derivadas de la situación propia de la provincia de Badghis y del propio diseño nacional de la fuerza a desplegar en Afganistán.

(27) Nota del autor: el liderazgo del conjunto del PRT es un punto sensible e incluso discutido en todos los PRT,s, no sólo en el español.





seguridad interna de la base del PRT y la realización de escoltas en QiN, hasta una Compañía de Seguridad y Protección. Esta unidad proporciona una capacidad de movimiento y presencia a lo largo de la provincia un poco más amplia, pero sin posibilidad de realizar ni acciones simultáneas, ni esfuerzos alejados de la base de QiN, dado el nivel de inseguridad reinante en la zona.

El resto de los cambios que se han ido sucediendo en lo que respecta a la orgánica, han sido simples «retoques» a lo inicialmente previsto, fruto de la experiencia y lecciones aprendidas.

La seguridad debe atender primeramente a las fuerzas propias, en segundo lugar a los proyectos de reconstrucción y desarrollo en curso como elemento básico de la credibilidad del PRT ante la población afgana y, finalmente, debe proporcionar al PRT la libertad de acción, o al menos de movimientos, a lo largo y ancho de la provincia. Para ello, los cometidos de seguridad serán llevados a cabo por medio de la Compañía de Seguridad y Protección, la UEO (29) y el ECIS, apoyados con las capacidades de Equipos Operativos de Desactivación (EOD), Asistencia Sanitaria (ASAN), CIMIC y PSYOPS orgánicas. Además, la permanente cobertura CAS (*Close Air Support*) proporcionada por los TACP,s, se considera imprescindible para mantener la libertad de acción, tal y como la realidad ya ha demostrado en el propio terreno (30).

Por último, es necesario subrayar que las carencias logísticas son importantes, lo cual incide directamente en las capacidades operativas. En este sentido, toman especial relevancia las carencias en el apartado de apoyo sanitario, que sólo puede aportar una capacidad de ROLE 1 en QiN, estando demasiado alejado del ROLE 2 de Herat. Además, la capacidad de la base del PRT es muy limitada y ya se encuentra al colmo de sus posibilidades de habitabilidad, a la vez que, al encontrarse en el centro de QiN, presenta una importante vulnerabilidad de seguridad. Como solución, está previsto el poder contar con una nueva base para el PRT en las afueras de QiN para principios de 2010. Las obras ya están en marcha de tal manera que la base va a contar con una mayor amplitud, aproximada-

---

(29) La UEO es un Equipo Operativo de Operaciones Especiales con capacidad para realizar reconocimiento de zona, enlace con elementos clave, protección de personalidades VIP (*Very Important Person*) y misiones de acción directa limitadas una vez llegado el caso.

(30) «Una patrulla apoyada por soldados españoles en Afganistán sufre un ataque», diario *El Mundo*, p. 26, Madrid, 10 de agosto de 2007.

mente para 1.200 hombres, y se mejorarán las condiciones de seguridad e infraestructura.

#### EL REPRESENTANTE DIPLOMÁTICO DEL MAEC

El representante diplomático del MAEC o embajador en misión especial, dependiente directamente de la cadena nacional del MAEC a través de la Embajada española en Kabul, asume el rol de figura institucional representativa del componente civil del PRT pero no tiene mando y control respecto a los componentes de AECID.

La principal responsabilidad del oficial diplomático es la de llevar a cabo los cometidos relativos al pilar de apoyo a la gobernabilidad, aunque esta tarea también recae, y en ocasiones ha sido ejercida de forma única (31), por parte del comandante del PRT.

#### EL COMPONENTE CIVIL DE AECID

La responsabilidad del cumplimiento de los cometidos relativos al desarrollo y reconstrucción en el AOO del PRT, recae en el personal del MAEC desplegado en QiN a través de AECID, ya que esta agencia está dotada de los medios económicos necesarios para poder llevar a cabo dichos cometidos (32).

El equipo de AECID, compuesto por unos cuatro o cinco hombres, dependiente directamente de la cadena nacional de AECID, y por tanto del MAEC, es liderado por la figura del oficial de desarrollo del PRT. Parece evidente que es la parte fuerte del PRT español puesto que sus capacidades económicas son realmente altas aunque su dependencia de la seguridad del AOO limita mucho la capacidad de realizar proyectos globales.

#### *Operaciones y funcionamiento*

La parte más difícil de cualquier operación llega cuando hay que plasmar sobre el terreno todo aquello que se ha concebido y preparado durante el planeamiento y mucho más si se trata, como es el caso, del establecimiento de una estructura conjunta civil y militar en un Estado tan de-

---

(31) Durante algunos meses no ha existido la figura del representante diplomático del MAEC en QiN.

(32) 10 millones de euros anuales al menos hasta el año 2010 según la Conferencia de Londres. Fuente: *The Afghanistan Compact. Islamic Republic of Afghanistan and International Community Agreement*. Londres, febrero de 2006.

bilitado en todos los aspectos como es Afganistán, localizado a 6.500 kilómetros del territorio español.

Esta dificultad se incrementa debido a que la realización de todos los proyectos y actividades que se lleven a cabo en Badghis tiene que ser enfocada desde el prisma del más absoluto respeto hacia las costumbres, el pensamiento religioso y las tradiciones de la población. Este modo de actuación siempre ha caracterizado la intervención de los soldados españoles en las operaciones internacionales y el PRT español, consciente de su importancia, está poniendo especial énfasis en ello.

#### LAS OPERACIONES DE SEGURIDAD

Sin lugar a dudas, en un ambiente como el que estamos tratando, el punto de partida de la estabilidad tiene que ser el pilar de la seguridad, comenzando por la *Force Protection*, pues sin él es imposible siquiera iniciar el resto de las acciones. Esto es debido no sólo por las implicaciones en la zona, que son evidentes, sino también por las implicaciones sobre la opinión pública en el propio territorio nacional español. Este pilar de seguridad, con el mantenimiento de las medidas de OPSEC (*Operation Security*) como medida fundamental de protección de la fuerza, se cimienta en acciones concretas tales como el refuerzo y mejora de las condiciones de seguridad y defensa de la base del PRT y del aeropuerto de QiN, así como la preparación y práctica de los planes de contingencia previstos.

Añadido a lo anterior, los cometidos diarios de seguridad se centran en la protección de todas las actividades desarrolladas tanto por la parte militar como por la parte civil del PRT (desde escoltas hasta operaciones específicas de rescate si fuera el caso) y en la realización de operaciones de control de zona apoyadas mediante la realización de enlaces con personalidades clave, acciones PSYOPS y acciones CIMIC, en especial los QIP,s (*Quick Impact Projects*) (33). Sin embargo, para la realización de estos cometidos, las capacidades militares del PRT español son muy limitadas, si tenemos en cuenta la extensión y situación de inestabilidad actual de su AOO.

No obstante, el PRT trata de apoyar sus acciones de seguridad en las ANSF. Para ello ha establecido un contacto fluido tanto con el ANP, a

---

(33) No debemos confundir los QIP,s, ejecutados por la parte militar, con el pilar de desarrollo y reconstrucción, pues estos QIP,s deben ser encuadrados en el pilar de seguridad y, en concreto, de apoyo a la seguridad y aceptación de la fuerza.

través del *Provost Marshall*, como con el ANA (*Afghan National Army*), a través de los reservistas del Ejército estadounidense, que se alojan en la base del PRT, y que monitorizan la instrucción y adiestramiento del Kandak (34) afgano desplegado en QiN desde el año 2008.

Este apoyo no busca solamente el reforzar las capacidades de seguridad del PRT, sino también que las ANSF vayan asumiendo cada vez más responsabilidades en lo que respecta a los cometidos que tienen encomendados, viéndose así inmersas en el llamado proceso de «afganización». Dicho proceso tiene como fin que la dependencia de las ANSF respecto de las fuerzas internacionales sea cada vez menor en lo que respecta al cumplimiento de su misión. Sin embargo, en Badghis, la colaboración operativa entre ambas partes no llega todavía al nivel de producir resultados verdaderamente satisfactorios, aunque sí esperanzadores.

También es importante destacar la no implicación del PRT español en la lucha contra el narcotráfico en la provincia de Badghis, una de las grandes rémoras que aumenta la inestabilidad de la provincia debido a la proliferación de bandas mafiosas. La implicación directa de nuestras tropas en este asunto significaría que el nivel de seguridad del PRT disminuiría de forma exponencial puesto que estaríamos atentando directamente contra los intereses de dichas bandas. El propio JEMAD ha dicho repetidas veces que «es una cuestión de responsabilidad de la Policía afgana» (35).

Por otro lado, en este apartado convendría puntualizar sobre la «convivencia de distintos actores» pertenecientes a ISAF, realizando operaciones militares en el AOO del PRT español. Dichas acciones, llevadas a cabo por unidades del RC-W, así como por otras fuerzas de ISAF, como pudieran ser las de operaciones especiales, no siempre favorecen la acción del PRT español e incluso repercuten e interfieren en la propia seguridad de dicho PRT. Asimismo, la colaboración del PRT con organizaciones internacionales en la provincia de Badghis se reduce al contacto institucional con la delegación en QiN de UNAMA ya que ni tan siquiera hay desplegadas ONG en Badghis.

#### LAS OPERACIONES DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

El trabajo del PRT no se puede entender sin mencionar el de su componente civil, dedicado a trabajos de reconstrucción y desarrollo a medio y

---

(34) Unidad del Ejército afgano tipo batallón.

(35) Entrevista al general José Julio Rodríguez, jefe del Estado Mayor de la Defensa, diario *La Razón*, p. 5, Madrid, 21 de diciembre de 2008.

largo plazo en el marco de toda la provincia de Badghis. Así, desde que España iniciara en mayo de 2005 el despliegue del PRT, el personal de AECID pudo comenzar a identificar sus primeros trabajos. Desde entonces, los trabajos de reconstrucción en la zona no se han detenido, aunque siempre han ido a remolque de los pasos dados en seguridad.

Bajo el planeamiento y dirección de AECID, el «Grupo Tragsa» (36) comenzó cuatro grandes proyectos de reconstrucción que ya han sido finalizados: la carretera a Herat desde QiN, el hospital provincial de QiN, las redes de agua potable y de saneamiento de QiN y el aeródromo de QiN. Añadido a esto, el plan de acción de AECID (37) prevé otras mejoras en las infraestructuras, algunas de las cuales ya están en marcha, tales como el enlace con la carretera principal de Afganistán (*Ring Road*) (38), la construcción de minipresas para regadío, la construcción de escuelas y centros de salud, la construcción de granjas y la implantación de zonas de cultivo.

En buena lógica, la capacidad de llevar a cabo los proyectos de desarrollo y reconstrucción dependen del pilar de seguridad puesto que estos proyectos sólo podrán fructificar en un ambiente seguro, a la vez que retroalimentan la seguridad, sirviendo para consolidar los logros alcanzados en dicho campo.

Por este motivo, las actividades militares operativas diarias deben estar estrechamente coordinadas y sincronizadas con las actividades de reconstrucción y desarrollo planeadas por el componente civil ya que éstas necesitarán protección (39) e información relativa a la seguridad de las actividades. No obstante, se han desarrollado proyectos de la AECID para los que se han contratado empresas de seguridad civil afgana.

#### LAS OPERACIONES DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD

Finalmente, los avances en el pilar de la gobernabilidad tienen que venir de la mano de la consecución de los objetivos en materia de seguridad,

---

(36) El «Grupo Tragsa» es una empresa privada que sirve en Afganistán como «servicio técnico» de AECID ya que esta última es la que ordena la ejecución de las obras y proyectos elegidos.

(37) MAEC, AECID: Plan de Actuación Especial 2006-2008. Cooperación Española, Afganistán, Madrid, enero de 2006.

(38) AECID considera clave el romper con el tradicional aislamiento histórico de la provincia de Badghis con el resto de Afganistán.

(39) Aproximadamente se realizan unas 50 patrullas de protección al personal de AECID al mes para que éstos puedan llevar a cabo su trabajo.

reconstrucción y desarrollo, respaldando y reforzando así la legitimidad y la acción del Gobierno de Afganistán, especialmente en aquellos distritos más alejados de QiN. Para ello, el PRT tiene que mantener un enlace permanente con las autoridades (40), a nivel provincia, distrito y localidad, con el fin de apoyar sus iniciativas y proyectos. Simultáneamente, también se tiene que establecer un especial enlace con los agentes civiles y religiosos que tradicionalmente ejercen una gran influencia en la realidad social y política de la provincia, dadas las peculiaridades de Afganistán en general y Badghis en particular. Lamentablemente, en este aspecto de apoyo a la gobernabilidad, no podemos decir que se hayan conseguido grandes logros, puesto que los medios disponibles son insuficientes.

## **Conclusiones y propuestas**

El concepto de PRT se muestra como una herramienta muy útil para lograr la estabilidad de un área en la que han finalizado las operaciones de combate, al ser capaz de conjugar en una misma estructura las capacidades de un componente civil y otro militar, relativas a seguridad, reconstrucción, desarrollo y apoyo a la gobernabilidad.

No obstante, este concepto se encuentra en continua evolución, fruto de su corta vigencia y de la necesidad de haberse ido adaptando a la realidad del conflicto en el que fue dado a la luz, el afgano. Por tanto, está abierto a continuas apreciaciones, matizaciones y cambios, motivadas por la gran flexibilidad que permiten los propios manuales de la OTAN al respecto, los *PRT Handbook*.

Esta gran flexibilidad del concepto de PRT permite que cada uno de los PRT,s desplegados en Afganistán tenga su personalidad propia, fruto de la diferente situación de las áreas donde están ubicados y de las capacidades e intenciones de cada nación contribuyente. Dicha personalidad propia se ve reforzada por la existencia simultánea en cada PRT de dos cadenas de mando, la de ISAF y la nacional, máxime cuando los componentes civiles de los PRT,s mantienen una clara dependencia nacional, sobre todo en el apartado clave de la financiación económica de los proyectos de reconstrucción y desarrollo.

---

(40) La matriz de enlace no es una herramienta de trabajo que se mantenga constante sino que varía con cada rotación de contingente militar, estando en muchos casos supeditada a la personalidad del jefe del PRT.

La aplicación del concepto de PRT en Badghis atiende simultáneamente la necesidad española de mantener nuestro prestigio en el seno de la comunidad internacional en general y en la OTAN en particular, con la responsabilidad de apoyo a la paz y seguridad mundial y a la cooperación al desarrollo de los países más deprimidos, consiguiendo la aprobación de la misión por parte de la opinión pública española.

Sin embargo, aunque desde un punto de vista conceptual, hemos hablado de un componente militar de los PRT,s capaz de penetrar en «zonas inestables e inseguras», si analizamos el PRT español nos damos cuenta de que el componente militar tiene una capacidad muy limitada para proporcionar el nivel de seguridad necesario para que se puedan llevar a cabo los proyectos de reconstrucción y desarrollo a lo largo y ancho de su AOO.

De hecho, los logros reales conseguidos hasta ahora, emparejados con un empeoramiento de la inseguridad general en la provincia, se reducen a QIN y sus alrededores, puesto que las capacidades militares actuales son insuficientes para trasladar la acción del PRT al resto de la provincia de Badghis. Bien es cierto que el encuadramiento efectivo en el RC-W soluciona este problema de carencia de capacidades militares, al menos en parte, pero entonces debemos admitir que el pilar de seguridad del PRT español se tiene que basar en el RC-W.

Con ello, debemos asumir que este refuerzo en los cometidos de seguridad lleva emparejado otros problemas, principalmente de coordinación y de unidad de esfuerzos, máxime cuando hablamos de estructuras combinadas y de intereses nacionales mezclados entre las naciones que componen las fuerzas del RC-W, el cual no siempre va a considerar al PRT español como la primera de sus prioridades.

Por tanto, sería fundamental que la responsabilidad de las operaciones militares en el conjunto de la provincia de Badghis recayera en el jefe del PRT español de tal manera que, dependiendo directamente del COMCR-W, no se solaparan en Badghis las operaciones militares del PRT español con las del RC-W ni con las del PRT noruego en el distrito de Ghormach. Con ello, la ejecución, visibilidad y control de todas las operaciones en Badghis estarían directamente bajo la cadena de mando española, lo cual redundaría en beneficio del éxito de la misión del PRT español, eje principal de nuestra aportación a ISAF.

Este control de la provincia de Badghis supondría evitar interferencias y errores de coordinación entre unidades de ISAF, mezclados con los inte-



reses nacionales de cada país, que muchas veces perjudican la misión del PRT español y producen falta de coherencia y control sobre los repetidos tres pilares de la estabilización: seguridad, reconstrucción y desarrollo. Además, consecuentemente, el asumir la completa responsabilidad en la provincia de Badghis nos aportaría un mayor peso en el RC-W, factor muy importante de cara a las decisiones a tomar en favor de los intereses nacionales.

Para poder asumir la responsabilidad anteriormente reseñada, deberíamos reforzar nuestra relevancia y presencia en ISAF, aportando más Fuerzas de Seguridad y protección a la orgánica del componente militar del PRT hasta llegar a un nivel de Grupo Táctico, con el fin de tener la certeza de que estamos apoyando de manera decisiva las carencias de seguridad, protección y maniobra de nuestro PRT para llevar a cabo su misión. Una necesidad de aumento de fuerzas superior al de nivel grupo táctico podría suponer el alejarnos del concepto de PRT, volviendo a la fase de operaciones de combate del espectro de intervención.

Sin embargo, el aumento del PRT español en lo que se refiere a efectivos de seguridad y protección, tiene que ir acompañado de una colaboración decidida, efectiva y real del PRT con las ANSF. En definitiva, necesitamos poner en práctica e impulsar el concepto de «afganización». Es decir, en materia de seguridad, tenemos que profundizar mucho más de lo que se está haciendo hasta ahora en la transferencia progresiva de responsabilidades a las ANSF, de tal manera que se consiga una interacción continua con ellas y se alcancen unos resultados satisfactorios en la provincia de Badghis en lo referente al problema de la seguridad. Desde luego, el descrédito del ANA y, especialmente de la policía, existente entre la población de Badghis, no ayuda mucho a resolver la situación pero, al menos, nos indica el punto de partida en el que hay que comenzar incidiendo.

Tanto el aumento de efectivos militares como la decidida colaboración con las ANSF se encuentran perfectamente recogidas en el concepto de PRT, con esa flexibilidad que le caracteriza en cuanto a la composición orgánica y en cuanto al apoyo del componente militar a las operaciones que no son de combate, tales como las de control de zona, en la que la colaboración con las ANSF tiene que ser decisiva hacia el éxito.

También podemos subrayar que las carencias del PRT español, en lo que se refiere al apoyo a la gobernabilidad, hacen que apenas se pueda desarrollar este pilar de la estabilidad, básico en el concepto de PRT. Esta debilidad

parece evidente pero realmente no es una primera necesidad si lo comparamos con las carencias en cuanto a capacidades relativas a los cometidos de seguridad, aunque lo cierto es que nos desvía del cumplimiento global de la misión encomendada. Añadido a esto, la corrupción generalizada en todos los estamentos de la población de Badghis, hace que haya mucho que quede mucho por hacer para la plena consecución de los objetivos.

No obstante, ningún proyecto de apoyo a la gobernabilidad saldrá adelante en Afganistán si queremos imponer nuestros modelos occidentales allí o si los queremos acelerar demasiado. Todo aquello que se haga, todo aquello que se apoye, tendrá que respetar el «modelo afgano», su propio modelo, sin querer imponer el occidental. En efecto, nunca podemos olvidar que los occidentales no vemos las cosas de la misma manera que el pueblo afgano y que sin ese respeto total a su visión no llegaremos a ninguna parte, puesto que ellos son el actor principal en este escenario.

Por otro lado, aunque el concepto de PRT lo deja muy claro, es fundamental pensar en el PRT como una estructura conjunta civil-militar y no como un conjunto de componentes aislados. A este respecto, es fundamental encontrar una solución interministerial a los problemas con el fin de buscar el máximo rendimiento operativo al PRT puesto que la base del concepto del PRT es la integración de los componentes civil y militar para poder aprovechar la sinergia de su actuación conjunta.

En concordancia con todo lo expuesto, la reciente decisión adoptada de trasladar la base del PRT en QiN a las afueras de la ciudad prevista para el año 2010, presenta la posibilidad de la reestructuración del contingente español en Badghis sin crearse ningún tipo de problema de infraestructuras e, incluso, de reunificar, simplificar e impulsar el sostenimiento logístico de nuestro PRT.

En conclusión, como idea podríamos subrayar que, precisamente ahora cuando las circunstancias operacionales nos demandan cambios en nuestra aplicación del concepto de PRT en la provincia de Badghis. Por tanto, podemos aprovechar la situación actual, en la que dada la evolución de los acontecimientos en Afganistán, la OTAN demanda una mayor implicación en fuerzas y cometidos a todos los aliados y, en concreto a España, para proponer y ofertar los cambios que necesitamos. Paralelamente a ello, seremos coherentes con la estrategia que nuestra política de seguridad y defensa viene marcando en el ámbito internacional y, más concretamente en Afganistán.

En definitiva, estos cambios contribuirían a alcanzar la consecución de los intereses nacionales debido a que apoyan el impulso necesario a la aplicación española del concepto de PRT en Afganistán, justo cuando en el seno de la OTAN se nos está demandando, precisamente, ese nuevo impulso decidido.

## **Bibliografía**

### *Documentación oficial:*

Bucharest Summit Guide 2-4, abril de 2008: *Progress in Afghanistan*, North Atlantic Treaty Organization Document, abril de 2008.

Bucharest Summit Guide 2-4 : *NATO Operations*, North Atlantic Treaty Organization Document, abril de 2008.

*Bonn Agreement*: 5 de diciembre de 2005.

*Conferencia Internacional de Apoyo para Afganistán*, París, junio de 2008.

HQ ISAF PRT Office: *ISAF PRT Handbook*, versión 6, 14 de julio de 2006.

- *ISAF PRT Handbook*, edición 2, 31 de octubre de 2006.
- *ISAF PRT Handbook*, edición 3, 3 de febrero de 2007.
- *ISAF PRT Review*, 20 de agosto de 2008.

ISAF: *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*, mayo de 2008.

Islamic Republic of Afghanistan Government: *Afghanistan National Development Strategy*, Kabul, 2008.

MAEC, AECID: Plan de Actuación Especial 2006-2008, cooperación española, Afganistán, enero de 2006.

NATO: CIMIC (*Joint Doctrine Publication 3-90: Civil-Military Cooperation*), 2006.

*Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*: 1378, 1386, 1401, 1413, 1419, 1444, 1471, 1510, 1536, 1563, 1589, 1623, 1659, 1662, 1707, 1746, 1776 y 1806.

SACEUR: *OPLAN 10302 (Revise 1) for the ISAF in Afghanistan*, Unclassified version, Mons, diciembre de 2005.

*The Afghanistan Compact. Islamic Republic of Afghanistan and International Community Agreement*, Londres, febrero de 2006.

US Army's Center for Lessons Learned: *US Provincial Reconstruction Team Playbook Armed Forces*, Fort Leavenworth, Kansas, 2007.

US Army's Center for Lessons Learned: *Handbook: PRT Playbook (TTP)*, Fort Leavenworth, Kansas, septiembre de 2007.

World Bank: *Afghanistan: State Building, Sustaining Growth and Reducing Poverty*, 2005.

*Libros y documentos publicados:*

ALAEZ FEAL, Octavio: «La reconstrucción de Afganistán», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 296. Madrid, 2006.

BINNENDIJ, Hans and STUART, Johnson: *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, National Defense University Press, chapter 8, Washington, 2004.

CENTER FOR THE STUDY OF THE PRESIDENCY: *Afghanistan Study Group Report: Revitalizing our efforts rethinking our strategies*, January, 2008.

CIMIC GROUP NORTH: *NATO Provincial Reconstruction Teams: ISAF PRT Operations in Afghanistan and the Implications and consequences for civil-military relations*, January, 2006.

DOMBROWSKI, Michael P.: *Improving Interagency Planning and Execution at the Operational Level: Creating a Stability and Reconstruction Component within a Joint Task Force*, US Army Command and General Staff College, 2006.

ECHEVARRÍA, Carlos: «Riesgos para el contingente español en Afganistán», Real Instituto Elcano, *ARI* número 128/2007, diciembre de 2007.

FUENTE COBO, Ignacio: «Vencer en Afganistán», revista *Ejército*, número 394. Madrid, mayo de 2005.

IVES, Jonathan: *Provincial Reconstruction Teams and their Role in development: An evolutionary process*, February, 2008.

KERN, Sobren: «¿Puede reconstruirse Afganistán?», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 30/2006, marzo de 2006.

NOYA, Javier: «La opinión pública española y las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior», Real instituto Elcano, *ARI*, número 121/2007, noviembre de 2007.

PERITO, Robert: *The US Experience with Provincial Reconstruction Teams*, octubre de 2007.

PRINCETON UNIVERSITY OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS: *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, enero de 2008.

RASHID, Ahmed: «España y Afganistán», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 65/2006, *Análisis*, junio de 2006.

REGUEIRO DUBRA, Raquel: «La evolución de la Fuerza de Asistencia para la seguridad en Afganistán (2001-2007)», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 300, Madrid, marzo de 2007.

ROEL FERNÁNDEZ, Rafael: «La contribución del PRT (*Provincial Reconstruction Team*) español en Qala e Now a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán» Real Instituto Elcano, *ARI*, número 6, Madrid, enero de 2008.

SALMON, Paul J.: *Monography: The Role of the Provincial Reconstruction Teams in Stability Operations: Reality and potential*, mayo de 2008.

SILVELA, Enrique: «Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 49, abril de 2005.

VV.AA.: «Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN», *Documento de Seguridad y Defensa*, número 7, CESEDEN, Madrid, marzo de 2007.

YAÑEZ, Francisco M.: «La Estabilidad en Afganistán», revista *Ejército*, número 806, Madrid, mayo de 2008.

#### *Páginas web consultadas:*

BANCO MUNDIAL: páginas de Afganistan en: <http://www.worldbank.org.af> (último acceso el 30 marzo de 2009).

CALL (*Center for Army Lessons Learned*), en: <http://call.army.mil> (último acceso el 28 de marzo de 2009).

CIA WORLD FACTBOOK, en: <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> (último acceso el 15 de enero de 2009).

En: [http://usinfo.state.gov/esp/home/regions/middle east south asia/afghanistan.html](http://usinfo.state.gov/esp/home/regions/middle%20east%20south%20asia/afghanistan.html) (último acceso el 14 de febrero de 2009).

En: <http://www.jdsurvey.net> (último acceso el 7 de enero de 2009).

Página del grupo internacional Senlis Council, en: <http://www.senliscouncil.net> (último acceso el 25 de marzo de 2009).

Página oficial del ANDS, en: <http://www.ands.gov.af/ands> (último acceso el 21 marzo de 2009).

Página oficial del Gobierno de Afghanistan, en: <http://www.gov.af> (último acceso el 25 de marzo de 2009).

Página oficial del MAEC, en: <http://www.maec.es> (último acceso el 23 de marzo de 2009).

Página oficial de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org> (último acceso el 30 de marzo de 2009).

Página oficial del Nato CIMIC Group North, en: <http://www.cimicgroupnorth.org> (último acceso el 23 de diciembre de 2008).

Página oficial de la OTAN: <http://www.nato.isaf.int/> (información oficial abierta sobre ISAF) (último acceso: 30 de marzo de 2009), <http://www.nato-pa.int> (informes de carácter oficial) (último acceso el 30 de marzo de 2009).

Página oficial de UNAMA, en: <http://www.unama-afg.org> (último acceso el 23 de diciembre de 2008).

Página oficial del USIP (*United Institute for Peace*), en: <http://www.usip.org> (último acceso el 22 de diciembre de 2008).

Página del Real Instituto Elcano, en: <http://www.realinstitutoelcano.org> (último acceso el 30 de marzo de 2009).

Página recopilatoria de mapas, en: <http://www.lib.utexas.edu/maps/Afghanistan> (último acceso: 13 de abril de 2009).

– En: <http://www.aims.org.af/maps> (último acceso: 13 de abril de 2009).

Relief web, en: <http://www.reliefweb.int> (último acceso el 18 de febrero de 2009).

#### *Entrevistas, conferencias y seminarios:*

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ Y FUNDACIÓN TRES CULTURAS DEL MEDITERRÁNEO: Seminario Internacional «Afganistán y el impacto de la adaptación de la OTAN a los nuevos desafíos», Sevilla, febrero de 2007.

CESEDEN: «Seminario Internacional PRT,s», Madrid, 13-14 de febrero de 2008.

DÍEZ NICOLÁS, Juan, profesor de la Universidad Complutense de Madrid: *Imagen Fuerzas Armadas: aspectos sociológicos*, CESEDEN, Madrid, 15 de diciembre de 2008.

MORALES SÁNCHEZ, José: representante MAEC: Conferencia sobre India y Afganistán, CESEDEN, Madrid, 4 de diciembre de 2008.

YUSTE ECHARREN, Pablo, jefe del Departamento de Emergencias y Posconflicto de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID: entrevista personal, Madrid, 9 de marzo de 2009.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **VIOLENCIA SEXUAL Y NUEVAS GUERRAS**

### **LOS CONFLICTOS ÉTNICOS, ¿CATALIZADORES DEL USO DE VIOLENCIA SEXUAL**

## VIOLENCIA SEXUAL Y NUEVAS GUERRAS

Por IVÁN MORGAN PLANAS

*I have seen in firsthand that it has become more dangerous to be a woman than a soldier in modern war.*

Major general PATRICK CAMMAERT, *The Hague Former general officer commanding eastern division in Congo.*

### **El concepto**

El concepto de violencia sexual es de más fácil comprensión que definición. Su definición ofrece ciertas complicaciones, en primer lugar porque nos enfrentamos a un término polisémico y en segundo lugar porque es un término rodeado de historia.

Además su identidad ha sufrido cambios a lo largo de los tiempos, en función del momento histórico, del desarrollo social, humano, político y de la propia percepción.

El número de víctimas, su vinculación a las desigualdades sociales, al inadecuado desarrollo educativo, arraigadas creencias culturales, el simple hecho de constituir un acto de dominación y su carácter transnacional requiere entender la violencia sexual como un fenómeno y no exclusivamente como un problema. La extensión y recurrencia de este fenómeno puede llegar a convertirlo en factor de conflicto por sí mismo.



Este fenómeno tiene lugar en hogares, campos, centros de detención, acuartelamientos militares, campos de refugiados y desplazados, mientras dure el conflicto y en el posconflicto, orientado al género femenino sin ser exclusivo y por un diverso número de autores, miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, grupos paramilitares, la propia población civil y en casos, los mismos componentes de las fuerzas de apoyo a la paz.

La motivación es variada y guarda relación con la finalidad que se persigue. Cuando la finalidad es *establecer o mejorar las condiciones* (1) para alcanzar los fines políticos y militares o alcanzarlos por sí mismos, se usa para torturar, aterrorizar, desmoralizar, herir, degradar, intimidar, someter y castigar a poblaciones, comunidades o el entorno social del enemigo.

Cuando la finalidad *incentivar* a las fuerzas para combatir, se emplea como compensación en especie cuando no pueden ser pagadas regularmente y/o como premio por la victoria mediante la violación o la esclavitud sexual.

Cuando la finalidad es *conquistar o anexionar territorios* (2), se emplea para expulsar a la población de las tierras que ocupan aterrorizadas por el futuro que les espera a la llegada de las fuerzas sin que para ello se produzca la destrucción física del terreno, de la infraestructura ni de sus beneficios.

Cuando la finalidad es la *venganza*, se usa para pagar con la misma moneda el sufrimiento de su población o comunidad.

Las graves consecuencias de su práctica afectan tanto a la persona como al grupo al que pertenece. Son tanto físicas, psicológicas, de salud y socioeconómicas, sin incluir otras formas de violencia que a su vez acompañan a ésta.

Entre las *consecuencias físicas y de salud* se encuentran la infección de enfermedades de transmisión sexual, infertilidad, dolor crónico, fístula ginecológica, amputación de miembros y extremidades, condenando su capacidad reproductora y en casos sentenciando a muerte. Entre las *psicológicas* las víctimas sufren de trauma severo y depresión que en ocasiones derivan en el suicidio.

Sin embargo las *consecuencias socioeconómicas* no solamente afectan a las víctimas supervivientes sino también a sus familias y comunidades,

---

(1) La expulsión de la población mediante esta práctica favorece el avance hacia los objetivos militares sobre el terreno.

(2) Conflicto de los Balcanes y Darfur (Sudán).

ya que el ataque a miembros de una etnia, tribu o comunidad no es percibida como una agresión hacia una persona determinada sino como una agresión y acto de humillación hacia la familia y el colectivo. Además si los abusos se producen con el testimonio forzado de miembros de la familia y comunidad puede provocar la ruptura de las estructuras familiares y sociales de ésta (3).

Las víctimas se enfrentan a la marginalización social, rechazo, exclusión e incluso la ejecución por parte de sus familiares en la llamada *muerte de honor*. La incontinenencia de orina y heces que provoca la fístula vaginal, por ejemplo, supone el rechazo de sus maridos y de la comunidad, donde incapaces de trabajar, cuidar de la familia, o encontrar marido en situaciones de conflicto o posconflicto, las hacen especialmente vulnerables a la explotación sexual ante la falta de oportunidades de supervivencia y de derechos básicos.

De igual manera, la evidencia de su práctica es en muchas ocasiones escasa debido a la falta de denuncia por parte de las víctimas, temerosas de las consecuencias familiares, grupales o sociales, las obliga a aceptarlo en silencio.

Paralelamente existe una seria dificultad en el estudio y análisis de los patrones y perfiles de los autores. Los actos de violencia tienen lugar en lugares y horas donde menor es la presencia de las Fuerzas de Seguridad, dentro de los propios hogares, bosques, fuentes de agua o campos durante las tareas diarias.

Podemos afirmar que este fenómeno se presenta de tres diferentes maneras y que perfectamente pueden coexistir:

1. *Extensivo y sistemático*. Empleo planeado y metódico de la violencia sexual por grupos armados. Constituye una táctica o estrategia militar en la que los civiles pueden a su vez ser partícipes
2. *Extensivo y oportunista*. Aprovechamiento del estado de conflicto y caos por los grupos armados y civiles para la aplicación de la violencia sexual y/o su vinculación con el crimen internacional organizado como economía de los actores en el conflicto.
3. *Aislado y aleatorio*. Acto criminal no relativo a un método de guerra y sin repercusiones sobre la paz y seguridad internacionales.

---

(3) BASTIK, Megan, *et al.*: *Sexual Violence in Armed Conflict. Global Overview and Implications for the Security Sector*, p. 14, DCAF (Centre for the Democratic Control of Armed Forces), Ginebra.

De los tres contextos, el primero, planeado, metódico, extensivo y sistemático, al igual que el segundo contexto en su vinculación con las redes de crimen organizado, son los que condicionan la paz y seguridad internacionales y en la actualidad uno de las graves fisuras del Derecho Internacional Humanitario (4). Precisamente el hecho de que esta violencia haya pasado de ser una acción oportunista y aleatoria más o menos extensa a un empleo sistemático que permite alcanzar objetivos políticos o militares es lo que permite estudiarlo bajo la perspectiva de la «táctica o estrategia de guerra» cuyos fines y consecuencias evidencian la lucha prolongada de los grupos comunitarios y de las mujeres y niñas en particular por sus necesidades básicas.

## **Definición**

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer define la violencia contra la mujer en su «Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer» del año 1993 como:

«Cualquier acto de violencia basada en el género que resulta o puede resultar en daño físico, psíquico o sexual o sufrimiento hacia las mujeres, incluyendo la amenaza de dichos actos, coerción o privación arbitraria de libertad tanto en la vida pública como privada.»

El Estatuto de Roma tipifica la violencia sexual como:

«La violación, el embarazo forzado, la esterilización forzada, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y otras violencias sexuales de cierta gravedad así como ciertos tipos relativos a la violencia de género como son la persecución y la esclavitud que no implica contacto sexual pero sí violencia sexista.»

En buena medida se podría importar cualquiera de estas dos definiciones al contexto de los conflictos armados, sin embargo, hay aspectos diferenciadores. En primer lugar su consideración como táctica de guerra eleva su consideración por encima de acto a un método que permite alcanzar objetivos.

---

(4) Como recoge el Estatuto de Roma de 1998, la jurisprudencia de los Tribunales Criminales Internacionales de la antigua Yugoslavia y Ruanda y las Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales.

En segundo lugar, el carácter sistemático o generalizado requiere un planeamiento o decisión previa, distinta a un acto de violencia que pudiera ser un acto aislado sin mayor motivación que la personal, como cita la definición de Naciones Unidas del año 1993.

En tercer y último lugar, un acto de violencia no agudiza significativamente un conflicto armado ni supone un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, sin embargo la aplicación de la violencia sexual como táctica de guerra, sí.

Con objeto de diferenciar la violencia sexual en los términos de la presente *Monografía* de los actos de violencia de género, se entiende por violencia sexual:

«El empleo premeditado, planeado y metódico de la manifestación sexual de la violencia como táctica, estrategia o método alternativo de combate dirigido contra la población civil, principalmente mujeres y niñas, de forma extensiva, sistemática y/o oportunista, durante el conflicto armado o en el posconflicto, destinada a establecer o mejorar las condiciones para alcanzar los objetivos políticos y/o militares, conquistar o anexionar territorios, incentivar a las fuerzas participantes en el conflicto, vengar, humillar, dominar, atemorizar, dispersar, reasentar por la fuerza o destruir los miembros de una comunidad o grupo étnico que junto a sus consecuencias físicas, psicológicas y socioeconómicas pueden agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.»

### **Factores de persistencia**

La recurrencia con la que se produce la violencia sexual, sugiere que ciertos factores asentados en los diferentes entornos de las víctimas la hacen permanente en el tiempo y evidencian las serias dificultades que supone su erradicación.

El papel de Estados donde no se reconoce la autonomía sexual de las mujeres ni su integridad física en tiempos de paz.

Las prácticas consuetudinarias y otras costumbres como el matrimonio obligado, la herencia de mujer y la «depuración» de viudas, se refleja en

la falta de investigación de los hechos y dudosas garantías jurídicas (5) que reciben las víctimas donde se les puede incluso llegar a condenar por adulterio u obligar al autor a contraer matrimonio con la víctima.

El papel del honor, tanto de ella como de la familia, donde en muchas comunidades se relaciona con el control de la actividad sexual de mujeres y niñas. Los varones gratifican la pureza o virginidad de las mujeres haciéndolas más vulnerables a los ataques, ya que supone un grave daño inflingido al individuo y a su familia o comunidad. Sus consecuencias son el rechazo y la separación del grupo, así como la pérdida del marido entre otras medidas, donde se niega la reintegración de la mujer en la sociedad.

El papel social que recibe la mujer en muchos países es de ciudadanas de segunda clase subordinadas al hombre. Comunidades con códigos familiares (6) donde expresamente someten a las mujeres a la obediencia de sus maridos, crea un sentimiento de pertenencia que lleva a resolver los casos de violación mediante un pago por parte del autor o de su familia. De este modo se crea la noción de que la violación fue cometida contra el «propietario» de la víctima.

La consideración de botín de guerra para su empleo como concubinas, servicio del hogar, otras formas de trabajo para cubrir las necesidades de quienes practican la guerra o los beneficios de su comercialización (7) a través de las redes de crimen organizado, aporta mejores dividendos que la paz.

Ciertas creencias culturales son también origen de violencia sexual, por ejemplo, la violación de una virgen cuando proporciona poderes mágicos de invencibilidad para el combate, no deben confundir a la hora de definirlo como violencia sexual independientemente de su arraigada concepción cultural.

En el caso de sociedades con estándares socioculturales más elevados pertenecientes a Estados donde no se consienten tales actividades y sin

---

(5) La experiencia de mujeres testificando en el Tribunal Criminal Internacional de Ruanda revelan las dificultades de las mujeres para participar en los procesos, las limitaciones en las contestaciones ante el juez y su estatus de «víctimas», Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), mayo de 2008 «Justice for Women: Seeking Accountability for Sexual Crimes in Post-Conflict Situations», p. 5, Seminario, Bruselas. 13-18 mayo de 2008.

(6) Este es el caso de la estructura familiar en la República Democrática del Congo. JEFFERSON Lashawn R.: «In War as in Peace Sexual Violence and Womens Status», p. 3, *Human Rights Watch World Report*, p. 3, en: <http://www.hrw.org/wr2k4/15.htm>

(7) MISCHKOWSKI, Gabriela: «Abducted, Raped, Enslaved: The situation of girl soldiers in the case of Uganda, *Medica Mondiale*, p. 7, (Women's Comisión 2001, p. 15).

el peso de la costumbre o Derecho Consuetudinario que condicione negativamente las víctimas, se ha practicado la violencia sexual en conflictos armados contra grupos sociales o etnias como método de guerra.

El referente de la antigua Yugoslavia demuestra que el ataque para aterrozar, expulsar justifica esta práctica sin que para ello esté socioculturalmente arraigado. Sin embargo, el referente del pasado histórico de antiguas hostilidades en el que se hayan producido estas prácticas sí explica su aplicación durante el mismo conflicto o posteriores (8).

### **El conflicto social prolongado**

La violencia sexual tiene lugar dentro de las nuevas guerras para permitir alcanzar, en apoyo o por sí misma, los objetivos militares y/o políticos que motivaron el conflicto y sin embargo, sus consecuencias se prolongan en el tiempo no permitiendo alcanzar una paz sostenible y duradera.

Además esta nueva forma de entender «las nuevas guerras» no se debe a ninguna política exterior de los Estados, ni a la seguridad de los mismos, ni a la construcción de un estado, ni a la gobernabilidad, ni a la nacionalidad ni al honor, sino que forma parte de las nuevas guerras donde la violencia no está en manos del Estado y donde el fin del conflicto no persigue la construcción de un Estado más bien su destrucción (9).

En este marco de «desestatalización» de la guerra, sociedades donde existan patrones socioculturales fuertemente arraigados en la diferencia de género, alcanzará durante los períodos de conflicto armado su máxima expresión. En consecuencia el origen estructural causante del conflicto descansa en lo interno de las estructuras sociales básicas y que en ausencia o disfunción del estado serían las familias, grupos étnicos, tribus, grupos rebeldes o armados, etc., quienes practiquen la violencia sexual como táctica de guerra, precisamente donde están arraigados estos patrones socioculturales.

Aceptado el origen del conflicto social y cuando su aplicación generalizada y sistemática forma parte de un plan preconcebido para alcanzar unos

---

(8) En la República Democrática del Congo la presencia de violencia sexual en áreas donde no existe conflicto es consecuencia de su aplicación desde tiempos precoloniales, FRIDE, mayo de 2008 «Justice for Women: Seeking Accountability for Sexual Crimes in Post-Conflict Situations», p. 6, Seminario, Bruselas, 13-18 mayo de 2008.

(9) MÜNCKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*, 2003.

objetivos militares y/o políticos sobre comunidades a tenor de criterios étnicos, raciales, religiosos, sociales o culturales obligándoles a vivir a la sombra del miedo, persecución y la masacre, el resultado (10) es la «lucha» de estas comunidades por necesidades básicas tales como el derecho a la vida, la seguridad, la justicia, el reconocimiento, la aceptación o el acceso al sistema económico y político.

Puesto que las consecuencias de la aplicación de la violencia sexual como método se dejan notar a largo plazo (dispersión, reasentamiento, dominación, muerte, etc.), las precondiciones que le confieren el carácter de conflicto social prolongado no se dan por finalizadas una vez detenido todo tipo de actividad sexual violenta o conflicto armado, sino cuando los objetivos, finalidades o efectos que persigue tal táctica quedan anulados. En definitiva, la violencia sexual debe ser entendida como un fenómeno que prolonga el conflicto en el tiempo amenazando a la paz entendida ésta como el triunfo de los derechos humanos y de la justicia social.

En primer lugar la *satisfacción comunitaria*, donde la población implicada en conflictos sociales prolongados crean sus propios grupos de identidad.

Estados autoritarios que empleen el poder en su beneficio o Estados débiles incapaces de efectuar un control efectivo sobre sus Fuerzas Armadas, policiales o incluso la misma sociedad como parte beneficiada del conflicto, y dónde se actúe sometiendo a la/s comunidad/es para alcanzar sus objetivos como supone la práctica de la violencia sexual; es un ataque contra la satisfacción comunitaria donde la relación entre dichos grupos y el Estado se convierte en el problema produciendo la desarticulación entre Estado y Sociedad.

Además la satisfacción comunitaria, en los términos de separación entre grupos sociales y Estado, incluye la confianza de los individuos depositada en sus grupos sociales para disponer de las necesidades básicas humanas. La agresión contra las mujeres es un ataque al «corazón» de los grupos sociales incapaces de proporcionarles la seguridad necesaria.

En segundo lugar, *la privación de la necesidades humanas* que supone la práctica de la violencia sexual. La transmisión de enfermedades mortales, el rechazo social y la mutilación de órganos reproductores atacan directamente a la supervivencia del grupo social en el tiempo, inclusive finalizado el conflicto armado.

---

(10) AZAR, Edward: *Teoría del conflicto social prolongado*.

A la privación de la vida que supone esta práctica habrá que sumarle todas aquellas consecuencias del conflicto armado, privación del desarrollo social, político y económico y/o privación de la identidad cultural o religiosa.

Esta precondition es especialmente importante al tratar de las necesidades de la persona que por definición no son negociables, tensando el conflicto social donde puede rebrotar la violencia.

En tercer lugar *la gobernabilidad*, muy relacionado con las dos condiciones anteriores. Gobiernos dominados por determinados grupos sociales o etnias, o por aquellos que hayan conseguido monopolizar el país o parte del territorio acaban por crear una «crisis de legitimidad» en relación a su sociedad. Si además en los patrones socio, culturales existe una práctica arraigada de la diferencia de género, se crean las condiciones adecuadas para incentivar la práctica de la violencia sexual por parte de estos grupos sociales o etnias dominantes e incluso de sus Fuerzas Armadas y Policiales.

Finalmente, *los vínculos internacionales*. La práctica de la violencia sexual en las nuevas guerras no está exenta de sus vínculos internacionales. En la era de la globalización y el rápido acceso a los mercados internacionales hacen, de la explotación sexual y tráfico de blancas a través de las redes de crimen organizado, un negocio muy lucrativo de los grupos dominantes o en el poder y que durante el conflicto armado apoya su sostenimiento económico.

La violencia sexual en las nuevas guerras, como violencia organizada es una forma o método de violencia que se suma a las propias dentro de un conflicto armado, sin embargo no puede considerarse de forma general una continuación del conflicto armado por otros medios/tácticas o también estrategias.

La violencia sexual como táctica de guerra no debe ser entendida como una práctica que pueda crear un conflicto dentro de otro conflicto o dar continuidad al conflicto por otros medios diferentes al empleo de las armas, más bien como un conflicto social que pudiera derivar en rebrotes esporádicos de violencia en la «lucha» de las comunidades por sus necesidades básicas.

El carácter de conflicto social prolongado no establece las condiciones necesarias para reconocer un estado de paz estable y duradera, que en



combinación con otros factores (distintos a la violencia sexual) pudieran derivar en un nuevo conflicto armado.

## **El derecho a proteger**

El debate abierto en la comunidad internacional en referencia al «derecho a proteger» es un claro indicio de lo mucho que ha cambiado la sociedad y las naciones en general desde la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En realidad es un debate enmarcado desde unos nuevos estándares de conducta para los Estados y para los individuos, donde no se reconoce tan sólo la seguridad de los Estados sino también la de las personas, la «seguridad humana», todo ello dentro de marco institucional que persigue la actuación internacional efectiva.

El concepto de seguridad humana ha generado nuevas demandas y expectativas en referencia al modo en que los Estados tratan a su propia gente, sin embargo son los principales responsables de su seguridad. La seguridad humana se aleja de la perspectiva de seguridad de los Estados para focalizarse en las amenazas hacia la vida humana. La vida humana se convierte en el bien jurídico a proteger pero no vinculado exclusivamente a la seguridad de la vida, es seguridad física, económica, social, respeto de la dignidad como personas humanas, protección de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Es un concepto complejo cuando son muchas las amenazas (11) a la vida y cuando ostenta una vertiente subjetiva, al no tener la misma percepción de las necesidades para disfrutar de una vida segura un ciudadano de Europa occidental que un ciudadano del tercer mundo. Sin embargo, parece posible definir el umbral a partir del cual la seguridad de la vida no esté garantizada y en el que los conflictos armados están directamente vinculados.

Un aspecto común de estas amenazas (12) es que no pueden considerarse como acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras

---

(11) El hambre, extrema pobreza, enfermedades aniquiladoras, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos, la desintegración, el exterminio de poblaciones, competitividad por los recursos naturales, integristas, delincuencia organizada, armas de destrucción masiva, etc.

(12) En el presente estudio se entiende por amenaza «cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socabe el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional, constituye una amenaza a la seguridad internacional», secretario general de Naciones Unidas: «Un Mundo más seguro», p. 12.

de los Estados cuyas consecuencias se dejan notar en el ámbito regional, internacional y mundial. Sin embargo, las soluciones sí las pueden aportar los Estados dentro de sus límites soberanos abogando por un concepto de seguridad más colectivo que permita responder a éstas teniendo en cuenta los intereses de los Estados en materia de seguridad.

La soberanía implica una doble responsabilidad, una externa que permite respetar la soberanía de los diferentes Estados y una interna que permite garantizar los derechos y dignidad de todos sus ciudadanos y personas dentro de su Estado. No debemos olvidar las especiales referencias que realiza la Carta de Naciones Unidas al respecto, tanto en su artículo 2.1 sobre la igualdad soberana de los Estados y el artículo 2.7 sobre la norma de no intervención en los asuntos internos de los Estados. La violación del deber de los Estados de no interferir dentro de sus fronteras jurisdiccionales conllevaría el derecho de defender su integridad territorial y su independencia política. Si la intervención invocando el derecho a proteger es un ataque a la soberanía, ¿cuál es la actuación que evite situaciones como la de Srebrenica o Ruanda?

En la defensa de la soberanía del Estado, ésta no puede incluir un uso ilimitado del poder contra su pueblo. En la actualidad no se admite dentro de la comunidad internacional que violaciones graves y masivas de derechos humanos sean un asunto exclusivamente interno de un Estado. Puesto que la responsabilidad principal es del Estado, su falta de actuación o de interés o incluso como autor material de dichas violaciones, convierte a la comunidad internacional en responsable subsidiario (13), *en cuyo caso la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.*

El Consejo de Seguridad da luz a la actuación de otros Estados cuando tales situaciones puedan ser calificadas como «amenaza para la paz y seguridad internacionales» donde el recurso del uso de la fuerza puede ser autorizada en casos de graves violaciones y exclusivamente en virtud del Capítulo VII de la Carta.

Es en este contexto es donde se presenta la mayor dificultad para aceptar la intervención ante el derecho a proteger. La pasividad de los Estados puede convertirlos en meros espectadores de crímenes contra la humani-

---

(13) Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), diciembre de 2001, «La responsabilidad de proteger».

dad, en cambio su intervención para proteger, en ocasiones requerirá ponerse de un lado dentro del conflicto armado interestatal rompiendo con la neutralidad y la imparcialidad de las fuerzas participantes. En consecuencia los principios empleados para ejecutar operaciones de paz puede que no sean tan válidas en intervenciones cuyo objeto sea la protección de población amenazada o víctima de genocidio.

Este nuevo modelo de intervención cubre un espacio vacío entre las tradicionales operaciones de paz y los conflictos de alta intensidad, en escenarios donde los conflictos interestatales ya no son tan frecuentes y se deba intervenir dentro de la jurisdicción y soberanía de un Estado.

La intervención bajo el «derecho a proteger» es un avance con respecto a las intervenciones bajo el «derecho a intervenir», supone un cambio (14) de perspectiva puesto que el enfoque es sobre aquellos que necesitan la protección y no desde la consideración de la intervención, evita la concepción de confrontación que intrínsecamente encierra la terminología «derecho o deber de intervención» por una concepción donde el principal responsable de la protección es el Estado y la intervención se produce si y sólo si el Estado es incapaz proteger o partícipe de los actos contra la vida. Finalmente la responsabilidad de proteger no solamente se limita a la «responsabilidad a reaccionar» también implica la «responsabilidad de prevenir» y la «responsabilidad de reconstruir» (15).

Esta nueva perspectiva implica un amplio abanico de acciones y respuestas, de corto, medio y largo plazo desde la prevención de la amenaza hasta la reconstrucción para evitar situaciones recurrentes sin olvidar la reacción, medidas coercitivas tanto políticas, económicas, judiciales o militares. En consecuencia la intervención militar solamente deberá contemplarse en casos de extrema gravedad donde se vea amenazada la población civil.

La intervención militar debe entenderse como un recurso extremo y aceptable cuando se cometa o sea previsible un daño masivo contra la población civil y el Estado en cuestión no disponga de la capacidad o voluntad de poner fin al daño o constituye la amenaza, sin embargo, este nuevo concepto no soluciona aspectos fundamentales de las intervenciones en otros países soberanos como es la legitimidad, la autoridad, la capacidad de intervención y la voluntad política.

---

(14) Internacional Comisión on Intervention and State Soeverignty, *The Resposibity to Protect*, Ottawa, p. 17, Canadá, ISBN 0-88936-960-7, en: <http://www.idrc.ca>

(15) *Ibidem*.

En este capítulo se hará referencia a los dos primeros aspectos en relación a la aplicación de la violencia sexual como causa que justifique la intervención militar. Los otros dos aspectos, la capacidad de intervención y voluntad política se separan del objeto del estudio puesto que dependen de medios, posibilidades y decisiones no cuantificables que permitan determinar la posibilidad u obligatoriedad de la intervención.

### *Autoridad*

Aceptado un sistema universal cuyo objetivo primordial es garantizar la paz y seguridad internacionales ratificado en la Carta de Naciones Unidas del año 1945, la institución más idónea en su manejo dentro de todo el espectro de la paz, seguridad y protección humana es la ONU.

La ONU establece un sistema de seguridad colectiva que descansa primordial pero no exclusivamente en el Consejo de Seguridad. No es exclusivo cuando la Carta delega una responsabilidad general (16) y específica (17) relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en la Asamblea General a pesar del carácter recomendatorio de sus decisiones.

No obstante el Consejo de Seguridad como único órgano de decisión es ampliamente criticado por no responder a las necesidades de la población en el mundo, por no ser responsable ante la Asamblea General y no estar sujeto a supervisión judicial. El debate de la reforma hacia un modelo más representativo ayudaría a dotar de mayor credibilidad y autoridad en la implementación de las acciones pero no necesariamente mejoraría y facilitaría el proceso de decisión. Además la difícil solución de este aspecto cuestiona la necesidad de buscar nuevas alternativas al Consejo de Seguridad o más bien nuevas alternativas a su funcionamiento (18).

A pesar de lo anterior, la ONU se presenta incuestionablemente como la principal institución en el empleo de la autoridad de la comunidad internacional donde sus miembros acuerdan sus códigos de conducta y normativas legales para la preservación de la paz y seguridad internacionales.

En este sentido, la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1820 (2008) cita que la finalidad de dicha resolución, «acogiendo con

---

(16) Carta de Naciones Unidas, artículo 10.

(17) Carta de Naciones Unidas, artículo 11.

(18) Informe del secretario general de Naciones Unidas, «Un concepto más amplio de libertad», pp.125-126.

beneficio la coordinación de las iniciativas dentro del sistema de Naciones Unidas», es concienciar sobre la violencia sexual durante y después de los conflictos armados y en última instancia ponerle fin.

No obstante, no debe ser entendido dentro del concepto lineal del conflicto armado, preconflicto, conflicto y posconflicto, donde la actuación solamente se llevara a cabo iniciado el enfrentamiento.

La interpretación deber realizarse dentro del «*continuum* guerra-paz» donde tiene cabida toda la gama de conflictos, en el que las medidas contra la violencia sexual, como conflicto social prolongado, aplicadas después del conflicto armado son precisamente las medidas preventivas ante el siguiente conflicto armado.

Bajo esta perspectiva, serían de aplicación todas las medidas preventivas (19) necesarias para la prevención de conflictos, desde las medidas preventivas operacionales (20) que permiten hacer frente a una situación determinada en el corto y muy corto plazo para tratar de detener la aplicación de la violencia sexual, así como las medidas preventivas estructurales orientadas a contrarrestar las causas profundas que motivan su práctica desde sus patrones u orígenes socioculturales.

Las medidas preventivas operacionales otorgan la posibilidad de asumir a los Estados, junto con medidas adicionales de las organizaciones internacionales, de asumir su responsabilidad como tales en la lucha contra la violencia sexual o exonerarse de toda responsabilidad mediante la captura y castigo de los agresores de acuerdo con sus leyes o la entrega a los tribunales internacionales de justicia.

A su vez, estas medidas, permiten la determinación de hechos (misiones de investigación) sobre el terreno para recoger evidencias y demostrar el carácter generalizado o sistemático de la violencia sexual así como la posible agudización del conflicto.

Adviértase que no todas las opciones son igualmente satisfactorias sin embargo, su aplicación podría impedir el recurso de la intervención militar y un posible *ius ad bellum* por parte del Estado afectado

---

(19) MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.; VACAS FERNÁNDEZ, Félix y FERNÁNDEZ GÓMEZ, Manuel: «Derecho de los Conflictos Internacionales», Universidad Carlos III, Madrid, 2002.

(20) *Opus citada*. Cita como medidas operacionales de prevención de conflictos, las medidas para fomentar la confianza entre las partes, la determinación de los hechos, la alerta temprana; las gestiones diplomáticas; el despliegue preventivo de operaciones de paz y los tribunales internacionales de justicia.

En referencia al despliegue preventivo de operaciones de apoyo a la paz, su carácter preventivo y de protección, confiere inherentemente a una fuerza militar la actitud defensiva sin que para ello exista un móvil de conquista, ocupación, derrocamiento del régimen (todos ellos objetivos ilegítimos), tan sólo de garantizar la seguridad humana. No obstante su condición de presencia no consentida puede suponer el inicio de las hostilidades contra la fuerza de protección por parte de fuerzas regulares, grupos paramilitares o terroristas o del Estado como colaborador necesario que diera cabida al empleo de la fuerza más allá de la legítima defensa e interpretarse como un *ius ad bellum* del Estado afectado.

### *Legitimidad*

La decisión de aplicar la autoridad solamente puede realizarse por agentes legítimos. Intervenciones colectivas con el beneplácito de Naciones Unidas son consideradas legítimas por estar fundamentadas en la representatividad internacional durante la intervención y con la aprobación del Consejo de Seguridad, donde solamente se admite la intervención con la autorización del Consejo en virtud del Capítulo VII de la Carta. Una intervención unilateral es vista como ilegítima por ser considerada en beneficio de los intereses individuales de quién la lleva a cabo.

Sin embargo, la presencia de autoridad suficiente respaldada por una resolución, como la 1820 (año 2008) donde se reconoce la violencia sexual aplicada en los conflictos armados en los términos de este estudio, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales y por ende justifica la intervención, no soluciona la cuestión del ejercicio del derecho a veto.

Nuestra historia reciente recoge las desastrosas consecuencias de la rigidez del derecho vigente, cuando es difícil pensar en su modificación a la par es inaceptable que hechos semejantes vuelvan a repetirse.

La parálisis del Consejo de Seguridad es abordable desde una doble perspectiva, la primera mediante la aplicación de un «código de conducta de los cinco miembros permanentes» donde si sus intereses nacionales no están implicados no emplearían su derecho a veto, «la abstención constructiva» y la segunda mediante la incorporación de criterios de legitimidad a la rigidez de la legalidad vigente que evite amenazar la validez jurídica de la Carta.

Los antecedentes los encontramos en las intervenciones militares de Kosovo en 1999 y en Liberia año 1989 (CEDAO) donde se llevó a cabo sen-

das intervenciones sin autorización del Consejo de Seguridad. Como cita el Informe de la Comisión Independiente sobre Kosovo, la acción de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no fue legal pero sí legítima por ser necesaria, agotada la vía diplomática existía riesgo de una catástrofe humanitaria.

Es decir la aplicación de criterios de legitimidad que permita superar las barreras legales, ante la parálisis del Consejo, con una clara intención humanitaria permitiría la intervención militar y su reconocimiento *ex post* (21) más que una declaración de condena. Este criterio de legitimidad es implícitamente reforzado por el carácter multinacional de la intervención, cuando intervenciones unilaterales pudieran ser cuestionados por razones de interés geoestratégicos.

### **Papel y compromiso de las Fuerzas Armadas**

Encaminar la violencia sexual relativa a los conflictos armados requiere de una aproximación multidimensional donde se comprendan los factores económicos, sociales, políticos, culturales, de seguridad, sanitarios y psicológicos que permitan desarraigar la diferencia de género del patrón sociocultural, cuya máxima expresión se encuentra durante los conflictos armados.

Para ello los esfuerzos llevados a cabo hasta la fecha para el fin de esta práctica, coinciden en su aplicación en tres direcciones diferenciadas e interdependientes, la *prevención*, la *investigación criminal*, la *acción judicial* y la *reintegración social*.

La prevención, versa sobre la capacidad de anticipación de los conflictos puesto que raramente se inician sin indicios previos. Gobiernos de las naciones, organizaciones internacionales y regionales pueden actuar antes y durante las primeras fases del conflicto en prevención de la violencia sexual. Es en esta dirección donde se deben encaminar los esfuerzos de preparación, adecuación de capacidades y creación de la «sensibilidad de género» en las operaciones de apoyo a la paz para proporcionar la adecuada asistencia a las víctimas, complementar la actuación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y apoyar las estructuras locales civiles en las causas socioculturales de esta violencia.

---

(21) Resolución 1244 (año 1999) Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 10 de junio, por el que se reconoce la legitimidad *ex post* a la operación de la OTAN en Kosovo.

La investigación criminal y la acción judicial es la clara demostración del compromiso adquirido en la determinación de responsabilidades por crímenes de género en los conflictos. Los Tribunales Criminales Internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda contribuyeron a crear jurisprudencia sobre la violencia sexual en los conflictos armados, sin embargo, estaban acompañados investigaciones pobres (22) los cuales condicionaron la acción judicial a largo plazo.

En la búsqueda de la justicia y atendiendo a la dimensión colectiva que adquiere este fenómeno dentro de los conflictos armados, la justicia no debe aplicarse en detrimento de la paz. Si la justicia se lleva demasiado lejos pudiera impedir alcanzar la paz:

«Mientras pudiera ser justo juzgar cada uno de los acusados de violar los derechos humanos, la purga de un ejército completo y la compensación de cada una de las víctimas, pudiera hacerse a costa de la paz» (23).

Sin embargo, las demandas de justicia son demandas de enjuiciamiento y el fin de la impunidad pasa inevitablemente por el proceso judicial.

El carácter generalizado o sistemático de la aplicación de la violencia sexual, como indican los datos, implica a muchos autores y evidencia la dificultad de alcanzar la justicia en cada caso. Es por ello y en la intención de abandonar el criterio de «alcanzada la paz una vez aseguradas las demandas de enjuiciamiento» que pudiera reiniciar el conflicto armado, en el contexto del conflicto social prolongado, la justicia deberá administrarse junto con otras formas importantes de justicia tales como las comisiones de la verdad y la reconciliación (24), la reparación de daños, los memoriales y el perdón que permita en el tiempo cerrar las heridas y evitar la reaparición del conflicto.

Finalmente, la reintegración social. Solamente en los últimos años se ha incluido la dimensión de género y en particular a las víctimas de la violencia sexual como parte de un componente más amplio de la estrategia de recuperación posconflicto dentro de los procesos de Desarme, Desmovi-

---

(22) JEFFERSON Lashawn R.: «In War as in Peace: Sexual violence and women's status», *Human Rights Watch Report*, p. 5, 2004.

(23) GOLDSTEIN, Keira: «Guatemala's Peace and Justice. Venn Diagram», *The Fletcher Journal of Human Security*, volumen XXI, p. 116, 2006.

(24) S/RES/1674 (2006), artículo 7.



lización y Reintegración (DDR), donde las mujeres y niñas principalmente ven sesgadas sus posibilidades de supervivencia (25).

La actuación de Fuerzas Armadas en zonas de conflicto o posconflicto con presencia de otras organizaciones internacionales que incluyan fuerzas policiales, judiciales etc., coloca la actuación de las Fuerzas Armadas en una situación más deseable y ajustada a sus procedimientos para garantizar la seguridad y la paz. No obstante su creciente participación en zonas de forma unilateral con la única cooperación de ONG sobre el terreno, modifica seriamente el rol a asumir por los contingentes militares para hacer frente a la violencia sexual en la consecución de una paz duradera y estable.

La creación de estas nuevas capacidades, junto con fuerte capacidad expedicionaria, implica aspectos tan concretos como dotar a los contingentes multinacionales del personal, medios, doctrina, procedimientos policiales, inclusive policía judicial y creación de equipos específicos de asistencia a víctimas, donde la presencia de mujeres será mucho más que necesaria.

En definitiva se trata de desarrollar una capacidad de intervención en este ámbito como complemento necesario también a los contingentes militares desplegados.

El desarrollo de capacidades policiales para la gestión de crisis reforzando las cada vez más exigentes misiones de paz para atender al orden y seguridad públicos tanto en las estructuras civiles (ONU) como militares (OTAN) no es novedoso.

La Unidad Especializada Multinacional (MSU) a partir del año 1998 dentro de la misión de la Fuerza de Estabilización (SFOR) en Bosnia-Herzegovina en apoyo a las autoridades locales y frente amenazas no militares. La Unidad de Policía Integrada de naturaleza multinacional, interoperable, entidad variable, modular y con capacidad de actuar bajo mando militar que nace en el marco de la Unión Europea en los años 1999 y 2000.

La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) es una iniciativa fruto de de las experiencias anteriores, surge como respuesta de cinco países (26) miembros de la Unión Europea para mejorar las capacidades

---

(25) BASTIK, Megan; FRIMM, Karin and KUNZ, Rahel: *Sexual Violence in Armed Conflict*, p. 183, DCAF, ESNB 978-92-9222-059-4.

(26) Francia, Portugal, Italia, Países Bajos y España.

de proyección policial al exterior aportando toda la gama de misiones policiales necesarias bajo mando militar o civil. Sus cuerpos policiales son de naturaleza o estatus militar.

La EUROGENDFOR es una de las mejores herramientas existentes en la actualidad para hacer frente al fortalecimiento del Estado de Derecho y de los derechos humanos en zonas de conflicto o posconflicto y para la gestión de crisis con capacidad de actuación bajo mandato (27) de la ONU, OTAN, Unión Europea, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa o coalición *ad hoc*. Permite su actuación en todo tipo de situaciones sin tener que recurrir exclusivamente al instrumento militar, en los escenarios más exigentes y aportando una función policial integral. No obstante, no deja de ser una iniciativa limitada a cinco países.

Otras iniciativas, de países que no disponen de cuerpos policiales de naturaleza militar, apuestan por investigar sobre el papel de las fuerzas de apoyo a la paz en relación a la violencia sexual (28), el desarrollo de estrategias específicas, su transformación en programas de formación y entrenamiento, procedimientos, concepto de las operaciones, reglas de enfrentamiento y las necesidades de los comandantes de las fuerzas militares donde se incluye el apoyo político.

La referencia expresa en los mandatos del Consejo de Seguridad se prevé como imprescindible, proporcionaría claridad y apoyo a los contingentes desplazados incluyéndose en el concepto de la operación de la misión y en el plan de implementación de la misión. Además obligaría a la creación de la capacidad militar necesaria así como alcanzar y consolidar lo que en su momento ya definió el teniente general Patrick Cammaert en relación al conflicto del Congo «sustituir la improvisación por la estandarización» (29).

Por ende serían necesarias acciones como: la inclusión de la violencia sexual en la fase inicial del planeamiento en términos de prevención, erradicación y tratamiento de las víctimas, inclusión de asesores

---

(27) Tratado de Creación de la Fuerza de Gendarmería Europea, 18 de octubre de 2007, artículo 5.

(28) Reino Unido y Canadá, Wilton Park Conference: «Women Targeted or Affeted by Armed Coflict: What role for military peacekeepers», 27-29 de mayo de 2008.

(29) Patrick Cammeart, comandante en jefe de la División Este en la misión de la ONU en la República Democrática del Congo, en: [www.iht.com/articles/2009/02/12/opinion/edlet.php](http://www.iht.com/articles/2009/02/12/opinion/edlet.php)

técnicos en los elementos de planeamiento, creación de «unidades de género» que incluyan especialistas (mujeres) en obstetricia, psicología, cirugía, asistentes sociales, asistentes lingüísticos, etc., y su inclusión en forma de cometidos dentro de las directivas y órdenes a las unidades subordinadas.

Implicítamente, es necesario establecer unos estándares morales exigentes a los miembros de las fuerzas, no solamente traducidos en forma de códigos deontológicos como el de Naciones Unidas (30), sino incorporados en los desarrollos normativos de las Fuerzas Armadas de las naciones participantes, hasta el punto de aplicar una política de tolerancia cero en el posible fomento de la explotación sexual por la mera presencia de contingentes militares (31) en zonas de conflicto o posconflicto.

## Conclusiones

La resolución 1820 del Consejo de Seguridad constituye un impulso definitivo en el reconocimiento jurídico de la aplicación de la violencia sexual en los conflictos armados en general y en los nuevos conflictos en particular. Es un éxito necesario que sin embargo, no está exento de nuevos retos, la necesidad de actuar en Estados desestructurados o en procesos de desintegración donde los diferentes actores no se rigen por ningún patrón más que el de su propio ánimo de lucro, codicia, estatus y los beneficios de las nuevas guerras, no puede suponer una condena de los derechos humanos más fundamentales ni de la libertad.

No obstante, las bondades que ofrece la resolución no carecen de limitaciones. Su consideración como táctica de guerra destinada a «... humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza...», no abarca la totalidad de objetivos, finalidades y consecuencias que se pueden alcanzar mediante la aplicación sistemática de la violencia sexual.

No trata de forma explícita su empleo con la finalidad de conquistar territorios, incentivar a la fuerzas participantes en el conflicto armado, vengar,

---

(30) Código de Conducta Personal para los *cascos azules*, artículo 4.

(31) El aislamiento, la soledad y el aburrimiento son tres factores que apunta el teniente general Patrick Cammaert (retirado y antiguo comandante en jefe de la División Este en la misión de la ONU en la República Democrática del Congo) que animan a las tropas a buscar la compañía de mujeres locales. *Wilton Park Confrence*, Presentaciones, 27-28 de mayo de 2008.

destruir los miembros de una comunidad, etnia o grupo, que denota el carácter colectivo, planificado, generalizado y sistemático de la aplicación de la violencia donde la misma vida se ve amenazada.

Las consecuencias físicas, psicológicas y socioeconómicas debieran tener cabida en la resolución, determinantes en la prolongación del conflicto, además pueden agudizar el conflicto armado o ser, junto con otros factores, origen de un nuevo conflicto.

Las finalidades y consecuencias mencionadas también forman parte de una táctica de guerra destinada a condenar a muerte sus víctimas y la supervivencia de la comunidad, etnia o grupo, que como tal, la resolución 1820 no recoge.

La inclusión de estas consideraciones aportaría mayor conciencia de la trascendencia del empleo de la violencia sexual en los conflictos armados e implícitamente ubicaría el foco de atención de la seguridad humana en el individuo y en la necesidad de proteger.

Por otro lado y desde el punto de vista del conflicto, la consideración de la violencia sexual como táctica de guerra no debe confundirnos a la hora de entender la continuación del conflicto por otros medios. La violencia sexual supone la privación de ciertas necesidades básicas humanas y caracteriza el estado permanente de hostilidad entre grupos comunitarios sobre la base de diferencias raciales, religiosas, culturales o étnicas.

En consecuencia supone la prolongación del conflicto social como una forma más del conflicto dentro del amplio espectro entre guerra y paz, no como un conflicto en si mismo. Confirma la lucha de las comunidades por sus necesidades básicas y crea las condiciones adecuadas para el regreso a las hostilidades o al conflicto armado.

La intervención ante el empleo de la violencia sexual como táctica de guerra invocando el derecho a proteger es plenamente factible, al suponer una amenaza directa a la seguridad física, social, económica, a la vida y a los derechos humanos en general. Como último recurso legitima el empleo de la fuerza militar en protección a la población civil amenazada.

El desarrollo de una sensibilidad de género entre las fuerzas, la creación de departamentos especializados en el asesoramiento al mando en asuntos de género, la creación de unidades de género y la adecuada capacidad de investigación policial que permita detener a los autores para su posterior enjuiciamiento son aspectos que deberán ser tenidas en cuenta

cuando se trate del despliegue de contingentes en zonas donde la violencia sexual se ha o se sigue practicando.

Las Fuerzas Armadas españolas a la luz del presente trabajo se encuentran en una posición privilegiada dentro de la comunidad internacional. La presencia de la Guardia Civil como apoyo a la fuerza, *Las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas* donde se contempla todo lo relativo al código de conducta de sus tropas en el exterior y la presencia de mujeres entre sus filas dotan a nuestra institución de la flexibilidad suficiente para hacer frente a la creación de las capacidades complementarias necesarias en la lucha contra la violencia sexual.

Son muchos los estudios, proyectos y programas ya iniciados que abordan la problemática, sin embargo sorprende como la violencia sexual contemplado en su condición de amenaza a la paz y seguridad internacionales no se incluya como un objetivo más dentro del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, quizás en una próxima revisión.

## Bibliografía

### *Libros y monografías:*

- BASTIK, Megan, et al.: *Sexual violence in armed conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ginebra, 2007.
- CARRETERO LUCENA, Juan: «La Gendarmería Europea: nuevas capacidades de proyección exterior de Europa», CESEDEN, Madrid, 2008.
- EBANS, Gareth, et al.: «The Responsibility to Protect», ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*), Ottawa, 2001.
- HARTO DE VERA, Fernando: *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2004.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. et al.: «Derecho de los Conflictos Internacionales», Universidad Carlos III y *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2002.
- MÜNCKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2005.
- PIGNATELLI Y MECA, Fernando: «Los crímenes de guerra en el estatuto de la Corte Penal Internacional», *Monografías* número 251, editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, et al. (coor.): *Derecho Internacional Humanitario*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

*Artículos de revistas académicas o especializadas:*

JACOBSON, Ruth: «Complicating complexity: Integrating gender into the análisis of the Mozambican conflict», ProQuest Military Collection, *Third World Quarterly*, volumen 20, número 1, pp. 175-187, 1999.

QUEISER MORALES, Waltraud: «Niñas soldados: la otra cara de la explotación sexual y de la violencia sexual», *Air & Space Power*, volumen XX, número 1, primer trimestre, pp. 78-87, 2008.

SCHOMBURG, Wolfgang and PETERSON, Ines: «Genuine consent to sexual violence under international criminal law», *The American Journal of Interntional Law*, volumen 101:121, p. 140, 2007.

*Papeles de trabajo:*

GOETZ, Anne Marie: «Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What role for military peacekeepers?», Wilton Park Conference, Sussex, 2008.

JAQUES, Isabelle: «International Peace Support Operations: How can the capacity challenges be met?», Wilton Park Conference, *Working Paper 844*, Sussex, 2007.

MISCHKOWSKI, Gabriela: «Abducted, Raped, Enslaved. The Situation of Girl Soldiers in the Case of Uganda», *Medica Mondiale*.

MORA, Lola: «Justice for Women: Seeking acconuntability for sexual crimes in post-conflict situations», Informe de conferencia, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, en: [www.fride.org](http://www.fride.org). Bruselas, 2008.

NACIONES UNIDAS: *Parliamentary hearing at the United Nations*, Nueva York, 2008.

STEINBERG, Donald: «Combating Sexual Violence in Conflict: Using facts form the ground», Crisis Group, en: [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org), Ginebra, 2008.

UNITED NATIONS POPULATION FUND: «The Impact of Armed Conflict on Women and Girls. A Consultative Meeting on Mainstreaming Gender in Areas of Conflict and Reconstruction», Bratislava, 13-15 noviembre de 2001.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN: *Issue Brief on Violence*, en: [www.WomenWarPeace.org](http://www.WomenWarPeace.org)

WARD, Jeanne and MARSH, Mendy: «Sexual Violence Against Women and Girls in War and its Aftermath: Realities, responses and required resources», Fondo de Naciones Unidas para la Población, en: [www.ufpa.org](http://www.ufpa.org), Bruselas, 2006.

ZIPFEL, Gaby: «Blood, Sperm and Tears», en: [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com), 2006.

*Artículos de periódicos:*

«Acusan al Ejército birmano de violaciones sistemáticas a las mujeres de las minorías étnicas», *El Mundo*, 14 de septiembre de 2004.

«El ejército de violadores», *El Mundo*, 15 de enero de 2006.

«Lo que importa es el fin», *BBC Mundo*, 22 de junio de 2006.

PRADA SOLESA, José Ricardo de: «Violencia sexual contra mujeres y niñas en conflictos armados, paz y seguridad», *ABC*, 12 de julio de 2008.

*Contenidos de páginas web:*

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS: Resoluciones, 827 (año 1993), 995 (año 1994), 1325 (año 2000), 1612 (año 2005), 1674 (año 2006), 1820 (año 2008), en: <http://www.un.org>

HANNESSON, Hjalmar W.: «Sexual Violence in Situations of Armed Conflict», en: <http://www.norway-un.org/Selected+Topics/Gender+Equality/062008SexualViolenceArmedConflict.htm>, 2008.

CAMMAERT, Patrick: «Sexual Violence and War; More Cooperation», en: <http://www.ihl.com/articles/2009/02/12/opinion/edlet.php>, 2009.

STEINBERG, Donald: «Combating Sexual Violence in Conflict: Using facts from the ground», en: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5837&l=1>, 2008.

## **LOS CONFLICTOS ÉTNICOS, ¿CATALIZADORES DEL USO DE VIOLENCIA SEXUAL?**

Por GÖRAN BOUDRY

### **la violencia sexual en los conflictos armados a lo largo de la Historia**

Una revisión de la Historia permite demostrar la extensión e impacto de la violencia sexual en los conflictos armados; queda fácilmente constatando que no es un fenómeno nuevo. La violación de mujeres o su condena a la esclavitud durante la guerra ha sido legitimado a lo largo de la Historia considerárselas como parte del botín. La mujer se encontraba, por así decirlo, al mismo nivel que el ganado. Incluso en el antiguo testamento se hacen referencias claras, como se lee en Zacarías 14:2:

«Movilizaré (Dios) a todas las naciones para que peleen contra ti. Te conquistarán, saquearán tus casas y violarán a tus mujeres. La mitad de tus habitaciones irá en exilio, pero el resto del pueblo quedará contigo.»

Se puede entender que ésta no causará en aquella época ningún escándalo, dada la posición inferior de la mujer en la sociedad. Por otro lado, el uso de violencia sexual como arma táctica, intencionalmente o no, tampoco es algo que pertenezca en exclusiva a la actualidad.

La Segunda Guerra Mundial dio los primeros datos y cifras concretos. El autor británico Antony Beevor documentó la extensión de las violaciones por el Ejército Rojo en su avance. Estima que el número de víctimas asciende a los 2.000.000. Aunque el motivo principal fuese el concepto



mencionado de botín de guerra, es difícil justificar que se alcanzase esta magnitud.

Ello precisaba de la aceptación tácita del mando, incluso de Stalin; la propaganda y la disponibilidad de bebidas alcohólicas en cantidades desproporcionadas hicieron el resto. En el Lejano Oriente, las fuerzas japonesas organizaron la prostitución forzada de mujeres, principalmente coreanas. Es significativo que tan sólo al final del siglo XX estas *comfort women* se liberasen de su vergüenza y estigma, para ser reconocidas como víctimas.

La incidencia de violencia sexual en los conflictos después del año 1945, en las guerras de descolonización o en las guerras en la periferia de la zona de influencia de los dos bloques ideológicos, no está bien documentada. Existen algunos indicios de violencia sexual como método de terror en conflictos como los de Vietnam y Argelia, pero son insuficientes, dado que en aquella época la comunidad internacional no hacía hincapié sobre este aspecto.

Las atrocidades de la violencia sexual empezaron a recibir la atención internacional en los años noventa. Así, durante las guerras de los Balcanes, la violencia sexual era parte de una estrategia de limpieza étnica que afectó de entre 20.000 y 50.000 mujeres. Lo mismo ocurrió, y en una magnitud desconocida, en Ruanda con estimaciones que van de 250.000 hasta 500.000 de víctimas. La dispersión casi epidémica del fenómeno en las múltiples guerras africanas es simplemente horrorosa. El conflicto en Sierra Leona cuenta con 64.000 mujeres afectadas, y se estima que se violan unas 40 mujeres al día en Kivu (Congo) (1).

La violencia sexual se ha convertido en un arma de aplicación fácil, que llama a los instintos primarios y no necesita de ningún recurso adicional. Desde un punto de vista siniestro se la puede considerar como un arma muy eficaz, tanto en el plano táctico como a nivel estratégico.

## **El Derecho y la violencia sexual en los conflictos armados**

El Derecho Común Nacional no basta para enfrentar la violencia sexual en los conflictos armados. La legislación nacional es inadecuada frente a es-

---

(1) Datos que vienen de la acción de la Organización de Naciones Unidas (ONU) contra violencia sexual en conflictos *Stop Rape Now*, consultado el 14 de diciembre 2008, en: [www.stopraperow.org](http://www.stopraperow.org)

tos crímenes. Sin entrar en detalles, queda claro que la persecución de la violación, por ejemplo, según la *sharia* no es igual a la de otras culturas. En algunos casos, la violencia sexual se considera como un ataque contra el honor, mientras que la jurisprudencia moderna hace mayor hincapié sobre la integridad de la persona. Además, Estados fallidos, como Congo y Sierra Leona, no disponen de un sistema jurídico eficaz, capaz de perseguir cualquier crimen, ni siquiera los más triviales.

Actualmente, la violencia sexual ya no se considera como un producto secundario o marginal de la guerra y precisa de una respuesta internacional. Como consecuencia de las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, se redactaron los Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales.

Los conflictos de finales del siglo pasado mostraban como la violencia sexual se había transformado en un arma estratégica de genocidio y la acción jurídica de la comunidad internacional se adaptó a esta situación. Así, se establecieron Tribunales *Ad Hoc* internacionales, como los Tribunales Criminales Internacionales de Yugoslavia (ICTY) y Ruanda (ICTR), que tenían un papel importante en el desarrollo de la jurisprudencia en cuanto a este asunto.

Hoy en día, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio son términos que se suelen utilizar en el marco de una aplicación prolongada y a gran escala de la fuerza así como de un balance de fuerzas desigual entre víctima y perpetrador (2). Es obvio que esto es también válido para la violencia sexual.

Además, el ámbito en el cual se aplica la violencia sexual, pocas veces es el mismo en paz que en guerra. Junto al hecho de afectar a la integridad de la víctima, a menudo se incrementa el nivel de violencia con objetivo de herir, no sólo al individuo, sino a la comunidad de la víctima.

Por otro lado, no se puede negar el carácter internacional de los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio, lo que los diferencia del Derecho Común fijado por las leyes domésticas.

La base de la jurisprudencia internacional se halla en los Convenios de Ginebra de 1949 y las Protocolos Adicionales de 1977. También se refiere a los Juicios de Núremberg y el Tribunal Militar para el Lejano Oriente, aun-

---

(2) SCHOMBURG, Wolfgang and PETERSON, Ines: «Genuine Consent to Sexual Violence under International Criminal Law», *The American Journal of International Law*, volume 101:121, p. 138, 2007.

que en estos Tribunales no se condena la violación explícitamente como crimen de guerra. El artículo 27 del IV Convenio de Ginebra estipula que:

«Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su *honor* y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor.»

Los países tienen la obligación de perseguir las infracciones graves según los convenios a través de su sistema de judicial.

El artículo 147 del dicho Convenio define infracciones graves, entre otras, como:

«...el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud...»

Además, el Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio aprobado por la asamblea de la ONU el 9 de diciembre de 1949, forma también parte de la jurisprudencia (3). Como la aplicación de este Convenio se extiende al tiempo de paz, es más amplia que los Convenios de Ginebra.

Sin embargo, la violencia sexual en los conflictos armados ha estado durante la segunda mitad del siglo pasado en la impunidad. La ruptura de este círculo vicioso se hizo tan solo en los años noventa por los Tribunales ICTY e ICTR. Fueron los primeros Tribunales que trataron múltiples inculpaciones de violación calificándolas como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y, por último, de genocidio. Al empezar a trabajar, estos Tribunales se enfrentaron con la ausencia de una definición clara y consensuada de violación (4), tanto en los tratados internacionales como en las leyes nacionales.

De hecho, el ICTY calificó explícitamente varios casos de violación como crimen contra la humanidad y crimen de guerra (5). Sin embargo, y aunque su estatuto lo permitía, el ICTY no dictó ninguna condena por genocidio, ya que no lo consideraba de una magnitud suficiente.

Por otro lado, el ICTR, que aplicaba una definición más amplia de violación, sí dictó varias condenas por haber utilizado la violación en el genoci-

---

(3) Artículo I y II del dicho Convenio definen la noción genocidio.

(4) SCHOMBURG, Wolfgang and PETERSON, Ines: «Genuine Consent to Sexual Violence under International Criminal Law», *The American Journal of International Law*, volume 101:121, p. 23 y 138, 2007.

(5) Los ejemplos más conocidos son los casos de Furenbiji, Celebrici y Foca.

dio, en este caso no se podía pasar por alto en cuanto a Ruanda las cifras citadas anteriormente.

La persecución de actos de violencia sexual no es fácil, y necesita a menudo de la intervención de un tribunal internacional, dado que sus bases legales se encuentran más en el ámbito internacional. Aunque en las dos últimas décadas se condenaron por primera vez los crímenes de violencia sexual, sin embargo, muchas víctimas permanecen agraviadas. El número de sentencias parece mínimo con respecto al de delitos. El ICTY no ha sido capaz de alcanzar todas sus expectativas contribuyendo a la imagen de impunidad relacionada a estas infracciones. No obstante, el trabajo innovador de ambos Tribunales constituye una fuente de derecho importante para la persecución de delitos futuros.

### **Motivos para el uso de la violencia en los conflictos armados**

La existencia de violencia sexual durante los conflictos no es una novedad. Sin embargo, se ha percibido un cambio tanto en la magnitud como en los objetivos durante las dos últimas décadas. El actual uso de esta violencia como arma táctica y estratégica, era algo desconocido durante el milenio pasado en Europa. Por la ausencia de datos concretos y de historiografía con respecto al tema, es difícil de confirmar, pero se puede imaginar fácilmente que su uso como arma táctica no es un fenómeno nuevo.

En los conflictos contemporáneos, se puede identificar claramente varios motivos para el uso de la violencia sexual que se pueden agrupar en dos categorías: la primera agrupa los motivos del individuo, la segunda contiene los motivos colectivos que sirven para llevar a cabo un objetivo táctico o estratégico de una de las partes implicada en el conflicto.

Los motivos individuales son:

- Botín de guerra o venganza.
- Superstición.
- Beneficio personal (prostitución forzada, tráfico de mujeres y esclavitud sexual).

Los motivos colectivos son:

- Cohesión de la tropa.
- Tortura, técnica de interrogación.
- Táctica de antiinsurgencia.

- Aterrorizar y dominar una población.
- Limpieza étnica y genocidio.

### *Botín de guerra o venganza*

Quizás este motivo sea el más viejo y más observado a lo largo de la Historia. Las mujeres fueron consideradas por los vencedores como un botín de guerra legítimo, al igual que el ganado u otros bienes materiales. Las mujeres eran secuestradas, debían casarse con sus vencedores o se convertían en esclavas. Hoy en día, las mujeres siguen siendo botín de guerra, también son blancos fáciles y débiles para la venganza.

### *Superstición*

Aunque la superstición no es un objetivo principal, y que se observa solamente en África, merece ser mencionado por sus siniestras consecuencias. Combatientes de algunas facciones combatientes en el conflicto en Mozambique están convencidas de que pueden sanar de una infección por el Virus de la Inmunología Humana (HIV, en sus siglas en inglés) al violar inmediatamente una mujer (6). Dado el gran porcentaje de infectados por el HIV de los combatientes (7), el impacto de este motivo, aunque sea marginal, va en aumento. Peor es aun la situación en Congo, donde una facción cree obtener fuerzas mágicas o convertirse en invencible a través de la violación ritual de una virgen (8).

### *Beneficio personal (prostitución forzada, tráfico de mujeres y esclavitud sexual)*

Los ejércitos siempre han sido un objetivo atractivo para la prostitución. No porque la cultura militar la favorezca, sino por la alta concentración de hombres jóvenes y separados de (sus) mujeres. La prostitución en sí no constituye violencia sexual, si se exceptúa la prostitución con motivo de supervivencia. Sin embargo, cuando se trata de prostitución forzada, se

---

(6) BASTICK, Megan; GRIMM, Karin and KUNZ, Rahel: *Sexual Violence in Armed Conflict*, p. 51, Centro Democrático de Control de las Fuerzas Armadas (DCAF), Ginebra, 2007.

(7) El US Institute for Peace estima que el grado de contaminación de los combatientes en Congo alcanza el 60%, US Institute for Peace, Special report Violence in Africa, octubre de 2001, p. 5.

(8) BASTICK, Megan; GRIMM, Karin and KUNZ, Rahel: *Sexual Violence in Armed Conflict*, p. 42, DCAF, Ginebra, 2007.

puede calificar como violencia sexual. El ejemplo más claro, y además de forma organizada a alto nivel, eran los burdeles japoneses en la segunda guerra mundial.

La situación de las *comfort women* de origen principalmente coreana tan sólo se reconoce al final del siglo pasado. Desde el punto de vista de la autoridad militar se permitía a través de este concepto, canalizar y controlar las explosiones de violencia (9). Menos organizado, pero no menos cruel, es la aparición en los conflictos recientes de las esclavas sexuales. Se trata de los «matrimonios de placer» aplicados por el Grupo Islámico Armado en Argelia o los conceptos de «mujeres de rebeldes» o esclavas puras en la mayoría de los conflictos centro africanos (10). Además el beneficio lucrativo generado por la trata de esclavos puede constituir también otro motivo para su proliferación.

#### *Cohesión de grupo. Moral de la tropa*

Al tolerar las violaciones, el mando militar puede favorecerlas. Incluso lo puede hacer decididamente para mantener el moral de la tropa con una «ración de sexo diaria». Por otro lado, la violencia sexual da lugar a una sensación de afinidad y solidaridad, sobre todo cuando se hace en grupo. Esta sensación crea dependencia, porque implica complicidad y responsabilidad compartida. Dado que se estima que el 90% de las violaciones en conflictos son violaciones de grupo (11), éste es un aspecto que diferencia claramente de la violencia sexual en tiempo de paz de la realizada en conflictos.

#### *Tortura, técnica de interrogación*

Se utiliza también la violencia sexual como técnica de interrogación o tortura tanto contra mujeres como contra hombres. Se puede hacer uso de intimidación sexual conectado con la cultura, como los hechos inadmisibles en la prisión de Abu Ghraib, e incluso llegar hasta la mutilación sexual como la castración.

---

(9) ZIPFEL, Gaby: *Blood Sperm and Tears-Sexual Violence in War*, p. 12, Eurozine (Viena), 29 de noviembre 2001.

(10) BASTICK, Megan; GRIMM, Karin and KUNZ, Rahel: *Sexual Violence in Armed Conflict*, pp. 41, 57 y 65, DCAF, Ginebra, 2007.

(11) VLACHOVÁ, Mariè and BIASON, Lea: *Women in an Insecure World-Violence against Women (Executive Summary)*, p. 14, DCAF, Ginebra, 2005.

### *Táctica de antiinsurgencia*

Los grupos paramilitares, algunas veces los ejércitos regulares, utilizan la violencia sexual como método anti insurgencia. En este caso se atacan deliberadamente a mujeres sospechosas de apoyar a la insurgencia, o a mujeres de las cuales sus hombres, hijos o novios son sospechosos de pertenecer a la insurgencia. Por ejemplo, en el Timor Este, miembros de los Servicios de Seguridad de Indonesia y las milicias aliadas bajo su control, violaron a las mujeres, hijas y hermanas de los hombres buscados por su simpatía con la independencia (12).

Así tratan de mostrar que sus hombres no son capaces de protegerlas y por eso son considerados débiles. En Myanmar se añade un componente étnico dado que los rebeldes pertenecen a étnias oprimidas como los karen o las shan (13).

### *Aterrorizar y dominar una población*

Se puede también emplear la violencia sexual para aterrorizar una población entera. Aunque esté fuertemente relacionado con el motivo anterior, se distingue en algunos casos por su carácter *menos* discriminatorio, dado que cualquier mujer de la sociedad se puede convertir en una víctima. La humillación juega un papel importante para controlar la población. Sin embargo, la etnia como factor discriminatorio, puede hacerse muy importante, hasta que el terror contra una población objetivo sea tan grande que la expulse.

### *Limpieza étnica y genocidio*

La limpieza étnica o la opresión basada en la etnia puede tomar formas extremas. Esto sucede cuando el agresor, en su intento de conquistar un territorio, llega a la destrucción social y psicológica de la población des- trozando su capacidad de actuar como sociedad. Las mujeres enemigas se convierten en blanco de la violencia sexual, por la importancia vital que tiene la construcción social y el papel que juegan para preservar el grupo etnonacional.

Se ataca a las mujeres en función de su papel reproductor biológico para la colectividad, y su importancia para trasladar la cultura y signos diferen-

---

(12) Commissions for Reception: *Truth and Reconciliation in East Timor*, pp. 120-122, 2005.

(13) JIMÉNEZ, David, en: [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es), 15 de enero de 2006.

ciales etnonacionales, en un intento de devastar el colectivo o dominarlo (14). Por este aspecto, el papel de la violencia sexual en la estrategia de limpieza étnica es importante.

Si la población no hubiera aterrorizada, sus mujeres se verían sometidas deliberadamente a violaciones para dejarlas embarazadas, como se hizo durante el conflicto en Bosnia-Herzegovina, o bien sus cuerpos serían intencionadamente infectadas con enfermedades sexuales. Así sus cuerpos se convierten en sobres para entregar un mensaje claro al grupo enemigo. El ejemplo triste de Ruanda muestra que puede encajarse en una estrategia de genocidio, donde los graves daños, tanto físicos como mentales, pueden avanzar el proceso de la eliminación total de un pueblo.

Aunque se constata el uso de la violencia en multitud de conflictos, son sobre todo los conflictos africanos los que han atraído la atención de la comunidad internacional. Es destacar que en esta región, los motivos étnicos son preponderantes. Estos conflictos se caracterizan por el gran número de atrocidades y víctimas. Se puede deducir, que aunque la violencia sexual aparezca en diferentes conflictos y por diferentes motivos, son los conflictos étnicos los que generan el número más grande de víctimas y favorecen el uso de la violencia sexual como arma simple y eficaz.

## **Consecuencias**

Las consecuencias de la violencia sexual en los conflictos armados son extremadamente graves tanto para el individuo como para la comunidad en su conjunto. La combinación de ambos muestra claramente que la violencia sexual es un medio extremadamente eficaz para aniquilar un grupo o una sociedad.

Es evidente que la salud, tanto física como mental, de una mujer sufre enormemente bajo la violencia sexual. Desde el punto de vista médico, las heridas provocadas por la mutilación sexual o la intrusión de objetos extraños, combinadas con la edad juvenil de muchas víctimas son los más perceptibles. A causa de las intensas hemorragias, muchas heridas son mortales para sus víctimas (15). Además el riesgo de contagio por una enfermedad de transmisión sexual es enorme. Muchas de las mujeres refugiadas en un

---

(14) ALISON, Miranda: «Wartime Sexual Violence: Women's Human Rights and Questions of Masculinity», *Review of International Studies*, 33, p. 80, 2007.

(15) Sobre todo las fístulas forman una amenaza tremenda.



centro de Freetown, Sierra Leone, han resultado ser portadoras de una enfermedad sexual contagiosa (16). Se estima que en Congo, un 60% de las tropas regulares y las milicias están infectadas con VIH/SIDA (17). En Ruanda antes del genocidio del año 1994, el grado de contagio era inferior a 1%, en 1997 las investigaciones revelaron que ya había alcanzado el 17% (18).

Las consecuencias sobre la salud mental, son tal vez menos visibles, pero no menos destructivas. Muchas de estas mujeres dejan de ser capaces de hacer una vida normal. Tristemente, una vez agredidas, las mujeres esperan, a menudo, el rechazo de sus esposos, su familia o su sociedad. Son consideradas manchadas por el enemigo, que es el objetivo que éste pretendía al violarlas.

Por tanto, a estas mujeres, no les queda otro remedio que ocultar lo que les ha ocurrido, complicando así la asimilación mental e impidiendo que se les proporcione el tratamiento físico necesario. Además, es probable que queden embarazadas después de una violación, pero el aborto no siempre es posible a causa de razones legales o religiosas. Tampoco es fácil que las madres acepten a sus hijos. Como consecuencia muchísimos terminan como niños sin hogar o en un orfanato. En Ruanda, Congo y Darfur los embarazos involuntarios dan lugar a graves problemas. Se niegan empleos a las madres y se rechazan a los niños. Esto es una bomba de relojería colocada en el seno de su sociedad.

Las consecuencias a largo plazo para la sociedad también son dramáticas y apenas reversibles. La estructura social está destruida, y las consecuencias tienen sus ramificaciones en otras partes de la sociedad, incluso en la economía. En Congo, la alta presencia del HIV presenta una grave amenaza para las generaciones futuras que debería formar el motor económico de esta República.

Además, las mujeres tienen un papel central tanto en la agricultura como en el comercio local de víveres (19). A consecuencia de la falta de infra-

---

(16) REHN, Elisabeth and SIRLEAF, Ellen Johnson: *Women, War and Peace-The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace Building*, p. 39, Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), Nueva York, 2002.

(17) CSETE, Joane and KIPPENBERG, Juliane: *La République Démocratique du Congo-La guerre Dans la guerre*, p. 44, Human Right's Watch, en: [www.hrw.org](http://www.hrw.org), junio 2002.

(18) Cifras de The Global Coalition on Woman and AIDS, World Health Organization, Ginebra, noviembre de 2004.

(19) Website Amnesty International Vlaanderen, consultado 6 diciembre 2008, en: [www.aivl.be](http://www.aivl.be)

estructuras y medios de transporte, las mujeres deben andar distancias largas siendo vulnerables frente a cualquier ataque o violación. Si una vez atacadas son rechazadas por sus prójimos, deben salir de su pueblo para dirigirse a la ciudad y vivir de forma anónima. Como consecuencia la producción rural, que nutre el 80% de la ciudad, disminuye.

En la ciudad o en los campos de refugiado, no les queda otro recurso que la prostitución de supervivencia, lo que a la vez favorece un clima de promiscuidad de manera que ni siquiera en la época de posguerra, la violencia contra las mujeres disminuye, sino que permanece.

De esta manera, la mezcla tenebrosa de consecuencias para el individuo y la sociedad, es capaz de aniquilar una sociedad entera.

### **Condiciones y parámetros que favorecen el uso de la violencia sexual en los conflictos armados**

#### *La hegemonía de la masculinidad ¿Condicionante innato?*

Sin la menor duda, el hecho de que los abusos sexuales cometidos en los conflictos actuales sean conocidos es, sobre todo, mérito de los movimientos de derechos de las mujeres. Además, son las autores feministas, como Susan Brownmiller o Germaine Greer, las que cambiaron la manera de ver la violencia sexual (y la violación) en el mundo occidental. Esto comenzó en los años setenta del siglo pasado. Aunque existe el riesgo de que se cree una concepción subjetiva, parcial y quizás ideológica de la situación. Ellas consideran que la violación se sitúa en el marco general de las relaciones hombres-mujeres y que está motivada por el deseo del hombre de dominar (20).

En esta lógica, se acusa a la búsqueda de hegemonía masculina como causa profunda de la violencia sexual. La hegemonía masculina se define como las normas e instituciones que buscan mantener la supremacía masculina sobre las mujeres y las masculinidades subordinadas (21). El control

---

(20) BROWNMILLER, Susan: «Rape is a Conscious Process of Intimidation by Which *all Men Keep all Women* in a State of Fear», *Against our Will*, p. 15, Penguin Books, Nueva York, 1976.

(21) TOSH, John: «Hegemonic Masculinity and the History of Gender», en DUDLINK, Stefan; HAGEMANN, Karen and TOSH, John: *Masculinities in Politics and War: Gendering Modern History*, p. 51, Manchester University Press, Manchester, 2004, citando CONNELL, R. W.: *Which Way is Up?*, Sidney, 1983

u opresión forma, inevitablemente, parte de la masculinidad, y constituye así un marco que define las relaciones (de supremacía) entre los hombres y las mujeres. La masculinidad se manifiesta a través de atributos como la fuerza física, la actuación sexual y las competencias prácticas.

Por otro lado, la agresión está vinculada con la masculinidad y la actitud de no agresión con la feminidad. Quizás las palabras de Miriam Engelhard *Man have a body, woman are a body*, expresan bien este punta de vista.

Es obvio que en los conflictos armados la agresión juega un papel importante. Una acción militar, ya sea ofensiva o defensiva siempre contiene un carácter de agresión en sí misma. Así, el derecho del Estado al uso de fuerza con su componente militar se convierte, según esta lógica, en el último ejemplo de la masculinidad. Las feministas van más allá y pretenden que durante las guerras los hombres hacen lo que suelen hacer: violar (22). Como si la guerra constituyese la excusa última para esta actitud. Y no sólo lo dicen ellas, sino también otras personas. El autor e historiador Antony Beevor, por ejemplo, dice en una entrevista (23) que durante la redacción de su obra *Berlín: la caída. 1945* tuvo que revisar su opinión sobre la naturaleza humana. El hecho de que los soldados soviéticos violaron hasta 2.000.000 de mujeres, no sólo alemanas sino también mujeres rusas y polacas recién liberadas de los campos de concentración, le convenció de que los hombres son todos violadores potenciales. El volumen de violaciones en el conflicto del este del Congo es también preocupante y la arbitrariedad aparente que emana de estos actos apoya esta opinión.

Probablemente, haya indicaciones que sostengan la idea del hombre como violador innato pero no se puede acusar al hombre de todo lo malo. Partiendo de esta lógica se podría decir que todos los hombres son asesinos crueles, porque en este momento en muchas regiones los hombres están cometiendo atrocidades y matanzas horribles, sin que éstos tengan un objetivo militar claro. No todos los hombres o soldados se convierten en violadores cuando hay una guerra.

---

(22) «In wars men only continue to do what they did before but in a more mindless and indiscriminate way», NIKOLIC-RISTANOVIC, Vesna: «War and Violence against Women», en TURPIN, Jennifer and LORENTZEN, Lois Ann: *The Gendered Nueva World Order: Militarism, Development, and the Environment*, p. 196, Routledge, Nueva York, 1996.

(23) «Having always in the past slightly pooh-poothed the idea that most men are potencial rapist, I had to come to the conclusion that if there is a lack of army discipline, most men with a weapon, dehumanised by living through two or three years of war, do become potential rapist», *The Telegraph*, entrevista de Antony Beevor por Daniel Johnson, 25 de enero de 2002.

Retornando a Beevor y a su libro *Berlín: la caída. 1945*, en el que describe varias veces como la población alemana no podía adivinar lo que estaba ocurriendo y que, algunas unidades no ejecutaban pillaje o violaciones masivas (24), mientras otras incluso llegaban hasta la violación en grupo. Beevor destaca como condicionantes, tanto la indisciplina de las tropas como la paulatina deshumanización a lo largo del conflicto. Las violaciones masivas por parte de los soviéticos están en contraste absoluto, al menos en este punto, con el comportamiento apropiado de las tropas alemanas en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, teniendo en cuenta el clima de impunidad y deshumanización vigente.

Además pasa por alto el carácter diferencial de la violencia sexual en conflictos. La violación en tiempo de paz tiene un carácter no discriminatorio, la víctima se encuentra en el lugar inadecuado en el momento inoportuno (a excepción de la violencia doméstica), mientras que la violencia sexual durante conflictos es por discriminatoria naturaleza.

En los conflictos contemporáneos (a menudo, pero no exclusivamente, con influencia étnica nacional) las violaciones se cometen intencionadamente por algunos hombres (y también mujeres) contra determinadas mujeres (en algunos casos también contra hombres) y por tanto, no se pueden definir como no discriminatorias (25). Como se ha mencionado anteriormente, la violación y la violencia sexual se utilizan deliberadamente como arma letal, o no, en los conflictos, y no se pueden calificar bajo el mismo denominador que la violencia en tiempo de paz.

Otra dato que contradice que la masculinidad sea el único factor relevante, es el hecho de que entre los autores de estos crímenes se hallan tanto hombres como mujeres. Tampoco son sólo mujeres las víctimas, también los hombres sufren la violencia sexual. Por eso algunos autores utilizan la palabra violencia basada en el género en vez de violencia sexual. Hay que admitir que la mayoría de las víctimas son mujeres, y la mayoría de los perpetradores son hombres. Sin embargo, resulta muy difícil de encontrar cifras y datos concretos en cuanto a las víctimas, y aún es más difícil para víctimas masculinas por el estigma enorme de este crimen.

Naturalmente para razones fisiológicas, un papel activo de las mujeres es más complicado. Mientras, los hombres son particularmente vulnerables

---

(24) «Muchos de los *frontoviki* de verdad daban muestras de una conducta irreprochable», BEEVOR, Antony: *Berlín: la caída. 1945*, p. 324, editorial Crítica, Barcelona, 2003.

(25) ALISON, Miranda: «Wartime sexual violence and women's Rights», *Review of International Studies* 33, p. 79, 2007.

a la violencia sexual en prisión como prueban diferentes estudios bien documentados al respecto. La violencia sexual comprende desde las humillaciones relacionadas con la cultura, como los deplorables incidentes ocurridos en la prisión de Abu Ghraib donde la soldado Lynndie England (26) posa en un foto junto a hombres musulmanes desnudos, hasta la violencia sexual física como mutilaciones genitales, actos sexuales forzados entre prisioneros y violaciones de hombres. Haciendo esto, sus perpetradores buscaban sobre todo la humillación de la víctima que no sólo es «menos hombre», sino que también pertenece a una etnia inferior. En regiones con un culto manifiesto del ideal masculino (como en los Balcanes) donde la masculinidad se plasma en el militarismo, el riesgo de que se desarrolle este comportamiento es particularmente alto.

El conflicto en Ruanda ha mostrado también que las mujeres pueden, por lo menos, animar a la gente a cometer violencia sexual. Prueba de ello es la inculpación y condenación de Pauline Nyiramasuhuko (27) por el ICTR con motivo de organizar y animar la violencia sexual contra los tutsi en Ruanda. El fiscal decía en su alegato:

«Pauline Nyiramasuhuko and Shalom Ntahobali are responsible for rape as part of a widespread and systematic attack against a civilian population on political, ethnic or racial grounds, and thereby committed a *crime against humanity*.»

Era la primera vez en la Historia que una mujer se encontró delante de un tribunal por crímenes de genocidio. Es destacable que el fiscal estableciera también relación entre la violación y los motivos étnicos o raciales.

Sin duda, el papel de la masculinidad tiene una gran importancia. No obstante, queda claro que no constituye el factor único que anima a los hombres (y una minoría de mujeres) a cometer violencia sexual.

### *La cultura*

Una vez tratado este aspecto de la masculinidad, veamos la posición de la mujer en la sociedad antes del conflicto. La posición de la mujer en la sociedad se diferencia muchísimo según el lugar en que viva. A pesar de

---

(26) Lynndie England apareció delante de un tribunal militar el 2 de mayo 2005 en Ford Hood, Texas y fue condenada el 27 de septiembre de 2005 a tres años de prisión y fue despedida deshonradamente del Ejército.

(27) ICTR, *Indictment case Nr ICTR-97-21-I*, p. 43.

que todavía hay que luchar por la igualdad de la mujer en el mundo occidental, la situación de las mujeres, por ejemplo, en Afganistán es mucho más deplorable. Aun en países con derechos aparentemente iguales para hombres y mujeres, la situación es, *de facto*, diferente.

De esta manera se fortalece la imagen de una mujer que no tiene valor, contra quien juzgan que la violencia es aceptable. La impunidad *de facto* aún empeora la situación. Además, en algunas culturas, como en la cultura musulmana o cristiano ortodoxa, se considera que la identidad se transmite por la línea patriarcal, por lo cual las mujeres se convierten en blancos fáciles en conflictos étnicos. Los ejemplos siguientes ilustran la posición inferior de la mujer en la sociedad.

En la sociedad serbia, por ejemplo, se espera de las mujeres que asuman el papel de la madre heroica, mientras los hombres deben luchar, protegiendo sus mujeres y atacando las mujeres enemigas. En el Congo, las mujeres ya eran ciudadanos de segundo rango antes del conflicto. Tanto la legislación, como las normas sociales ponían a la mujer en una posición inferior. El grado de escolarización de las niñas se sitúa más bajo. Sin embargo, son las mujeres las que hacen la mayor parte del trabajo, tanto en el campo como en la casa y constituyen el sostén principal de la familia, pero sin poder.

El *Code de la Famille* congolais (código de la familia) les obliga a obedecer a su marido, que es reconocido como dueño de familia (28). Además, este Código prevé otras limitaciones para las mujeres, como la obligación de obtener el acuerdo de su marido antes de empezar un proceso. En Sierra Leona, la posición de la mujer tampoco era envidiable. Tanto la ley como las normas musulmanas confirmaban su papel de ciudadana de segundo rango (29). Las mujeres no podían, salvo en casos excepcionales, impedir relaciones sexuales a sus hombres. La punición por violación era mínima, tan sólo la violación de vírgenes estaba considerada como un crimen grave. En su libro *Insj Allah* la periodista belga Annemie Struyff muestra el destino triste de la parte femenina del pueblo afgano. En todos los conflictos citados la violencia sexual está omnipresente.

Mientras tanto, las mujeres en América Latina se encuentran en situaciones más favorables que sus hermanas en regiones menos afortunadas. Aunque

---

(28) *Code de la Famille* congolais, artículo 44 «Le mari est le chef du ménage. Il doit protection à sa femme; la femme doit obéissance à son mari».

(29) BASTICK, Megan; GRIMM, Karin and KUNZ, Rahel: *Sexual Violence in Armed Conflict*, p. 89, DCAF, Ginebra, 2007.

hay que decir que su posición no se eleva a la posición de la mujer europea. La declaración de la incidencia de violencia sexual es más baja. Sin pasar por alto que los conflictos en esta región del mundo se desarrollaron antes de que hubiese una atención internacional sobre este fenómeno que pudiera causar una débil condena, es obvio que su mejor posición en la sociedad tuvo un impacto favorable en la prevención de violencia contra ellas. Las sociedades en las cuales las mujeres están presentes en la vida pública, y donde ejercen puestos similares a de las hombres, tienen un umbral de tolerancia en cuanto a la violencia sexual más bajo.

En resumen, una situación inferior de la mujer en la sociedad antes del conflicto, favorece la aparición de violencia sexual.

### *El militarismo*

Este apartado hace hincapié en el combatiente mismo. Algunos autores describen los soldados como un bloque monolítico y uniforme. Se equivocan, no existe un soldado tipo y no existe un ejército tipo. Lo primero es tan obvio que no precisa de más explicación.

En cuanto a los grupos de combatientes, se pueden dividir en estos tres apartados:

1. Los ejércitos regulares.
2. Los paramilitares, rebeldes e insurgentes con un objetivo político-militar y que tienen una cierta organización.
3. Las bandas armadas como por ejemplo las mantenidas por los señores de la guerra, que aprovechan el clima de anarquía para enriquecerse.

Sin duda, es una simplificación de la situación, pero permite una evaluación cualitativa de este factor.

Los ejércitos regulares disponen de una jerarquía clara, con un reparto de responsabilidades a cada nivel. Su comportamiento está sometido a unos reglamentos y además los países a los cuales pertenecen han firmado los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales, lo cual condiciona fuertemente el uso de sus Fuerzas Armadas.

Los Ejércitos occidentales son a menudo ejércitos profesionales con un grado de formación muy alto, incluso la escala de tropa. Además, la presencia de mujeres tiene una acción de freno ante cualquier eventual conducta machista. Naturalmente, los Ejércitos occidentales representan el caso ideal. Al otro lado del espectro se hallan los Ejércitos de países, sin

denominarlos específicamente, que no cumplen estas normas. Pero siempre hay excepciones. Afortunadamente, la mayor parte de las veces son casos aislados, que provocan una fuerte reacción del mando cuando se descubren. Esto tiene un efecto espantoso sobre los delincuentes eventuales y un efecto de aviso al conjunto de las tropas.

A pesar de esto, hay que estar alerta. Primero, la responsabilidad del mando es vital, una intervención temprana es indispensable en la prevención de tal conducta. El comportamiento inapropiado de las tropas soviéticas en Alemania, en el año 1945, era conocido hasta el nivel más alto en Moscú, es decir por Bería y Stalin. La conducta se toleraba bajo el pretexto de que se trataba de un botín de guerra justo, merecido por los sacrificios enormes de los soldados a lo largo de cuatro años en el frente.

Todavía no se puede excluir el riesgo de que aparezca la violencia sexual en ejércitos modernos, incluso entre los soldados de mantenimiento de la paz (30). La mentalidad de *boys will be boys* ya no se puede tolerar (31). Naturalmente hay que prevenir esto durante la formación básica. Si no se hace hincapié en el hecho de que tal conducta es posible, es imposible esperar que no se produzca en un momento dado. La formación militar se aleja bastante de lo que se pretende en alguna literatura feminista (32), a saber, que el uso de lenguaje sexista durante el adiestramiento contribuye al odio a las mujeres. Pero la situación de Noruega, donde los soldados tienen, en su programa de formación básica y en su programa de formación antes del despliegue, de cursos en los que se aborda los problemas de tráfico de seres humanos y explicaciones sobre la resolución 1325 de Naciones Unidas, todavía no es un objetivo cumplido en muchos otros países.

Este aspecto es más importante a medida que la edad media del soldado disminuye, aunque la edad en la cual los jóvenes tienen las primeras relaciones sexuales está bajando cada año (por lo menos en el mundo occidental). No es de extrañar que soldados jóvenes de 18-20 años ya dispongan de una imagen completamente desarrollada sobre la sexualidad. De ahí, junto con una formación deficiente, se puede producir, bajo

---

(30) VLACHOVÀ, Maria and BIASON, Lea: *Women in an Insecure World-Violence against Women (Executive Summary)*, DCAF, Ginebra, 2005.

(31) BOWDEN, Mark: *Report on the International Symposium on Sexual Violence in Conflict and beyond*, p. 17, Bruselas, 21-23 de junio de 2006.

(32) ZIFFEL, Gaby: *Blood Sperm and Tears-Sexual Violence in War*, p. 7, Eurozine (Viena), 29 de noviembre 2001.



ciertas condiciones, violencia sexual, como ocurrió en Vietnam (33). La mencionada soldado Lynndie England, tan sólo tenía 21 años cuando se le mandó como reservista a Irak.

En conflictos donde operan grupos paramilitares, el riesgo de violencia indiscriminada (y por supuesto la violencia sexual) es significativamente más grande. Aunque estos grupos a menudo tengan una jerarquía, la disciplina o el respeto por los derechos humanos no es su prioridad primordial. Los ejemplos de este comportamiento son múltiples. Mientras tanto, el riesgo de imitación crecerá en los ejércitos regulares que operan junto con dichos grupos.

La relajación de las normas puede desembocar en violencia sexual. Se ha documentado la aplicación de tácticas de antiinsurgencia utilizadas por el gobierno y grupos paramilitares, incluyendo el uso de violencia sexual para castigar comunidades en territorio rebelde. El uso incrementando de *private military companies* como *Blackwater* (o Xe) merece también que se mencione, dado que la responsabilidad en estos casos es más vaga. Como es un fenómeno relativamente novedoso, no se disponen de muchos datos, pero la implicación de empleados de *Dyn Corp* en Bosnia-Herzegovina en la violación y el tráfico de mujeres destinadas a la industria de sexo no da lugar a mucha esperanza (34).

La presencia de grupos armados por señores de la guerra, con un objetivo político o no, es sin duda un dinamizador enorme de la violencia (sexual). La acumulación de la falta de formación, la ausencia de disciplina y responsabilidad clara, combinado con unas tácticas cuestionables o actividades criminales conducen a un cóctel apocalíptico. El uso de niños soldados, fácilmente manipulables y a menudo drogados, resulta una imagen siniestra y de atrocidades indecibles. La aparición de estos grupos no se hace necesariamente desde el inicio del conflicto, pero surgirán seguramente en conflictos de duración larga donde reina la anarquía total.

### *La impunidad*

Impunidad sirve como incentivo para perpetuar la violencia, también la violencia sexual. Violaciones y otras formas de dicha violencia fueron

---

(33) ZIPFEL, Gaby: *Blood Sperm and Tears-Sexual Violence in War*, p. 8-9, Eurozine (Viena), 29 de noviembre 2001.

(34) *The Financial Times*, consultado el 28 diciembre 2008, en: [www.FT.com](http://www.FT.com), 4 de mayo de 2004.

consideradas como un producto secundario e inevitable de la guerra. El mando militar no se interesaba por el fenómeno. Todos los factores se sublimaron en la impunidad, consecuencia lógica de ellos.

Para hablar de impunidad, la primera condición es que la violencia en sí y durante tiempos de paz no sea considerada como un crimen por la sociedad y no se encuentre recogida como tal en la legislación nacional. Aparentemente, tan sólo 45 países condenan la violencia doméstica hacia las mujeres en su legislación (35), lo que forma una causa principal para explicar la impunidad. Además, en muchos países, la violación esta descrita de tal manera que minimice la gravedad del acto (36), impidiendo una persecución adecuada y el proceso de alerta. La noción de «violación conyugal» no está incorporada a menudo a la legislación nacional. Además la responsabilidad y la obligación de persecución recaen, por consenso internacional, en primer lugar en el país donde se comete el crimen. Por desgracia, en los conflictos contemporáneos, el aparato nacional judicial está desmantelado o no carece la autoridad para actuar. Así, si el Estado no interviene, hay que esperar una acción internacional. Tan sólo en los años noventa del siglo pasado bajo el impulso de la jurisprudencia de los Tribunales ICTY e ICTR (y otros) este círculo vicioso fue roto por primera vez.

Por otro lado, en los conflictos, en la zona de guerra no existen instrumentos políticos, policiales y judiciales adecuados para ejercer la autoridad. La falta de autoridad fue compensada durante las guerras clásicas porque las fuerzas de ocupación estaban acompañadas por un especie de fuerza policial (por ejemplo la *Feldgendarmarie*) y el rápido establecimiento de la administración militar (por ejemplo *Kommandatur*). Muchos grupos combatientes actuales no disponen de estos medios. En muchos conflictos africanos ni siquiera operan ejércitos más o menos disciplinados. En el Congo Oriental reina la anarquía. Estas condiciones no dan lugar a un proceso judicial y las víctimas quedan detrás.

Además, incluso aun cuando las víctimas se dirijan a las autoridades, no existirá automáticamente una investigación y persecución. Primero, la

---

(35) REHN, Elisabeth and SIRLEAF, Ellen Johnson: *Women, War and Peace-The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace Building*, p. 15, UNIFEM, Nueva York, 2002.

(36) DOROTHY Q., Thomas and RALPH, Regan E.: «Rape in war: Challenging the Tradition of Impunity», *SAIS Review*, pp. 82-89, The Johns Hopkins University Press, 1994.

queja tiene que ser considerada procedente, lo que no es tan obvio en un país que dicen seguir la *sharia*. Una acusación allí puede necesitar por lo menos de dos testimonios masculinos, sino la mujer puede convertirse culpable. Los datos sobre la situación posconflicto en Liberia revelan que a pesar de la legislación, pocas acusaciones desembocaron en una condena (37). Las cortes penales están agotadas por exceso de trabajo, los recursos son insatisfactorios y, a pesar de la legislación, la actitud hacia la violencia sexual no ha cambiado. Según estimaciones, en el Congo Oriental 40 mujeres por día son víctimas de violación, lo que genera un trabajo casi incontrolable.

Tampoco es fácil para las mujeres formular una acusación, a pesar de una legislación aparentemente adecuada. El proceso provoca una carga emocional enorme, durante los testimonios, las víctimas se encuentran cara a cara con sus violadores y son forzadas a revivir otra vez las atrocidades sufridas revelando su intimidad ante personas ajenas como jueces, abogados, los miembros de un jurado eventual. Lo que se complica más en las sociedades patriarcal fuertes. En ellas se arriesgan a ser rechazadas por su marido o incluso por su comunidad y en el peor de los casos pueden terminar como víctima de un homicidio de honor.

Incluso con todas las barreras vencidas, aún queda para muchas mujeres de éstas la última humillación, saber de la absolución de sus violadores. A pesar de su trabajo innovador, el ICTY ha sido considerado a menudo como un fracaso por las mujeres. Pocos casos desembocaron en una condena efectiva, lo que desanima a otras víctimas para dar el paso hacia un tribunal.

Los acuerdos de paz al final de muchos conflictos comprendían procesos de amnistía impidiendo la persecución de los delincuentes a pesar de sus atrocidades. No obstante, gracias a la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (38), estos procedimientos ya no son factibles. Sin embargo, aún quedará el desafío de su puesta en práctica y dada la dimensión de la tragedia en el Congo, existe el riesgo de que quede en papel mojado.

---

(37) BASTICK, Megan; GRIMM, Karin and KUNZ, Rahel: *Sexual Violence in Armed Conflict*, p. 163, DCAF, Ginebra, 2007.

(38) Artículo IV de la reciente resolución Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resolución 1820 pone fin a la inclusión de amnistía.

## *El efecto del alcohol, la droga y otros estupefacientes*

Los espantos que los hombres se hacen durante los conflictos, son a menudo de una crueldad indecible. También en general es la población civil quien paga. Ya se han descrito diferentes factores y condicionantes de importancia variable para que se dé una violencia sexual. No obstante, cada ser humano dispone de unas barreras emocionales, que le impiden pasar a un comportamiento aberrante. Sin duda, los factores ya citados erosionan estas barreras en un conflicto.

Sin embargo, la participación masiva de hombres, incluso de edad temprana, resulta estremecedora. El uso de alcohol, droga u otras estimulantes podría ser parte de la explicación. Según el historiador Beevor, la disponibilidad enorme de bebidas alcohólicas era una razón principal del comportamiento desenfrenado de las tropas soviéticas (39). Este alcohol venía del *stock*, intencionadamente dejado atrás por los alemanes. La idea era que un enemigo borracho no se encontraba en condiciones para luchar. La triste realidad acabó en un infierno dantesco.

En este caso, se trataba de una coincidencia de circunstancias. La ingestión de drogas se puede propiciar también deliberadamente por el mando para bajar ya la mencionada barrera emocional. Testimonios de víctimas y detenidos pretenden que algunos soldados serbios en los campos de violación tomaban sedantes u otros psicotrópicos para ser capaces de violar, por lo menos al inicio. Muchos otros buscaban su recurso en el alcohol, algunos lloraban (40). El papel del alcohol y los psicotrópicos como dinamizadores para llevar a cabo atrocidades masivas, como violaciones, también está muy bien documentado en el genocidio de Ruanda (41)

El uso de alcohol o drogas como facilitador es documentado a menudo, incluso con los soldados niños, un fenómeno preocupante que se ve en África. Las atrocidades indecibles, incluso violaciones y mutilaciones sexuales, cometidas por niños (que en el mundo occidental reflejan la ino-

---

(39) BEEVOR, Antony: Berlín: *la caída. 1945*, editorial Crítica, Barcelona, 2002, «...Sin embargo, y para desgracia de la población femenina, el alcohol era precisamente lo que permitía a los soldados del Ejército Rojo lograr el coraje que necesitaban para cometer violaciones...».

(40) SHICE, Lisa: «Finding the Man in the Soldier-Rapest; Some reflections on comprehension and accountability», *Women's Studies International Forum*, 24:2, p. 217, 2001.

(41) JONES, Adam: «Gender and Genocide in Rwanda», *Journal of the Genocide Research*, 4:1, 2002.

cencia pura) son factibles gracias a una combinación de adoctrinamiento, intimidación y en ciertos casos, del uso de alcohol o drogas.

Las consecuencias del alcohol van más allá del conflicto y tienen ramificaciones hasta en los campos de refugiados, donde los hombres con su imagen propia dañada, caen en un inmenso consumo de alcohol, que da lugar a un incremento de la violencia doméstica, incluso a la violencia sexual.

El abuso de alcohol o drogas no puede servir como pretexto para explicar-justificar la violencia sexual. Hay que comprender su influencia nociva y su función de facilitador deliberadamente proporcionado por el mando a los subordinados para hacerles capaces de cometer tales atrocidades, dado que el consumo de alcohol o drogas hace desvanecer el carácter discriminatorio de la violencia sexual en los conflictos.

### *Propaganda*

El hecho de que gente aparentemente ordinaria sea capaz de cometer atrocidades en tiempo de guerra y lo que hasta cierto punto puede ser considerado como normal, que un soldado mate a otro soldado, no son razones tan obvias para explicar la violencia sexual. Sobre todo cuando la extensión es tan alarmante. Para explicarlo, no se puede ignorar el importante papel de la propaganda.

La propaganda se utiliza para deshumanizar el enemigo, el adversario es calificado como alimañas, que hay que aniquilar. Los escritos (42) del autor judío ruso Ilya Ehrenberg habían contribuido sin duda al mal comportamiento de los soldados soviéticos en la Alemania nazi.

En Bosnia, las autoridades serbias animaron a la violencia sexual a través de su propaganda nacionalista, en la cual se hacía énfasis en la superioridad serbia. Además se acusaba al adversario, de origen musulmán, de violencia sexual, de violaciones de mujeres serbias. Acusaban a estas etnias de utilizar el *impérialisme du lit* (imperialismo de cama) para infiltrarse en el grupo étnico serbio. Al difundir tales relatos, que otorgan un motivo y una función a las violaciones, se legitima el uso de violencia sexual tanto como práctica de guerra como de modo eficiente de ensu-

---

(42) «Si todavía no has matado a un alemán hoy, será un día perdido. Nada nos alegra más que cuerpos alemanes muertos. No cuentes días. Solamente cuenta los alemanes que has matado».

ciar y destrozar al otro grupo étnico. Como ejemplo se pone un himno de combate serbio (43):

«Dans la clairière d'une petite forêt,  
Un Serbe baise une femme musulmane,  
La femme musulmane est couverte de sang,  
Le Serbe était son premier homme.»

El mismo procedimiento fue utilizado en Ruanda. La propaganda fue difundida desde medios de comunicación controlados por el régimen de Habyarimana a principio de los años noventa (44). Como principales se citan el periódico *Kangura* que pintaba sistemáticamente los tutsis como cucarachas, y la cadena de radio notoria *Radio Télévision Libre des Mille Collines* que empezó su actuación en el año 1993. La campaña de odio en contra de las mujeres tutsi constituía una parte importante de la propaganda anti tutsis. Las mujeres tutsi eran consideradas más graciosas y guapas, se les reprochaba el que miraran lastimosamente a los hombres hutus y que abusaban de su encanto para seducir a políticos occidentales.

Estos clichés tenían claramente una influencia en la psique de los genocidas, como prueban las declaraciones de algunos de sus perpetradores como: «En tiempo de paz nunca me quería», «Vamos a ver como son las mujeres tutsi» demostrando el enlace entre la propaganda y la violencia sexual. Los estereotipos de género y etnia actuaban simultáneamente en la mentalidad de los genocidas, se fortalecían y formaron la base para la masiva aplicación de violencia sexual (45).

### *Circunstancias propias del conflicto*

La guerra en sí deshumaniza. La cascada de intensas emociones deja a pocos en la indiferencia. La confrontación diaria con la muerte y el sufrimiento y la adrenalina que fomenta el instinto de supervivencia, hacen surgir otros instintos destructivos que, sin represión (por ejemplo por un sistema disciplinario), pueden desembocar en violencia sexual.

---

(43) WITTHAEKX, Sophie: *Verkrachting als Oorlogswapen-Het Strategisch Gebruik van Seksueel Geweld in de Gewapende Conflicten in Bosnië en Rwanda*, p. 15, Antwerpen 2004.

(44) Este coincidió con la ofensiva de FPR (*Front Patriotique de Rwanda*) en el otoño de 1991

(45) WITTHAEKX, Sophie: *Verkrachting als Oorlogswapen-Het Strategisch Gebruik van Seksueel Geweld in de Gewapende Conflicten in Bosnië en Rwanda*, p. 15, Antwerpen 2004. BEEVOR, Antony: *Berlín. la caída. 1945*, editorial Crítica, Barcelona, 2002

El porcentaje de víctimas civiles en conflictos ha aumentado incisamente desde el inicio del siglo XX, motivado tanto por los medios modernos utilizados como por las estrategias utilizadas. A esto se añaden las circunstancias atroces del campo de batalla en el cual los soldados operan durante un largo tiempo. Los soldados soviéticos al fin de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, ya llevaban cuatro años en batallas sangrientas en un entorno infernal. Esto podría explicar en parte, combinado con otros factores, su indiferencia hacia las súplicas de las mujeres alemanas. Es destacable que, al fin, estas violaciones se cometiesen casi de forma no discriminatoria; no sólo las mujeres alemanas enemigas fueron violadas, sino también las mujeres alemanas comunistas, las mujeres rusas que fueron forzadas a trabajar en Alemania y hasta incluso mujeres recién liberadas de los campos de concentración (46).

En los conflictos sangrientos y prolongados se puede constatar como el carácter no discriminatorio de la aplicación de la violencia sexual disminuye a lo largo del conflicto. El Informe de *Human Rights Watch* (47) menciona múltiples casos e incluso gente de la región son culpables de violencia sexual, tratando de disfrazarse enmascarando la cara o hablando otra lengua. Además, el número de crímenes sexuales cometidos por la Policía, otras autoridades y criminales de Derecho Común se está incrementando de manera inquietante y es que se benefician del clima de impunidad creado por la falta de estructura estatal.

Al mismo tiempo, estos conflictos provocan una gran corriente de refugiados, que pueden ser tanto internos como externos. En el último caso, el conflicto se extiende y también el riesgo de mayor violencia sexual. El número de desplazados a escala mundial se estima en 35.000.000, y las mujeres son mayoría.

Un cuarto de ellas está en edad fértil (48). Es un grupo muy vulnerable. Primero porque las mujeres están aisladas de su entorno habitual y de su «pareja» o de otra figura masculina, cuya tarea principal es proteger la mujer. Para sobrevivir tienen que valerse por sí mismas buscando alimentación o leña. Durante estos momentos también se producen muchos ataques.

---

(46) CSETE, Joane and KIPPENBERG, Juliane: *La République Démocratique du Congo-La guerre Dans la guerre*, Human Right's Watch, p. 44, en: [www.hrw.org](http://www.hrw.org), junio de 2002.

(47) UNFPA, *State of World Population 2000*, Nueva York, 2000

(48) UNFPA, *State of World Population 2000*, Nueva York, 2000

En Darfur, las mujeres fueron atacadas cuando buscaban leña fuera de los campos de desplazados hasta que fueron acompañadas por patrullas armadas de la ONU. En el Congo ocurría lo mismo a las mujeres mientras recogían comida en la selva. Segundo, se añade el problema de la pobreza extrema que hace que las mujeres desesperadas se prostituyan en los campos o fuera de los campos simplemente para poder sobrevivir. Incluso soldados de la ONU compraron sus «servicios» afirmando así la «legitimidad» del acto. Este negocio de sexo para sobrevivir fomenta el clima permisivo que facilita el paso a la violencia sexual (de violación). Las violaciones en los campos de refugiados lo confirma.

Para concluir se puede decir que las guerras contemporáneas, por su carácter casi eterno, se desarrolla en Estados fallidos disminuyen las barreras emocionales y animando a la violencia sexual en un clima de impunidad. Y que esto puede incrementarse en la zona de combate y en su periferia.

## **Conclusiones**

A lo largo de la Historia, la violencia sexual aparecía en varios conflictos y guerras. La importancia de cada uno de los diferentes motivos, ya explicados anteriormente, se ha alternado durante los siglos. Durante las guerras industriales de los últimos siglos, el uso de violencia sexual como arma se encontraba aparentemente confinado a segundo término, su motivo principal era la idea de cobrarse un botín de guerra, lo cual estaba propiciado a su vez por la hegemonía de la masculinidad.

Desde la descolonización de los años cincuenta y sesenta, y sin duda, desde la caída del muro de Berlín, la cara de la guerra ha cambiado significativamente. La estabilidad y equilibrio relativos de la guerra fría se desvaneció y varios conflictos resurgieron, sobre todo en África, donde se ponían en duda las fronteras arbitrarias entre países artificiales, y en los cuales se cometieron atrocidades horribles, incluso un aumento alarmante del uso de violencia sexual como arma.

La reacción internacional no tardó mucho en aparecer, sobre todo empujada por el activismo de los derechos de las mujeres y provocó la creación de mecanismos internacionales para luchar contra dicha violencia, a menudo basados en la deducción binaria de las experiencias de guerra particulares de ambos sexos: el hombre como perpetrador, la mujer como víctima. Las acciones propuestas están muchas veces enfocadas a los derechos de las mujeres.



No obstante, la violación en época de guerra no es exclusivamente el resultado de las relaciones de género existentes. El hecho de que, en la mayoría de las guerras, y particularmente en los conflictos étnicos, la violencia sexual se dirija deliberadamente contra mujeres del grupo enemigo, supone que hay que superar el enfoque simple de hombre contra mujer para explicar este fenómeno lamentable.

Los conflictos étnicos no son los únicos que dan lugar a violaciones, pero su incidencia toma proporciones incontrolables en ellos. Como consecuencia son estos conflictos (Bosnia, Ruanda y Sierra Leona) los que llamaron la atención de la comunidad internacional. Cae por su propio peso que aparezca dicha violencia en conflictos étnicos.

Primero, la violencia sexual es un arma simple y sumamente eficaz. El adversario es herido en el núcleo de su sociedad y a través dicha violencia se puede llegar fácilmente a los objetivos finales como la humillación, la aterrorización, la expulsión, y finalmente la aniquilación de un pueblo determinado. Las consecuencias son de mucho alcance tanto para el individuo como para la sociedad. Persisten como un veneno durmiente que puede destruir una comunidad a medio o largo plazo, por ejemplo por el contagio con HIV o por la ruptura de los enlaces sociales.

Además la interacción entre diferentes condicionantes favorece la predisposición de los posibles perpetradores para cometer violaciones y desarrollar otras formas de violencia sexual. La propaganda, un medio presente en muchas guerras, es una herramienta fácil para condicionar a los soldados a abusar sin vergüenza de la masculinidad favorecida por su cultura. A ello se añade el hecho de que, en conflictos étnicos las facciones combatientes se constituyen a menudo por grupos rebeldes no disciplinados, que no tienen formación y operan en el ámbito de Estados fallidos. La carencia de disciplina, formación y el fallo de un sistema de justicia nacional favorece la esfera de impunidad, otro condicionante muy importante.

Esto puede desembocar finalmente en una anarquía completa, un infierno dantesco donde la violencia sexual ha perdido su carácter discriminatorio y donde cada mujer se ha convertido en una víctima potencial de cualquier hombre que se cruza en su camino. La situación lamentable en el Congo se presenta como un ejemplo triste de tal evolución.

La lucha contra la violencia sexual en los conflictos étnicos tiene que ir más allá de la lucha para los derechos de mujeres como presentan algu-

nas activistas de los derechos humanos femeninos, donde se cataloga la violencia sexual como un fenómeno social, una expresión de androcentrismo con objetivo de discriminar a las mujeres. Al seguir este modelo, se pueden obtener sin duda algunos resultados en el ámbito de la prevención, sin embargo no basta.

La lucha contra esta violencia en conflictos étnicos tiene que evolucionar con el desarrollo del conflicto. Durante la época anterior al conflicto, el análisis de la propaganda puede ser la base para la alarma. Hay que evitar que los líderes consideren la utilización de la violencia sexual. Durante el conflicto, la persecución debe enfrentarse a la idea de la impunidad. Por último, en el caso extremo de la *Desing Rule Checking*, la comunidad internacional se encuentra en frente del dilema de una intervención moralmente obligada o la indiferencia.

En ningún momento se ha querido subestimar en este capítulo la lucha justa de las organizaciones de mujeres, sino ampliar el punto de vista sobre un problema que ha quedado por largo tiempo descuidado. La magnitud del fenómeno en conflictos étnicos es inmensa por las razones ya explicadas. Es una obligación moral de la comunidad internacional luchar contra la violencia sexual. Ni el método, ni los medios son siempre evidentes, pero las víctimas actuales y futuras merecen toda nuestra atención.

## **Bibliografía**

ALISON, Miranda: «Wartime sexual violence and women's Rights», *Review of International Studies*, 33, 2007.

ANONYMOUS: *Rape as a War Crime*, America, 13 de octubre de 2003.

BASTICK, Megan; GRIMM, Karen and KUNZ, Rahel: *Sexual Violence in Armed Conflict*, Centro Democrático del Control de las Fuerzas Armadas (DCAF), Ginebra, 2007

BEEVOR, Antony: *Berlín: la caída. 1945*, editorial Crítica, Barcelona, 2003.

BROWNMILLER, Susan: *Against our Will*, Penguin books, Nueva York, 1976.

COMMISSIONS FOR RECEPTION: *Truth and Reconciliation in East Timor*, 2005.

CONFERENCE REPORT, JUSTICE FOR WOMEN: Seeking Accountability for Sexual Crimes in Post-Conflict Situations, Seminar Brussel, 13-14 de mayo de 2008, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, 2008.

CONFERENCE SUMMARY, WOMEN TARGETED OR AFFECTED BY ARMED CONFLICT: What Role for Military Peacekeepers, Wilton Park, Sussex, Reino Unido, 27-29 de mayo de 2008.

- CSETE, Joane and KIPPENBERG, Juliane: *La République Démocratique du Congo. La guerre dans la guerre*, Human Right's Watch, en: [www.hrw.org](http://www.hrw.org), junio de 2002.
- DOROTHY Q. REGAN, E. and RALPH, Thomas «Rape: War Challenging the Tradition of Impunity», *SAIS Review*, pp. 82-89, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- ICTR: *Indictment case Nr ICTR-97-21-I*, en: [www.ictr.org](http://www.ictr.org)
- JACOBSON, Ruth: *Complicating "complexity": Integrating Gender Into the Analysis of the Mozambican Conflict*, Third World Quarterly, febrero de 1999.
- JEFFERSON, Lashawn R.: *In War as in Peace: Sexual Violence and Women's Status*, 2004.
- JONES, Adam: *Straight as a Rule: Heteronormativity, Gendercide, and the Non-combatant Male*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, noviembre de 2003.
- «Gender and Genocide in Rwanda», *Journal of the Genocide Research*, 4:1, 2002.
- «La violence à l'encontre des femées et le VH/SIDA: Principaux points de recoupe-ment», World Health Organization, Ginebra, 2004.
- Los Convenios de Ginebra de 1949 y las Protocolos Adicionales de 1977.
- LUISMAN, Nicolet: *The Touch of a Woman's Hand... Gender, Conflict en Wederopbouw in Rwanda*, Universiteit van Amsterdam, 2008.
- MISCHOWSKI, Gabriela: *Abducted, Raped, Enslaved, The Situation of Girl Soldiers in the Case of Uganda*, Medica Mondiale, 2006.
- NIKOLIC-RISTANOVC, Vesna: «War and Violence against Women», en TURPIN, Jennifer and LORENTZEN, Lois Ann: *The Gendered New World Order: Militarism, Development, and the Environment*, Routledge, Nueva York, 1996.
- REHN, Elisabeth and SIRLEAF, Ellen Johnson: *Women, War and Peace-The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace Building*, Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), Nueva York, 2002.
- Report on the International Symposium on Sexual Violence in Conflict and Beyond, Bruselas, 21-23 junio de 2006.
- Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- SHICE, Lisa: «Finding the Man in the Soldier-Rapest; Some Reflections on Comprehension and Accountability», *Women's Studies International Forum*, 24:2, 2001.
- SCHOMBURG, Wolfgang and PETERSON, Ines: «Genuine Consent to Sexual Violence under International Criminal Law», *The American Journal of International Law*, volumen 101:121, 2007.
- The Impact of Conflict on Women and Girls, Bratislava, United Nations Population Fund, 13-15 de noviembre, 2002

*The Telegraph*, entrevista de Antony Beevor por Daniel Johnson, 25 de enero de 2002.

T. PILCH, Frances: *Rape as Genocide: The Legal Response to Sexual Violence*, United States Air Force Academy, Colorado Springs.

TOMPKINS, Tamara L.: «Prosecuting Rape as a War crime: Speaking the Unspeakable», *Notre Dame Law Review*, 70:4,1995.

TOSH, John: «Hegemonic Masculinity and the History of Gender», en DUDLINK, Stefan HAGEMANN, Karen and TOSH, John: *Masculinities in Politics and War: Gendering Modern History*, Manchester University Press, Manchester, 2004.

US INSTITUTE FOR PEACE: *Special report Violence in Africa*, octubre de 2001.

VLACHOVÁ, Mariè and BIASON, Lea: *Women in an Insecure World-Violence Against Women (Executive Summary)*, DCAF, Ginebra, 2005.

WARD, Jeanne and MARSH, Mendy: *Sexual Violence Against Women and Girls in War and Its Aftermath: Realities, Responses, and Required Resurces*, Fondo de Naciones Unidas para la Población, 2006.

WITHAEKX, Sophie: *Verkrachting als Oorlogswapen-Het strategisch gebruik van seksueel Geweld in de Gewapende Conflicten in Bosnië en Rwanda*, Servicio de Información para la Paz Internacional, Antwerpen, 2004.

ZIPFEL, Gaby: *Blood Sperm and Tears-Sexual Violence in War*, Eurozine, Vienna, 29 de noviembre de 2001.

Sitios web:

Amnesty International Vlaanderen, en: [www.aivl.be](http://www.aivl.be)

Columbia international affairs online, en: [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org)

En: [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Human Rights Watch [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

International Red Cross, en: [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

Stop Rape Now, en: [www.stoprapenow.org](http://www.stoprapenow.org)

*The Financial Times*, en: [www.FT.com](http://www.FT.com)

The Global Coalition on Woman and AIDS, World Health Organization, en: [www.unaids.org](http://www.unaids.org)

United Nations development fund for, en: *women* [www.saynotoviolence.org](http://www.saynotoviolence.org), violencia contra las mujeres-datos y cifras

Women and War, en: [www.womenwarpeace.org](http://www.womenwarpeace.org)

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LAS FUERZAS ARMADAS DE HODURAS ANTE LAS AMENAZAS DEL SIGLO XXI**

# **LAS FUERZAS ARMADAS DE HONDURAS ANTE LAS AMENAZAS DEL SIGLO XXI**

Por JOSÉ MIGUEL MEJÍA MEDINA

## **Introducción**

La seguridad se ha convertido en la principal preocupación de la comunidad internacional; como reflejo, desde el año de 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluyó dentro de este concepto, la seguridad humana como un factor fundamental, y dentro de ella, la seguridad de las personas como un componente a proteger.

Los cambios referidos son el producto de la dinámica del mundo en que vivimos. La sociedad en general, dentro de muchos nuevos desafíos, se enfrenta a las que hoy se conocen como «nuevas amenazas», que incluyen los actos cometidos por grupos terroristas, miembros del crimen organizado, y en el caso particular de Honduras, las *maras* o pandillas.

Las acciones de estos grupos se caracterizan por ser ejecutadas de forma encubierta la mayoría de las veces, en un frente no definido, y peculiarmente, por causar graves daños a la población civil.

Lo anterior es un claro desafío al sistema de seguridad en su conjunto, si consideramos la importancia que dentro de este contexto, se otorga a las personas.

En Honduras, el tema de seguridad humana ha tomado singular relevancia; siendo éste un país en vías de desarrollo, los indicadores sociales de la calidad de vida de sus habitantes muestran niveles bastante dete-

riorados. Para citar ejemplos, encontramos que el 62% de su población se encuentra bajo el umbral de la pobreza y, de ésta, el 42% alcanza la pobreza extrema, acentuándose esta penuria en la población rural, donde los índices llegan al 74 y 71% respectivamente (1).

Cuenta con un índice de desarrollo humano de 0,714 que lo ubica en la posición 117 de 179 países evaluados (2), lo que constituye un indicador que deja en evidencia la situación que vive la población en general.

Por otro lado, y hablando específicamente de la seguridad de las personas, ésta se ha visto amenazada por la creciente ola de actos delictivos, en su mayoría cometidos por sujetos asociados a *maras* o pandillas y al crimen organizado.

Si a lo anterior sumamos la poca confianza de la población en la eficacia del sistema judicial, y la desconfianza en las acciones desarrolladas por la Policía Nacional, se obtiene como resultado un país inmerso en un clima de inseguridad.

El tráfico de drogas y de armas, el secuestro de personas, la ejecución de homicidios, el robo de vehículos, y el robo a mano armada, entre otros, frecuentemente se convierten en noticia de los diarios que circulan en el país.

Todo lo anterior ha causado preocupación en el Gobierno, motivándolo a tomar acciones que incluyen el empleo de sus Cuerpos de Seguridad para controlar la situación y dar confianza a la población.

Las Fuerzas Armadas, siendo uno de esos entes, participa decididamente en apoyo al Gobierno poniendo a disposición sus recursos en apoyo a la Policía Nacional. Esta acción ha tenido un éxito relativo, si consideramos el efecto disuasorio que provoca el tener el Ejército en las calles.

Sumado a ello, se han ejecutado considerables decomisos de drogas y armas por acciones conjuntas desarrolladas por las Fuerzas Armadas, junto con la Dirección Nacional de la Lucha Contra el Narcotráfico (DNLCN) (3) y la Policía Nacional. Pero, como no podía ser de otra manera, la impli-

---

(1) IDB (*Inter American Development Bank*), *Country Strategy With Honduras*, p. 1, 2008.

(2) UNDP (*United Nations Development Programme*), HDRO (*Human Development Report Offices*), and *Human Development Indices*, p. 27, 2008.

(3) Organismo que depende del Ministerio Público, y es el principal responsable de la lucha contra el tráfico de drogas en el país.

cación de las Fuerzas Armadas en estas tareas, trae consigo otro tipo de repercusiones.

De ahí surgen las preguntas que constituyen el núcleo del presente ensayo: ¿cuál es el rol que juegan las Fuerzas Armadas de Honduras para combatir esas nuevas amenazas?, ¿es adecuado su empleo para contrarrestarlas?, ¿qué riesgos conlleva el tomar este tipo de acciones?, ¿cuáles serían las repercusiones en el corto y medio plazo?, ¿qué lecciones se pueden aprender de las experiencias de otros países?, y como éstas, surgen otro sinnúmero de interrogantes vinculadas al problema.

Con el presente trabajo se pretende dar respuesta a algunas de estas interrogantes. Ha sido elaborado, con el propósito de presentar al lector, un panorama de la situación de las nuevas amenazas en Honduras, así como dar a conocer el rol que juegan las Fuerzas Armadas en este asunto, y las repercusiones que conlleva el involucrarla en este tipo de misiones.

El estudio va más allá de lo descriptivo; analiza las capacidades, objetivos y tácticas empleadas por cada una de las amenazas en su accionar, presentando conclusiones precisas productos del análisis efectuado.

En el trabajo de investigación fueron utilizadas diferentes fuentes de información documental, libros, revistas y diarios del país, así como páginas oficiales de organismos internacionales. También se realizaron entrevistas con personas conocedoras del tema, y en niveles de dirección en instituciones involucradas.

Siendo tan amplia la temática que comprenden las denominadas nuevas amenazas, en esta *Monografía*, el estudio se ha orientado a analizar el narcotráfico y el tráfico de armas, dentro de lo que se conoce como crimen organizado, así como también las maras o pandillas y el terrorismo, en el contexto geográfico de Honduras, en un horizonte de tiempo que comprende las últimas tres décadas.

## **Las nuevas amenazas en Honduras**

### *Evolución*

Es sumamente difícil marcar una fecha de inicio de las actividades de un fenómeno como éste. En Honduras se estima que se iniciaron a finales de los años setenta, cuando se mencionó que el asesinato de los esposos



Mario y Mary Ferrari (4), estaba vinculado al tráfico de drogas. Luego se consolidaron en la década posterior con las acciones del narcotraficante hondureño Ramón Mata Ballesteros y sus vínculos con los carteles de Colombia.

Para conocer un poco la situación de las nuevas amenazas en Honduras, es una condición *sine qua non* conocer algunos hitos que han marcado su evolución. Dichos acontecimientos han sido encuadrados en las últimas tres décadas, por ser este el periodo de incubación y desarrollo de dichas amenazas.

#### DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA

En esta década, y vinculado con la guerra que se vivía en Nicaragua, se instalaron en Honduras, en el sector fronterizo con ese país, bases de la denominada «Contra Revolución», desde las cuales se planificaban y conducían operaciones militares contra el gobierno sandinista. Esto provocó que circulara en el país una gran cantidad de armas; un AK 47 se podía comprar por 250 lempiras (aproximadamente 10 euros al cambio actual).

Asimismo, en el departamento de El Paraíso, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados instaló campos de refugiados, de los cuales mucha gente se escapaba para ejecutar acciones delictivas.

En el sector fronterizo con El Salvador también se instalaron campos de refugiados en territorio hondureño, principalmente en los departamentos de Lempira e Intibucá, para dar albergue a las víctimas de los conflictos entre el Frente de Farabundo Martín de Liberación y las Fuerzas Armadas salvadoreñas. Dichos campos también servían de refugio a los guerrilleros que ejecutaban acciones delictivas en ambos países (5).

#### DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA

Honduras no podía quedar sin sufrir los efectos ocasionados por los cambios producidos en el sistema internacional. Con la conclusión de la guerra fría la importancia estratégica de la región se redujo, por lo que la colaboración internacional y nacional con los Cuerpos de Seguridad se vio seriamente disminuida.

---

(4) Pareja de comerciantes que fue secuestrada en junio de 1978, y que después apareciera muerta en el interior de un pozo de agua elaborado artesanalmente (pozo malacate).

(5) En el año 1985 se registro un enfrentamiento en el interior de un campo de refugiados, en el que resultó muerto un guerrillero salvadoreño y 10 más fueron capturados.

La finalización de los conflictos en los países vecinos sin un programa de reinserción a la sociedad de los combatientes guerrilleros, hizo que los índices de violencia se dispararan, pues muchos de ellos se dedicaron a ejecutar acciones delictivas en este país.

En esa misma década, el efecto de la globalización comenzó a abrir espacios y dar flexibilidad a las operaciones delictivas. Coincidió también que para esas fechas la moneda nacional tuviera sus primeros deslizamientos frente al dólar, lo que mermó de alguna forma la capacidad operativa de los Cuerpos de Seguridad, puesto que casi todo el equipo era importado.

A esto se añadió el incremento en las deportaciones, producto del endurecimiento de las medidas migratorias tomadas por Estados Unidos, que hizo que se incrementaran los índices de desempleo en el país (6). Por otro lado, entre el personal deportado vino mucha gente con fichas delictivas o vinculadas a actividades de pandillas.

La situación socioeconómica se deterioró más aún por los efectos devastadores provocados por el huracán *Mitch* en el año 1998, el cual dejó más de 2,1 millones de personas evacuadas, 6.600 muertos, 8.058 desaparecidos, y pérdidas del orden de 5.400 millones de dólares (equivalente al 70% del producto interior bruto) (7).

Pero el hito que a juicio de muchos fue el más influyente lo constituyeron las decisiones tomadas por el ya fallecido doctor Carlos Roberto Reina Idiáquez, ex presidente de la República y comandante general de las Fuerzas Armadas; líder del Partido Liberal de Honduras que gobernó el país en el periodo 1994-1998.

El doctor Reina sometió al país en general, y a la institución en particular, a una serie de cambios de manera abrupta, sin medir las consecuencias que ello acarrearía, creando un vacío de autoridad en el país.

Entre los más importantes destacan: la eliminación del servicio militar obligatorio, que provocó una drástica reducción en el efectivo de las unidades; la separación del mando componente policial de las Fuerzas Armadas; la creación de una Policía Nacional Civil; y la creación del Ministerio Público, entre otros.

---

(6) Es importante tomar en consideración que el sustento de muchas familias provenía de las remesas enviadas por el personal que laboraba en Estados Unidos.

(7) Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), *Diagnóstico de los sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, después del huracán Mitch*, p. 5, 2002.

Su gobierno, denominado «La Revolución Moral», dedicó sus esfuerzos a lo que algunos sectores denominaban «la desmilitarización del Estado», y se produjeron campañas pretendiendo encarcelar a militares y policías por supuestas violaciones de los derechos humanos cometidas en la década anterior.

Esto creó una fisura entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas que afectó a la moral y la capacidad operativa de la institución. Lo anterior fue bien aprovechado por la delincuencia, pues fueron ellos los que sacaron partido de esta situación, ya que las Fuerzas Armadas eran el elemento disuasorio para que las hoy denominadas nuevas amenazas no se desarrollaran.

Por otro lado, los medios de comunicación publicaban noticias que mostraban ante la población una institución «debilitada», en donde «el poder civil se imponía al poder militar». Esto no hizo más que elevar de manera exponencial el efecto dañino de los desaciertos de las citadas políticas (8).

#### DÉCADA DEL AÑO 2000

Ya en esta década, los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 marcaron un nuevo punto de partida, dado que la agenda de seguridad mundial se reorientó a la lucha contra el terrorismo global. Con ello los programas de cooperación con países como Estados Unidos se incrementaron, principalmente para combatir el narcotráfico, por ser éste, una fuente de financiación de los grupos terroristas.

#### *Situación actual*

Como resultado de la evolución citada en el apartado anterior, se ha creado una situación en el país tal que, en la actualidad, las nuevas amenazas (narcotráfico, tráfico de armas, *maras* o pandillas, terrorismo) tienen una ventaja táctica (9) sobre el Gobierno, proporcionada entre otras cosas por los siguientes factores propios de su organización:

- Flexibilidad en el desarrollo de las operaciones, al ser ejecutadas éstas en forma descentralizada.
- Acceso a tecnología avanzada.

---

(8) Entiéndase desaciertos el haber realizado los cambios abruptamente.

(9) Se considera «táctica» por ser ésta de corto plazo, aunque dado que la magnitud de los problemas afectan a todo el país cabría catalogarla como estratégica.

- Capacidad de infiltrar personal en cualquier poder del Estado, creando condiciones que favorecen el desarrollo de sus operaciones.
- Rapidez en la toma de decisiones.

Relacionados con el entorno en que operan:

- Área de operaciones no delimitada.
- Existencia también de un poder judicial que no está en completa consolidación.
- Operar en un país en donde hay fuerte actividad política, principalmente en dos de los cuatro años que comprende el periodo de gobierno; esto desvía el foco de atención de las autoridades. Sumado a ello, el Gobierno destina gran cantidad de tiempo y recursos para solucionar conflictos con grupos sociales organizados (sindicatos, maestros, transportistas, médicos, estudiantes, campesinos, etc.), lo que de alguna manera distrae su atención de combate contra las amenazas.
- Falta de presencia gubernamental en muchas zonas del país.
- Falta de continuidad en la ejecución de los planes estratégicos elaborados para combatirlos y la ausencia de un plan de nación con acciones concretas para erradicarlos.
- Falta de eficiencia de los órganos encargados de combatir las nuevas amenazas, provocada en parte por la coordinación requerida entre los entes involucrados para combatirlos (Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, etc.).

Por otro lado, todos estos factores se ven potenciados al operar en un país en donde las condiciones económicas y sociales de la población están bastante deterioradas, sin visualizarse una mejoría a corto plazo; esto acostumbra a las personas a convivir con la violencia, absorbiéndola, y haciendo suyas las acciones delictivas.

Estas circunstancias favorecen en gran medida el rebrote y permanencia de este tipo de organizaciones y fenómenos criminales, habiendo llegado a alcanzar niveles de capacidades que ponen en riesgo la estabilidad del país.

#### NARCOTRÁFICO

En Honduras el narcotráfico es la principal expresión del crimen organizado, y es considerado la principal amenaza para el país. Su mayor actividad es desarrollada en la costa atlántica y zona occidental, sin embargo, tiene cobertura a nivel nacional.

Hablar del tráfico de drogas en Honduras, esencialmente, es hablar de tráfico de cocaína y marihuana fundamentalmente, y en menor escala de *crack* y las denominadas drogas sintéticas (10).

#### *CULTIVO Y TRÁFICO DE MARIHUANA*

El cultivo de marihuana en Honduras se concentra en mayor escala en los departamentos de Colón, Yoro, Olancho y Francisco Morazán. Los campesinos facilitan sus tierras para el cultivo, recibiendo al final de la cosecha un pago en concepto de arrendamiento. Esto se ha presentado como una atractiva opción, si tomamos en consideración que los cultivos de granos básicos (a lo que se han dedicado tradicionalmente) casi siempre representan mínimas ganancias o incluso pérdidas para los productores.

Los traficantes seleccionan lugares ubicados en zonas alejadas, preferentemente sin acceso de vehículos, de manera tal que se dificulte su localización. Normalmente estas plantaciones sólo pueden ser detectadas por inspecciones aéreas.

Se estima que en Honduras se cultiva anualmente una cifra aproximada de 40 toneladas del alucinógeno (11).

En cuanto a la distribución, la marihuana circula a nivel nacional en actividades de «narcomenudeo» (12), normalmente utilizando las vías terrestres como canal de distribución. Las facilidades que ofrece la red nacional de carreteras facilitan su circulación, dificultando el control. En los últimos años la situación ha empeorado, ya que el consumo del alucinógeno se ha incrementado considerablemente en la zona rural, produciendo una mayor demanda del producto.

Por otro lado, una cantidad de la hierba es enviada a los países vecinos para su consumo. Se aprovecha la porosidad de las fronteras para seleccionar los puntos de paso de la droga.

#### *COCAÍNA*

La cocaína es una droga que no es producida a nivel nacional. La que circula en el país es la que procede de Suramérica, principalmente de

---

(10) Las drogas sintéticas son mezclas químicas de laboratorio de las que nunca se puede estar seguro de cuál es la composición real y qué pueden hacerle al organismo, ejemplos de ellas son el éxtasis, la Ketamina, el LCD y GHB, entre otras.

(11) La DNLCN.

(12) Venta de droga en pequeñas cantidades.

Colombia. Ingresa por vías aéreas, marítimas y terrestres, aprovechando la escasa presencia gubernamental en muchas zonas.

Según datos de la Oficina Contra la Droga y el Delito de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el 1% de la droga que transita a través de Honduras con destino a Norteamérica se queda en el país para consumo local (13); esto, en valores absolutos, andaría por el orden de 1,3 toneladas de droga si consideramos que por el país se traslada una cifra aproximada de 130 toneladas anuales (14).

Considerando que en Honduras un kilogramo de cocaína a precio de mayorista se comercializa por 10.500 dólares, significaría que, en números redondos, los carteles de la droga en Honduras relacionado con el consumo interno, manejan anualmente un valor aproximado de 13,6 millones de dólares. A esto hay que sumar el cobro por derecho de paso de la droga que trafica hacia Estados Unidos.

En menor escala en el país, pero cada vez con mayor presencia, circula el *crack*, que es la misma cocaína sin haber sido neutralizada por un ácido para convertirse en sal de clorhidrato. Este tipo de cocaína viene en forma de cristales de roca que se pueden calentar y cuyos vapores se pueden inhalar. El término *crack* se refiere al crujido que se oye cuando se calientan los cristales.

#### MARAS O PANDILLAS

Las *maras* en Honduras han sido un problema eminentemente social, cuyos efectos se han visto reflejados en la seguridad de la población. Dicho problema se comenzó a manifestar en los años noventa, y ha evolucionado de una manera acelerada tal que, a día de hoy, por sus vínculos con el crimen organizado, representan una amenaza a la seguridad nacional.

Por regla general, las *maras* o pandillas, se van haciendo fuertes y violentas en la medida que sus adeptos crecen y se perfeccionan en las acciones delictivas, estableciendo pactos y principios con los cuales se identifican y creando una subcultura. Casi siempre tienen al frente un líder manipulador, que es el más fuerte o dominante dentro del grupo y mezcla sus acciones violentas con el uso de drogas.

---

(13) ONU: Oficina Contra la Droga y el Delito, p. 53.

(14) La DNLCN.

En Honduras las maras que tienen mayor número de adeptos son la *mara* 18 (MS18) y la *mara* 13 (MS13 o *mara* salva trucha); entre ambas agrupan del orden de 36.000 miembros (15).

#### ORGANIZACIÓN DE LAS MARAS O PANDILLAS

Las *maras* o pandillas tienen una organización vertical, similar a la de cualquier empresa o grupo organizado. Están distribuidos territorialmente en las cinco zonas geográficas del país (norte, sur, centro, oriente y occidente), se agrupan en células denominadas *clicas* y ejecutan sus acciones de forma descentralizada.

Como características especiales cabe destacar la verticalidad del mando, el desarrollo de relaciones funcionales, la coordinación al más alto nivel (incluso a nivel internacional) y los ascensos en la organización, los cuales que se obtienen en base al logro de metas y objetivos, normalmente asociados a la ejecución de acciones delictivas.

#### MODUS OPERANDI

El modo de operar de las *maras* tiene como característica general el desarrollar sus acciones delictivas en grupo (16). (De hecho el nombre de *mara* se deriva de la palabra marabunta). Y aunque tienen mucha flexibilidad para adoptar nuevas formas de comisión de delito, podría decirse que su forma de operar se encuadra en el siguiente patrón:

- Ejecutan sus acciones principalmente en zonas marginales, aunque ocasionalmente y cada vez con más frecuencia, se desplazan a ejecutar operaciones específicas en áreas comerciales.
- Desarrollan ritos de iniciación que normalmente están vinculados a la comisión de delitos (homicidios, robos, etc.).
- Tienen vínculos con miembros de la misma *mara* en otros países, principalmente en Centroamérica y Estados Unidos; esto les ofrece una flexibilidad en las operaciones y hace eficientes sus medidas de inteligencia y contrainteligencia.
- Operan ligadas a otra tipología de delitos existentes en el país, y están vinculadas al crimen organizado en operaciones de narcotráfico, robo de vehículos, y tráfico de armas principalmente.

---

(15) ONU: Oficina Contra la Droga y el Delito, Crimen y Desarrollo en Centroamérica, p. 17.

(16) Este concepto ha evolucionado, y la experiencia indica que las actividades delictivas vinculadas al crimen organizado las realizan en pequeños grupos de entre cuatro y seis individuos.

- Generalmente son proclives a utilizar drogas como una forma de evadir su conducta permanente de odio y rebeldía hacia la sociedad. En este sentido, consumen todo tipo de drogas, especialmente cocaína y marihuana.
- Por regla general, en horas del día realizan actos delictivos aquellos mareros que se están iniciando en la pandilla; a estos «novatos» normalmente se les asignan misiones de asalto a pequeños negocios, cobro del «impuesto de guerra» (17), así como atracos a personas para despojarlos principalmente de celulares y objetos de valor.
- La posesión de las chimbas (18) paulatinamente va siendo descartada y ahora prefieren el uso de armas de pequeño calibre, particularmente pistolas y fusiles *Kalashnikov* AK 47.
- En ocasiones utilizan uniformes de policías para cometer sus delitos.
- Muchas de las operaciones son planificadas por líderes que se encuentran cumpliendo sentencias de prisión en las cárceles (19).

#### TRÁFICO DE ARMAS

El tráfico de armas es una amenaza que contribuye en gran medida a desestabilizar el clima de seguridad en el país. Atenta no sólo a la seguridad del Estado sino que incide directamente en la seguridad de las personas y en la seguridad del sistema internacional en todo su contexto.

En el caso de Honduras su relevancia se debe a muchos factores:

- Un antecedente de guerras en los países vecinos, que ha provocado la circulación de gran cantidad de armas en el país.
- El incremento de las actividades delictivas por parte de la delincuencia común u organizada.
- La conexión de la red del crimen organizado con movimientos insurgentes o carteles de la droga en México y Colombia.
- El ambiente de inseguridad en general que impera en el país, que ha provocado que las personas se armen para defenderse.
- La fragilidad del sistema judicial al sancionar este tipo de delitos.

---

(17) Cobro que hacen los pandilleros a personas por el derecho a circular por determinado sector que está bajo control de la mara (los más afectados son los conductores de transporte privado, buses y taxis principalmente).

(18) Arma de fuego elaborada artesanalmente, con tubos de acero (las hay de diferentes estilos).

(19) El estar presos les ha facilitado el acceso a información para seleccionar objetivos o recibir «trabajos» que son ejecutados por otros miembros de la pandilla.



- El incremento exagerado de las compañías de seguridad, ya que existen más de 400 compañías de seguridad en el país, la mayoría no registradas que dan empleo a una cifra aproximada de 70.000 hombres (20).
- La geografía del país ofrece una facilidad para el tráfico clandestino.
- Falta de presencia gubernamental en algunas zonas.
- La porosidad de las fronteras entre otros (21).
- Falta de control de armas en circulación.

#### MEDIOS DE TRANSPORTE Y RUTAS

Los traficantes de armas, al igual que los de drogas, utilizan los tres espacios (marítimo, aéreo y terrestre) para hacer sus transacciones tanto a nivel nacional como internacional.

Por lo general, y al estar directamente vinculados con el tráfico de drogas internacional, se utilizan las mismas rutas y medios (22).

Para el tráfico interno se utilizan vehículos de transporte de mercancías, por lo general camiones o contenedores con fondos falsos; también vehículos particulares y el denominado «tráfico hormiga» (23).

También es común el traslado de armas en el interior de sacos de granos básicos, particularmente maíz, frijoles o café, o el uso del servicio de envíos a través del transporte interurbano, acción que es más común en la zona rural.

#### TERRORISMO INTERNACIONAL

Las actividades del terrorismo internacional en Honduras están vinculadas principalmente a la obtención de fondos a través de la ejecución de transacciones ilícitas.

La comercialización de drogas y armas son fuentes de obtención de fondos para financiar sus organizaciones y ejecutar acciones terroristas en otros países.

---

(20) MARK, Ungar: *The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes*, p. 10, editorial Social Justice, San Francisco (Estados Unidos), 2007.

(21) Hay identificados 53 puntos ciegos entre las fronteras por donde suelen traficar armas y drogas.

(22) Las avionetas o barcos vienen con droga y regresan con armas.

(23) Tráfico a pequeña escala realizado por personas en donde las armas se llevan de poco en poco.

Desde esta perspectiva, y siendo ésta una amenaza global, los esfuerzos del Gobierno se han orientado a controlar las operaciones de lavado de activos. En ese sentido el Congreso Nacional emitió el Decreto Ley 45/2002 con el que se regula este tipo de actividades.

Por otro lado, en el Ministerio Público, y en la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS) existen departamentos específicos para tal efecto.

El que esta amenaza permanezca en una fase incipiente no descarta la posibilidad de que se establezcan vínculos con otras organizaciones del crimen, como las *maras* o pandillas. Esto, provocaría una escalada del conflicto, que facilitaría la planificación de operaciones terroristas en otros países.

### *Acciones del Estado de Honduras*

#### EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

El Gobierno de Honduras es firmante de los protocolos y convenios internacionales que proponen medidas para combatir el narcotráfico. Entre ellos se incluyen: el Convenio de Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, el Convenio Constitutivo de la Comisión Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo, y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1995, el Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión del Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos de 1997, y la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, entre otros.

Dentro de estos Convenios y con apoyo de la comunidad internacional, en fecha 10 de enero de este año Honduras recibió de parte del Gobierno de Estados Unidos la cantidad de 3,6 millones de dólares como apoyo para hacer frente a esta amenaza (24).

Dicha cantidad forma parte de los fondos autorizados por el Congreso de Estados Unidos para apoyar a México, Centroamérica y República Dominicana dentro de la Iniciativa de Mérida (25).

---

(24) *Diario la Prensa*, consultado: 9 de enero del 2009, en: [www.laprensa.hn](http://www.laprensa.hn)

(25) Iniciativa aprobada por el Gobierno de Estados Unidos en el mes de junio del 2008, dentro de la cual se autoriza transferir 1.400 millones de dólares a México, Centroamérica y República Dominicana para combatir el narcotráfico.

Contando con el marco jurídico internacional y nacional en el año 2000 y siendo presidente de la República el ingeniero Carlos Flores Facuse, se creó la Estrategia Nacional para el Control de Drogas.

Esta Estrategia incluye como líneas generales de acción la administración de justicia, control del tráfico, fiscalización, investigación y estadísticas, lavado de dinero, prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción.

Como se puede ver, el campo de actuación es bastante amplio, lo que requiere la participación de muchos Ministerios de Gobierno. Sin embargo, el órgano responsable directamente de conducir la lucha contra el narcotráfico es la DNLCN, órgano adscrito al Ministerio Público que se encarga de investigar, ejecutar y coordinar las operaciones de lucha contra la droga.

La participación de las Fuerzas Armadas dentro de las líneas estratégicas de acción aprobadas, básicamente se ha orientado al control del tráfico. Para ello se han ejecutado operaciones en coordinación con la DNLCN y la Policía Nacional. En esta actividad han tenido mayor implicación la fuerza naval y la fuerza aérea, por la naturaleza misma de la amenaza.

#### EN EL COMBATE A LAS *MARAS* O PANDILLAS

Ante el clamor popular por el asedio de las pandillas, el Gobierno de Honduras implementó reformas jurídicas para sancionar las acciones de estos grupos. Así en el año 2003 entro en vigencia la reforma al artículo 332 del Código Penal, en el cual, se tipificó como delito la asociación ilícita. Con esta acción del Gobierno, se dio apertura para declarar la «guerra» a las *maras*. Dicha reforma fue conocida en el argot popular como «Ley Antimaras».

Bajo el amparo de esta Ley y por una orden presidencial, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas emprendieron la operación *Libertad*, para dar captura a los miembros de estos grupos organizados (26). Los resultados de estos operativos se describen en el cuadro 1.

La población vio con buenos ojos las acciones emprendidas por el Gobierno, pero la respuesta no se hizo esperar por parte de las pandillas, que comenzaron a cometer crímenes atroces en contra de la población. Así, aparecieron cuerpos mutilados en lugares públicos. Esto creó un am-

---

(26) El hecho de llevar un tatuaje en el cuerpo era motivo suficiente para detener a las personas.

**Cuadro 1.— Resultados de los operativos.**

Condición jurídica	Cantidad
Detenidos en aplicación al artículo 332	5.278
Liberados por decisión administrativa	1.669
Remitidos a los tribunales	3.539
Con prisión preventiva	1.871
Otras medidas cautelares	456
Sobreseimiento provisional	619
Sobreseimiento definitivo	337
Libertad por minoría de edad	266

biente de tensión general, por lo que fue necesario reforzar aún más la presencia de efectivos militares y policiales en las calles.

Por otro lado, la capacidad de las cárceles se vio saturada por el ingreso de los nuevos «inquilinos» (27). Consecuentemente, ocurrieron muchos crímenes en el interior de los centros penitenciarios provocados entre miembros de diferentes pandillas, o de los reos comunes quienes consideraban violados sus espacios (28).

Es importante tomar en consideración que 1.871 personas detenidas con prisión preventiva, representaron casi el 20% de la población penitenciaria del país, lo cual causó problemas administrativos y de control en el sistema penitenciario.

#### EN EL COMBATE AL TRÁFICO DE ARMAS

Con el aumento de índices delictivos y conociendo la cantidad de armas que se encontraban en circulación en el país (29), el Congreso Nacional publicó el Decreto Legislativo número 101-2003 en el cual se regula la tenencia y comercialización de armas. En ese Decreto se otorgó un plazo

(27) SÁNCHEZ VELÁSQUEZ, Gustavo: *Maras pandillas y desviación social*, p. 146, editorial Bunken, Buenos Aires (Argentina), 2008.

(28) El hacinamiento contribuyó a que en el año 2004, 104 *mareros* murieran calcinados en el centro penal de la ciudad de San Pedro Sula por un corto circuito en una celda.

(29) En el año 2003 un enfrentamiento entre reclusos en la Granja Penal del Porvenir, Departamento de Atlántida, dio como resultado 68 personas muertas entre reos comunes y pandilleros. A día de hoy han muerto más de 450 reos en el interior de las cárceles.

de 12 meses para que todas aquellas personas que eran portadoras de armas, acudieran a efectuar su registro (30).

También emitió el Decreto número 125/2003 en el cual se reforma el artículo 332 A y 332 B del Código Penal, en el cual se castiga con reclusión de hasta 10 años a las personas no autorizadas que trafiquen usen o vendan armas de fuego.

Como se puede ver, el Gobierno ha hecho esfuerzos en diferentes áreas, pero éstos han sido insuficientes para frenar la escalada en la tasa de homicidios.

#### EN EL COMBATE AL TERRORISMO INTERNACIONAL

El Estado de Honduras históricamente ha sido solidario con la comunidad internacional en el combate contra los grupos terroristas. Es firmante de muchos convenios y protocolos internacionales, dentro de los que cabe mencionar: Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves de 1970, Convenio de Washington de 1971, Convenio Internacional Contra la Toma de Rehenes de 1979; Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999 y la Convención Interamericana Contra el Terrorismo del año 2002, entre otros.

Igualmente en cumplimiento de múltiples acuerdos internacionales se han creado dentro del sistema jurídico del país un compendio de leyes para sancionar este tipo de actividades.

En lo que concierne a la parte operativa, esta es una lucha en la que están involucrados la Policía Nacional, el Ministerio Público, las Fuerzas Armadas, la CNBS, el Banco Central y otras instituciones con un menor o mayor grado de participación.

Para desarrollar esta actividad el Gobierno ha recibido apoyo internacional principalmente de Estados Unidos, el cual se ve materializado en la capacitación de las unidades operativas, y el suministro de material y equipo para combatir.

Siendo el terrorismo una amenaza que representa un bajo riesgo para el Estado de Honduras per se, su combate se orienta mayormente a

---

(30) Más de 400.000 ilegales, según datos de la Armería, órgano autorizado para comercializar armas.

controlar su fuente de financiación a través de operaciones de lavado de dinero. En ese sentido, el Banco Central, la CNBS y el Ministerio Público cuentan con departamentos que se encargan de combatir directamente este campo.

#### EL PRINCIPAL OBSTÁCULO

Las acciones que los Estados ejecutan para hacer frente a cualquier amenaza dependen de la voluntad política de los gobiernos de turno; ésta es fundamental y determinante en el desarrollo de los conflictos.

Esta voluntad política muchas veces se ve enfrentada con un conflicto interno de intereses, provocado por el fenómeno de la corrupción.

Según el Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras, 2004-2007, Asdi-PNUD, los mayores impedimentos identificados en el país en relación con su competitividad y la modernización del Estado, están relacionados con la corrupción y la criminalidad, entre otros (31).

Herfried Munkler, escritor de origen alemán, en su libro: *Viejas y nuevas guerras, asimetría y privatización de la violencia*, al referirse al efecto de la corrupción en el fracaso de los Estados expresa:

«Una de las causas más importantes de este fracaso hay que verla en la falta de élites políticas íntegras y resistentes a la corrupción, que no vean en el acceso al aparato de Estado la posibilidad de enriquecimiento personal, sino una tarea y una obligación. Efectivamente, en muchas regiones se ha impuesto una práctica de «aprovisionamiento» del poder estatal que, una vez apresado, sirve para la ampliación del poder o para el aumento de la riqueza, que fácilmente suelen ir juntos» (32).

Se considera que este fenómeno de la corrupción es el que más ha afectado la efectividad de los gobiernos en el combate a estas amenazas.

---

(31) Los resultados de este proyecto fueron bajos pues al poco tiempo se cerró la oficina encargada de desarrollar esta tarea, debido a problemas de índole contractual con la empresa contratada para dar el servicio.

(32) CASTALDI, Juan; NOREÑA Gloria y HANDAL, Marco: *Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras 2004-2007*, p. 9, editorial Swedish International Development Cooperation Agency, Sweden, 2007.

## Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las nuevas amenazas

### *Creación y evolución de las Fuerzas Armadas*

Las Fuerzas Armadas de Honduras tuvieron su origen en la primera Constitución Política sancionada el 11 de diciembre de 1825, que en uno de sus artículos contempló disponer de una fuerza armada para la defensa del Estado. Así nacieron las Fuerzas Armadas del país, con una estructura inicialmente compuesta sólo por el Ejército de Tierra. Luego a finales del siglo XIX, ante la necesidad de atender asuntos de carácter interno se creó la Policía Nacional (33), y en el año 1885, se inició la organización de una fuerza con responsabilidades en el espacio marítimo; de este modo las Fuerzas Armadas iban evolucionando en la medida que el Estado se modernizaba.

A principios de los años treinta, durante el mandato presidencial del general Tiburcio Carías Andino, se adquirieron los primeros aviones que pasaron a conformar la fuerza aérea hondureña; con lo cual, la institución quedó conformada por cuatro mandos componentes (Ejército, Naval, Aéreo y Policial), cuyas funciones específicas, estaban vinculadas a la naturaleza misma de cada institución.

En el transcurso del siglo XX las Fuerzas Armadas tuvieron un papel político directo en el país, y gobernaron la nación durante varias décadas, en consonancia con el fenómeno que vivían muchos países de Latinoamérica y el mundo.

El año de 1969 marcó un hito histórico en el país en general y en la institución en particular, pues fue en esa fecha, en la que tuvo lugar el conflicto bélico con el vecino país de El Salvador. Posteriormente a este conflicto, que se conoció como «la guerra del fútbol», en Honduras se vivió una época en donde las Fuerzas Armadas desempeñaron un rol fundamental en la preservación de la paz en la nación. La expansión del comunismo, los conflictos internos que vivían los países vecinos y los intentos de desarrollarse una guerrilla en el país, constituyeron serias amenazas a las que se tuvo que hacer frente.

La dinámica que imbuye la conformación de los Estados hizo que la participación política de las Fuerzas Armadas en la dirección del país con-

---

(33) MUNKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras asimetría y privatización de la violencia*, p. 9, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2005.

cluyera en el año de 1982. En este año, se elaboró la Constitución de la república y se eligió mediante un proceso de elecciones populares, al que sería el primer presidente de la reciente historia democrática del país.

Las décadas posteriores han estado marcadas por un proceso constante de cambios dentro de la institución. Con aciertos y desaciertos de la clase política, las Fuerzas Armadas han hecho lo propio para adaptar sus estructuras a las exigencias del mundo moderno. El proceso de transformación de la institución, y la profesionalización de sus miembros han sido líneas estratégicas que han dirigido la evolución y desarrollo de las Fuerzas Armadas en estos últimos periodos.

### *Situación actual*

El haber conocido de una forma general cuál ha sido la evolución de las Fuerzas Armadas a lo largo del tiempo, hace que surja una pregunta automática ¿cuál es su situación actual?

Para dar respuesta a esta interrogante, se utilizara un modelo sencillo de descripción, basado fundamentalmente en cuatro aspectos: organización y estructura operativa, misiones asignadas, equipo que posee, y personal que la integra.

#### ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA OPERATIVA

Las Fuerzas Armadas cuentan con una estructura orgánica en la cual la máxima autoridad la ejerce el presidente de la República en su condición de comandante general.

En el aparato gubernativo su organización está enmarcada dentro de la Secretaría de Defensa Nacional (34), de la cual depende la Jefatura del Estado Mayor Conjunto. Este puesto es ocupado por un general de división, que representa la máxima autoridad militar en la institución.

De la Jefatura del Estado Mayor Conjunto dependen orgánicamente los tres mandos componentes de las Fuerzas Armadas, órganos ejecutivos que dispone el Gobierno para emplearlos en el cumplimiento de estas misiones.

---

(34) En Honduras la Policía Nacional fue un mando componente de las Fuerzas Armadas hasta el año 1996 cuando mediante el Decreto número 229/1996 fue segregada e incorporada a la recién creada Secretaría de Seguridad; antes dependía de lo que se denominaba Secretaría de Defensa Nacional y Seguridad Pública.



También de la Jefatura dependen otros organismos independientes y un Estado Mayor que es el órgano asesor.

Esta estructura orgánica de las Fuerzas Armadas, se encuentra desplegada físicamente a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, distribuida en 11 regiones militares con responsabilidades y misiones específicas dependiendo del sector en que se encuentren.

Así, cuando la institución participa en operaciones, se forman fuerzas o equipos de tarea que involucran las unidades en cada región. El control de las operaciones en curso, es desarrollado por lo que se conoce como Centro de Operaciones Conjuntas, órgano que depende del jefe del Estado Mayor Conjunto directamente, y a través del cual emanan las directivas del alto mando.

#### MISIONES ASIGNADAS

Las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas están tipificadas en el Capítulo X de la Constitución de la República, específicamente en los artículos 272 y 274 (35).

De acuerdo a este mandato, la institución, además de las tareas de defensa militar del país frente a un enemigo exterior entre otros, debe cumplir los siguientes cometidos:

- Cooperar con la Policía Nacional para mantener el orden público.
- Cooperar con las instituciones de seguridad pública en el combate del terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado.
- Cooperar en programas de protección del ecosistema, educación académica y formación técnica.
- Participar en misiones de paz de acuerdo a convenios internacionales.

Dando cumplimiento a estos cometidos, las Fuerzas Armadas tienen destacado personal en misiones en apoyo a las Secretarías de Salud, Educación y Recursos Naturales, y aunque muchas de estas misiones no son de carácter permanente, en ellas se empeña un 10% del total de las fuerzas aproximadamente.

Adicionalmente, puede destinarse a la Secretaría de Seguridad. Esta acción depende de un mandato presidencial, y es desarrollada en periodos en los que se ven sobrepasadas las capacidades de la Policía Nacional.

---

(35) Este puesto es ocupado por un civil desde el periodo presidencial de don Carlos Flores, 1998.

Dado los últimos índices de violencia registrados, cada vez se vuelve más frecuente la participación de la institución en estas tareas.

La cantidad de personal empeñado en este tipo de misiones de seguridad interna y otras es variable, depende de la situación, y de la decisión del escalón superior; como ejemplo, en el Gobierno anterior se empleó casi la totalidad de las fuerzas en esta tarea. Actualmente la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la Policía oscila entre un 10 y un 20% del esfuerzo total.

Igualmente las Fuerzas Armadas, con unos contingentes bastante reducidos, también participan en misiones internacionales de paz. En la actualidad, se tiene destacado personal como observadores de la ONU en el Sáhara Occidental, y está listo para salir en el mes de mayo, una unidad de entidad (compañía para apoyar al contingente español destacado en el Líbano (como parte de la misión de la Fuerza Provisional de Naciones Unidas).

#### MATERIAL Y EQUIPO

El material y equipo con que cuentan las Fuerzas Armadas es el que se adquirió en décadas pasadas, pues recientemente no se han hecho grandes compras en ese sentido. Esto está vinculado con la percepción de amenazas externas existentes en la región, la cual es casi nula. Sumado a ello, las exigencias de otras Secretarías han sido consideradas como prioritarias por los gobiernos de turno, con lo que los recursos han sido destinados en otras áreas (educación principalmente).

Pese a lo anterior, y con el apoyo de otros países como Estados Unidos, se ha recibido cierta cantidad de equipo, para combatir el narcotráfico, principalmente.

#### PERSONAL

La cantidad de personal con que cuentan las Fuerzas Armadas alcanza el orden de 12.000 efectivos. Sus cuadros orgánicos están conformados por oficiales, suboficiales, y personal de tropa para tareas de combate, y personal auxiliar en tareas administrativas y de apoyo.

La captación de personal a nivel de tropa se hace de la población civil en general, sin que se exijan mayores requisitos para ingresar. Para los oficiales y suboficiales hay escuelas específicas para su formación.

El sistema de servicio militar es de tropa voluntaria con una duración de 24 meses, periodo en el cual el soldado se adiestra en los cometidos asignados.

De forma general, en estos momentos la captación no presenta un problema que afecte la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

### *Participación de las Fuerzas Armadas en el combate a las nuevas amenazas*

La participación de las Fuerzas Armadas en el combate a las nuevas amenazas, se viene produciendo como resultado del cumplimiento de un mandato ya establecido por las autoridades políticas. En ese sentido, se desarrollan actividades en coordinación con otros cuerpos de seguridad del Estado en acciones de disuasión e intervención directa.

#### ACCIONES EJECUTADAS

##### *EN EL COMBATE AL TERRORISMO*

Siendo esta la amenaza más incipiente, los esfuerzos de las Fuerzas Armadas básicamente se han orientado a tareas de inteligencia y preparación de la fuerza para combatirla.

En el área de inteligencia, se cuenta con las agencias que forman parte de la red de inteligencia de todas las unidades y bases militares, y en el área de adiestramiento se imparten cursos de operaciones contraterrorismo y otros cursos conexos, de acuerdo a los objetivos establecidos en la Directiva Anual de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas (36).

Por otro parte, no se debe perder de vista el efecto disuasorio que causa la presencia de unidades militares en todo el país. Siendo en muchos lugares los únicos representantes del Gobierno.

En función del nivel de la amenaza considero adecuados los esfuerzos empeñados actualmente.

##### *EN EL COMBATE AL TRÁFICO DE ARMAS*

Los esfuerzos de las Fuerzas Armadas para combatir este flagelo van en varias direcciones:

- Actividades de inteligencia y contrainteligencia.

---

(36) Constitución Nacional de Honduras, Capítulo X, artículos 272 y 274.

- Presencia militar en puestos fronterizos.
- Operaciones de retenes y registros en apoyo a la Policía Nacional.
- Puestos de vigilancia.
- Patrullaje naval.

Aunque las acciones ejecutadas son las adecuadas considero que se deben hacer algunos ajustes al respecto.

Respecto a las medidas de contrainteligencia e inteligencia se propone:

- Estandarizar los procesos de selección de personal para todas las unidades, y coordinar con la Dirección Nacional de Investigación de la Policía Nacional (37) una inspección de antecedentes penales en el período de conscripción.
- Establecer un sistema informático sobre una plataforma robusta en el que esté digitalizada la hoja de vida de todos los miembros (especialmente los soldados).
- Incrementar el apoyo a las redes externas de inteligencia de las unidades militares, principalmente en las áreas rurales.

En lo que respecta a operaciones:

- Reactivar varios puestos fronterizos que fueron cerrados en periodos anteriores. Para ello se debe presentar un estudio al escalón superior en donde se especifique el detalle de las necesidades de personal adicional requerido, de manera que sea agregado a la tabla de organización y equipo de la institución.
- Intensificar la frecuencia de las operaciones de retenes y registros en apoyo a la Policía, especialmente en zonas fronterizas y zonas rurales, que es donde hay menor presencia militar.
- Intensificar la frecuencia de patrullajes marítimos.

Como se puede ver, las Fuerzas Armadas, dentro de sus posibilidades, hacen un buen esfuerzo para contribuir a controlar el tráfico de armas en el país. Sin embargo, hay algunos factores que se salen de su control y que requieren especial atención.

Uno de ellos lo constituye, la dificultad que presenta controlar la cantidad de armas en manos de las compañías de seguridad privada. Esto representa una amenaza a la nación, si consideramos la facilidad con que se

---

(37) En los últimos años los objetivos de la guía de adiestramiento de las Fuerzas Armadas incluyen el combate a las nuevas amenazas, consultado el 15 de diciembre del 2008, en: [http://www.ffaah.mil.hn/Guia\\_adiestramientoc3/](http://www.ffaah.mil.hn/Guia_adiestramientoc3/)

puede constituir una empresa de este tipo, la falta de supervisión y control de las autoridades gubernamentales, la cantidad de guardias existentes, y la facilidad de convertirse en fuentes de abastecimiento de armas para el crimen organizado en general.

#### *EN EL COMBATE A LAS MARAS O PANDILLAS*

Las *maras* como amenaza son un problema de origen eminentemente social, en tal sentido la estrategia de las Fuerzas Armadas para combatirla no puede estar orientada a su erradicación, pues es a otros órganos a los que les compete atacar las raíces del problema. En ese sentido la participación de la institución se limita a apoyar a la policía nacional en patrullajes urbanos, y brindar seguridad en operaciones de captura.

Aunque se considera que actualmente es adecuada la implicación de las Fuerzas Armadas para combatirlas, el hecho de que las *maras* hayan transformado su *modus operandi* estableciendo vínculos con el crimen organizado, las convierte en una amenaza con un nivel de riesgo más elevado; lo que, consecuentemente, requiere incrementar el grado de implicación.

#### *EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO*

Siendo el narcotráfico la amenaza más grave, es en él donde las Fuerzas Armadas han orientado su esfuerzo de actuación. Su estrategia incluye incrementar la presencia militar en el departamento de Gracias a Dios (38), para lo cual se creó la Fuerza de Tarea Conjunta «Policarpo Paz García», con misiones de patrullaje y vigilancia en la zona. También incluye la monitorización de vuelos no autorizados de aeronaves que surcan el espacio aéreo y operaciones de patrullaje e interdicción naval.

Cabe destacar que todas estas operaciones son ejecutadas en apoyo a la Policía Nacional y al Ministerio Público ya que no es el cometido fundamental de la institución.

Ciertamente el grado de implicación para combatir esta amenaza es el adecuado; sin embargo, creo que merece la pena evaluar algunos acontecimientos del entorno que sin duda tendrán alguna repercusión en el nivel de amenaza.

Me refiero al efecto que traerá consigo las operaciones que actualmente se están llevando a cabo en México y Colombia para combatir el narco-

---

(38) Dirección perteneciente a la Policía Nacional, que lleva el registro de las fichas delictivas de los ciudadanos.

tráfico. Esto incitará una migración de miembros de los carteles de esos países hacia Centroamérica. Lo que provocará en el corto y medio plazo un incremento de la actividad de estos grupos criminales en el país.

Lo anterior trae a la reflexión que se deben tomar algunas medidas, de tipo preventivo inicialmente y de ser necesario ejecutivo posteriormente, para hacer frente a este posible hecho. Algunas de ellas podrían considerar el aumento de la presencia militar en los puestos fronterizos, así como el incremento de operaciones de retenes y registro en apoyo a la Policía Nacional y el aumento de la vigilancia del espacio marítimo y aéreo en las zonas más conflictivas.

#### RIESGOS DE EMPEÑO

El emplear a las Fuerzas Armadas en misiones de combate contra las nuevas amenazas, como en toda operación, tiene sus riesgos, identificándolos en tres niveles: estratégico, operacional, táctico, como se detalla en el cuadro 2.

**Cuadro 2.** — *Empleo de las Fuerzas Armadas en misiones de combate.*

Nivel	Descripción	Probabilidad	Nivel de riesgo	Efecto
Estratégico	Infiltración en el alto mando	Baja	Muy alto	Catastrófico
Estratégico	Deterioro de la imagen de la institución	Alta	Medio	Grave
Estratégico	Baja en el nivel de operatividad en tareas de defensa	Alta	Alto	Muy grave
Operacional	Deterioro de equipo	Alta	Alto	Grave
Operacional	Bajo nivel de interoperabilidad	Media	Medio	Moderado
Táctico	Bajas en oficiales y tropa	Alta	Alto	Leve
Táctico	Infiltración en mandos operativos	Media	Muy alto	Muy grave

## RIESGOS ESTRATÉGICOS

*Posibilidad de infiltración del crimen organizado en los niveles de dirección.* Es muy conocido que el crimen organizado utiliza como estrategia la infiltración en las instituciones del Estado a fin de lograr sus propósitos, así como el ganar voluntades a través de favores económicos. En ese sentido, las Fuerzas Armadas como institución no son inmunes a esta amenaza.

Existe evidencia empírica de otros países en donde altos oficiales han sido puestos a disposición de los juzgados y otros que han sido ejecutados por tener vínculos con el crimen organizado. Por citar un ejemplo, en México en el año de 1997, fue detenido y sentenciado a 40 años de cárcel, el general de división Jesús Gutiérrez Rebollo, director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, por haber dado protección al fundador del cartel de Juárez, el ya fallecido Armando Carrillo Fuentes. Este riesgo podría tener un efecto catastrófico sobre la institución (39).

Para mitigar los efectos del riesgo asumido es necesario un adecuado plan de personal, que incluya la rotación y la adecuada selección del personal implicado; además de ello se deben buscar mecanismos de responsabilidad compartida, para evitar la excesiva centralización en la toma de decisiones.

*Deterioro de la imagen de la institución.* Actualmente, las Fuerzas Armadas, según encuestas de opinión pública (40), son una institución que cuenta con una buena imagen y un alto grado de aceptación dentro de la población.

Alcanzar este nivel ha costado muchos años de esfuerzo y dedicación, luego de la campaña de desprestigio a que fue sometida la institución en la década de los años noventa.

El estar empeñadas en múltiples misiones en apoyo a otras Secretarías de Estado, haber sido garante de los últimos procesos electorales, haber participado en misiones internacionales y su respuesta inmediata ante las emergencias nacionales, ha contribuido significativamente a ganarse el aprecio de la población.

---

(39) Uno de los departamentos en donde hay más tráfico de droga en Honduras.

(40) Efecto que produce severo daños en la estructura de la Organización, atenta contra la integridad y cohesión de la institución y produce un deterioro grave en las bases, llegando a poner en riesgo la razón misma de su existencia.

Sin embargo, existen sectores de la sociedad civil que ven con recelo la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, ya que en la década de los años ochenta fueron estigmatizadas como autoritarias y violadoras de los derechos humanos.

De ahí, o de otros sectores que vean en peligro sus intereses, puede surgir una campaña de desprestigio contra las Fuerzas Armadas, lo que provocaría un efecto grave (41) para los intereses de la institución.

No hay que perder de vista que esta posible acción de desprestigio está dentro de las capacidades del crimen organizado, aunque con el nivel de empeño actual es algo que se ha sabido manejar muy bien.

Para mitigar el efecto es necesario un adecuado Plan de Psyops, y un esfuerzo de transparencia para dar acceso a los medios a fin de que cubran las noticias relativas a la implicación de las Fuerzas Armadas en el combate a las nuevas amenazas (42).

*Disminución de las capacidades en tareas propiamente de Defensa.* Actualmente, las Fuerzas Armadas tienen empeñado un 10% de su personal en misiones de seguridad interna; el resto del personal se encuentra en otro tipo de misiones o ejecutando los diferentes ciclos de adiestramiento de unidades, de acuerdo a lo dispuesto por la Dirección de Organización Operaciones y Adiestramiento.

Al incrementar el nivel de empeño en este tipo de misiones, esto trae implícito incrementar el personal y medios involucrados, así como una reorientación de los esfuerzos de instrucción, hacia tareas de orden policial. Esto va en detrimento de la capacidad operativa en misiones de defensa. Lo anterior podría producir un efecto muy grave en el interior de la institución (43).

Para mitigar este efecto, es necesario determinar al más alto nivel la importancia y prioridad de las diferentes amenazas a la nación, estudiar y deducir el nivel de implicación futuro de las Fuerzas Armadas en estas tareas y, de acuerdo con ello, analizar la posibilidad de hacer una rees-

---

(41) *Diario la Tribuna*, consultado el 11 de mayo del 2009, en: [www.latribuna.hn](http://www.latribuna.hn)

(42) Puede llegar a poner en riesgo el cumplimiento de una misión en particular e incide en la capacidad operativa. Su subsanación implica la utilización de gran cantidad de recursos económicos o de tiempo.

(43) Si no se les da acceso, se corre el riesgo que den información no precisa o tergiversada.



tructuración en la estructura operativa de la institución, que incluya la creación de unidades de policía militar para que se empeñen directamente a estas misiones. Ejemplo de ello son las Fuerzas Armadas de Brasil quienes crearon una Brigada de Policía Militar para tareas de seguridad interna (44).

#### RIESGOS OPERACIONALES

*Deterioro del equipo.* No cabe duda de que en la medida que se impliquen más medios en el cumplimiento de la misión la probabilidad del deterioro del equipo será mayor, lo que puede tener repercusiones económicas importantes si tomamos en consideración que los presupuestos son reducidos.

A ello hay que sumar la probabilidad de pérdida total de algunos medios utilizados (fusiles, vehículos, lanchas o aviones) por accidentes o razones vinculadas propiamente a la misión.

Si el deterioro del equipo es grande como producto de una actividad incrementada, esto puede producir efectos graves en la institución.

Para mitigarlo es necesario un apoyo financiero adicional del Gobierno para asegurar el mantenimiento y la reparación del material a todos los niveles.

*Bajo nivel de interoperabilidad.* Al implicar a la institución en tareas de orden interno se corre el riesgo de que los niveles de eficiencia en el cumplimiento de misiones se vean disminuidos por la falta de interoperabilidad entre las instituciones involucradas (Ministerio Público, Policía Nacional y Fuerzas Armadas). Esto puede producir un efecto moderado en el interior de la Institución (45).

Dicho efecto puede ser mitigado con el desarrollo de un programa que incluya la participación conjunta de las diferentes instituciones del Estado en programas de formación y capacitación del personal involucrado. Sumado a ello, deben establecerse procedimientos claros de operación; igualmente se debe mejorar la relación entre los órganos de coordinación

---

(44) Efecto muy grave es aquel que causa un serio deterioro en el cumplimiento de la misión fundamental de la institución.

(45) Edson Alemany, teniente coronel de Artillería del Ejército de Brasil, oficial concurrente al X Curso de Escuela de las Fuerzas Armadas, entrevista realizada el 10 de marzo del 2009.

respectivos así como clarificarse las cadenas de mando definidas para la toma de decisiones en casos concretos.

Correspondería al más alto nivel del Estado dar instrucciones de este tipo para buscar la mejor «integración» de todos los equipos involucrados de las diferentes instituciones estatales.

#### *RIESGOS TÁCTICOS*

*Incremento del número de bajas de combate.* El riesgo de asumir bajas de los soldados se incrementaría en la medida que las tropas tomen mayor participación en la misión. Esto tiene implicaciones de tipo moral y económico para la institución.

Actualmente, la incidencia de bajas en las Fuerzas Armadas es de 10 soldados anuales, lo que es bajo en comparación con las que tiene la Policía Nacional, donde fallecen del orden de 100 policías anuales en el cumplimiento de sus misiones o en diferentes circunstancias.

El citado incremento de bajas produciría un efecto leve en la institución respecto al cumplimiento de la misión (46). Este efecto se considera leve desde el punto de vista operativo, ya que la naturaleza de la institución permite encontrar reemplazos de personal en caso de fallecimiento. Más aún, las Fuerzas Armadas tienen «conciencia clara» de lo que significa en la moral de las tropas la pérdida de un compañero de armas por muerte en operaciones.

Para mitigar este efecto es necesario incrementar las medidas de protección de la fuerza. Éstas incluyen dotar al personal del equipo necesario para participar en este tipo de misiones.

*Posibilidad de infiltración en los mandos operativos.* Al igual que en los mandos superiores, este hecho puede ocurrir en mandos operativos, y al ser estos más numerosos, la probabilidad de producirse se incrementa. Esto produciría un efecto muy grave en la institución.

Para mitigar este efecto se requiere un adecuado plan de personal, el cual debe considerar la selección de personal idóneo, y la asignación de un tipo de remuneración especial asociada al riesgo expuesto.

---

(46) Efecto moderado es aquel que produce una disminución en la eficacia del cumplimiento de la misión. La consecución de los objetivos propuestos se ve reducida.

## Prospectiva y conclusiones

### *Prospectiva*

Hacer una prospectiva de cuál será la situación de las nuevas amenazas en Honduras a corto y medio plazo no es difícil. Sin ser pesimista, sino más bien realista, me atrevo a decir que la situación no cambiará mucho.

Esta aseveración, que puede parecer un poco fatalista, encuentra fundamento en varios factores, entre ellos:

- Los orígenes de muchas de estas amenazas tienen sus raíces en problemas sociales, los cuales no pueden ser solucionados a corto y medio plazo.
- La crisis económica mundial agudizará aun más la situación económica de la población.
- El país en general tiene problemas socioeconómicos graves que hacen que el sector defensa no sea una prioridad para la clase política.
- La corrupción como fenómeno social continuará afectando el desarrollo social del país.
- El país no cuenta con un adecuado sistema carcelario, en el cual se castigue severamente la comisión de delitos relacionados con las nuevas amenazas; si bien es cierto que esto no motiva la comisión de delito, si puede afirmarse que no existe una función de disuasión.
- Los niveles de desarrollo ya alcanzados por las organizaciones criminales hacen que posean estructuras sólidas difíciles de combatir.
- Los tentáculos del crimen organizado buscarán, como ya lo han hecho, infiltrar los poderes del Estado (47).
- La existencia de esta situación de inseguridad, se ha convertido en una oportunidad de negocio *per se*, lo que hace que haya sectores interesados en que la situación no mejore.
- Las deficiencias de coordinación entre los aparatos gubernativos no son fáciles de superar y se agudizan aún más con las rotaciones de personal que son propias de las Instituciones involucradas (Policía Nacional y Fuerzas Armadas principalmente).
- México y Colombia han desarrollado una campaña agresiva en contra de la delincuencia organizada, esto, provocara un efecto «rebote» que se reflejara en toda Centroamérica.

---

(47) Efecto que no pone en riesgo el cumplimiento de la misión, la subsanación de daños causados puede ser realizada con prontitud y no representa mayor inversión en recursos económicos.

- El combate a estas amenazas requiere además una integración de voluntades de todos los países centroamericanos, lo cual no es fácil de conseguir si consideramos las rotaciones de gobierno de los diferentes países; y la incultura existente de todos estos, de no continuar los programas de gobierno de los mandatos anteriores por buenos que sean. (principalmente cuando hay cambio de partido político en el Gobierno).

A pesar de todo el ambiente descrito en el apartado anterior, el cual hace posible que las denominadas nuevas amenazas puedan tener una escalada vertiginosa, se considera probable que estas se mantengan en una situación de estabilidad en forma general.

Donde sin duda habrá un ligero incremento de la actividad delictiva, será en el narcotráfico debido a las acciones de México y Colombia descritas.

Considerando lo anterior se considera que:

- Las actividades terroristas se orientarán, como hasta la fecha a la obtención de recursos para financiar el desarrollo de operaciones en otros países.
- El tráfico de armas seguirá utilizando las rutas de los narcotraficantes y las transacciones de armas por droga continuarán.
- Se producirán enfrentamientos entre carteles de la droga por violación de espacios de algunos «nuevos vecinos».
- Las *maras* o pandillas continuarán desarrollando sus actividades de forma encubierta y con vínculos cada vez más estrechos con el crimen organizado.

Consecuentemente con lo anterior, se deduce que las Fuerzas Armadas seguirán tomando participación activa en el asunto, como hasta la fecha lo han hecho, y no es descartable incluso que dicha participación aumente.

### *Conclusiones*

No se debe perder de vista que las denominadas nuevas amenazas tienen sus raíces en problemas sociales, y que están directamente vinculadas con otros países. Este escenario hace imposible su erradicación; en consecuencia, las acciones del Gobierno deberán ir encaminadas a resolver, o al menos reducir los problemas sociales que las originan; entre tanto el resto de las acciones del Estado dedicadas a combatir las actividades criminales ayudarían a controlar su crecimiento.

La gravedad del problema obliga a tomar medidas que involucren la acción de agencias y equipos multidisciplinares. Esto exige mayor participación del Ministerio Público, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud y otros organismos involucrados, trabajando como un todo, con objetivos y cometidos definidos, atacando las amenazas en sus diferentes campos de actuación de forma coordinada.

El origen social y la naturaleza transnacional de los desafíos que plantean las nuevas amenazas y el hecho de que su verdadera «solución» se encuentre, en consecuencia, más allá del alcance de las acciones militares, sin importar qué tan decididas y firmes sean éstas, obliga a que las Fuerzas Armadas tomen un nivel de participación no decisivo en el combate, limitándose a desarrollar tareas de apoyo.

Dado que el combate a las nuevas amenazas es una misión constitucional de las Fuerzas Armadas de Honduras de carácter permanente, se convierte en una necesidad realizar los estudios para incluir en la organización de las Fuerzas Armadas unidades de policía militar para la asignación de este tipo de tareas. Sumado a ello, se deben implementar todas las medidas operativas necesarias para asegurar la eficiencia en el cumplimiento de los cometidos encomendados.

En consecuencia con lo anterior, se hace necesario tomar todas las medidas de protección de las fuerzas para mitigar un posible incremento en las bajas del personal por el desarrollo de operaciones.

El poseer almacenes de armas en las unidades militares las convierte en un blanco de alto valor para los traficantes. Esto obliga a que se tomen todas las medidas de contrainteligencia y seguridad que sean necesarias para proteger el equipo. Se deben incluir dentro de ellas acciones para evitar la infiltración de personas en las unidades bajo la condición de aspirantes a soldados.

El control sobre las compañías de seguridad es un campo que está fuera del radio de acción de las Fuerzas Armadas, por lo que las autoridades correspondientes deberán tomar las medidas pertinentes para que se registre la cantidad de armas que poseen y sean controladas de forma más estricta.

Es determinante incrementar el nivel de coordinación con las instituciones involucradas a nivel nacional en el combate a las nuevas amenazas.

Contrarrestar las nuevas amenazas requiere de un esfuerzo conjunto de los países involucrados, con una visión integral, que dé participación a

diferentes sectores de la sociedad. Esto requiere que se fortalezcan los programas existentes en materia de seguridad centroamericana.

Se debe aprovechar la coyuntura actual y la voluntad internacional existente para combatir el terrorismo y narcotráfico en la región, para desarrollar una campaña que involucre la participación de todos los países centroamericanos. Este proyecto puede ser desarrollado a través de los órganos de coordinación regional ya existentes.

Los gobiernos deben hacer grandes esfuerzos para atacar la corrupción, y asegurar que los escasos recursos del Estado son administrados en forma debida, de manera tal, que los fondos destinados al desarrollo de proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población sean usados para tal efecto.

La voluntad política será siempre un factor fundamental para determinar el nivel de participación de las Fuerzas Armadas en el combate a las nuevas amenazas, por lo cual, esto requiere que el nivel estratégico militar, concientice a las autoridades del país de las ventajas y limitaciones con que cuenta la institución para hacer frente a las nuevas amenazas, de manera tal que se desarrollen programas para fortalecerla.

Conociendo la situación de las nuevas amenazas y la velocidad con que éstas evolucionan, se convierte en una necesidad imperiosa, que el Estado cuente con instituciones flexibles, capaces de adaptar sus capacidades para hacer frente a los desafíos futuros.

En ese sentido, las Fuerzas Armadas hondureñas deben continuar en su proceso de transformación, desarrollando estructuras funcionales para ser más eficientes en el cumplimiento de los cometidos constitucionales.

Claro está que para llegar a un nivel de eficacia superior se requiere el apoyo incondicional de la clase política además de tomar medidas de orden social para influir en las raíces del problema. El Gobierno, para hacer frente a la manifestación de las nuevas amenazas debe desarrollar un plan de acción nacional con objetivos claros, que consideren la participación de todos los órganos a disposición del Estado, trabajando de manera integral, de manera tal que se produzca la sinergia necesaria para potenciar sus capacidades.

La población debe recuperar la confianza en sus autoridades y colaborar en el apoyo al combate de estas amenazas. Esto ayudara a contribuir a construir un clima de seguridad en la nación.

Soy consciente de la dificultad que lo planteado requiere, pues al final como dijo Jean Delumeau:

«En la historia de las colectividades, los miedos cambian, pero el miedo persiste» (48).

## **Bibliografía**

### *Libros:*

CALVO, José Luis y JORDÁN, Javier: *El nuevo rostro de la guerra*, mayo de 2005.

GARCÍA, Caterina y RODRIGO, J. Ángel: *La seguridad comprometida nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, 2008.

MOYANO BONILLA, César: *Violación del espacio aéreo*, julio de 1985.

MUNKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras asimetría y privatización de la violencia*, marzo de 2005.

PULIDO VILLAMARÍN, Luis Alberto: *Narcoterrorismo la guerra del nuevo siglo*, febrero de 2005.

SÁNCHEZ VELÁSQUEZ, Gustavo: *Maras, pandillas y desviación social*, 2008.

### *Revistas y publicaciones:*

BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel: «Militarización de la Seguridad Pública en México ¿actualización o permanencia histórica?» *Conferencia Reformando la Administración de Justicia en México*, Estados Unidos, del 15 al 17 de mayo de 2003.

BENEYTO PÉREZ, José María: «Identidad y conflictos culturales: la nueva perspectiva de la seguridad», *Cuadernos de Estrategia*, número 135, p. 17, Ministerio de Defensa, Madrid, mayo de 2007.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl: «Dilemas del Ejército mexicano a fin de siglo», *Fuerzas Armadas y Sociedad*, número 1, p. 10, Madrid, enero-marzo de 1999.

BORÁS C. Steven y BRUNEAU C. Thomas: «La mara salvatrucha y la seguridad en América Central», *Military Review*, p. 2, noviembre-diciembre de 2006.

BRUNEAU C., Thomas y GOETZE, B., Richard, jr.: «Las pandillas y las maras en América Central», *Air&Space Power*, número 20, p. 49, segundo trimestre 2008.

ECHVERRÍA J., Antulio: «El desafío del cambio no lineal», *Military Review*, número 4, p. 48, julio-agosto 1998.

---

(48) Como ejemplo se citan los casos de los diputados César Augusto Díaz y Armando Ávila Panchame, quienes fueron acusados de tráfico de drogas.

EJÉRCITO: «Lucha contra el narcotráfico», *Revista de la Defensa*, número 1, p. 13, abril de 2008.

ESTADO MAYOR CONJUNTO: «Decisiva participación de las Fuerzas Armadas de Honduras en operaciones de seguridad», *Arte y Ciencia Militar*, número 1, p. 8, junio de 2004.

HAMES X., Thomas: «La cuarta generación de guerras evoluciona; la quinta emerge», *Military Review*, número 5, p. 16, septiembre-octubre de 2007.

IDB (*Inter American Development Bank*), «Country Strategy With Honduras», p. 1, 2008.

MÉNDEZ DE VIGO y MONTOJO, Pedro: «La adaptación de las Fuerzas Armadas a los nuevos riesgos», *Cuadernos de Estrategia*, número 135, p. 17, Ministerio de Defensa, Madrid, mayo de 2007.

NEUMAN, Elías: «Etiología de la violencia», p. 29, I Congreso Internacional Violencia y Criminalidad, España, 1990.

ONU: Crimen y desarrollo en Centroamérica «Atrapados en una encrucijada», p. 9, Oficina Contra la Droga y el Delito, Viena (Austria), 2007.

QUERO RODILES, Felipe: «Nuevas misiones consideraciones tácticas», *Ejército de Tierra Español*, número 814, p. 20, Madrid, febrero de 2009.

REISMÁN, Lainie: «Bandas delictivas en América Central», *Air&Space Power*, número 20. p. 57, segundo trimestre de 2008.

RODRÍGUEZ NICOLÁS, Pedro: «Relaciones interpoliciales técnico-operativas ante la delincuencia transnacional. Posibilidades futuras», p. 127, I Congreso Internacional Violencia y Criminalidad, España, 1990.

Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, «Seguridad Interior», *Memoria 2002* número 1, p. 19, diciembre de 2002.

— «Seguridad Interior», *Memoria 2003* número 2, p. 25, diciembre de 2003.

— «Seguridad Interior», *Memoria 2004* número 3, p. 22, diciembre de 2004.

— «Seguridad Interior», *Memoria 2006* número 5, p. 32, diciembre de 2006.

— «Seguridad Interior», *Memoria 2007* número 4, p. 22, diciembre de 2007.

#### Leyes:

Decreto Legislativo 4/2004 «Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados», *Diario Oficial la Gaceta*, número 30.426, 26 de junio de 2004.

Decreto Legislativo 5/2004 «Convención interamericana contra el terrorismo», *Diario Oficial la Gaceta*, número 30.433, 5 de julio de 2004.

Decreto Legislativo 30/2000 «Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros similares», *Diario Oficial la Gaceta*, número 29.236, 29 de julio de 2000.



Decreto Legislativo 131-1982 «Constitución de la República de Honduras», *Diario Oficial la Gaceta*, número 24.029, 7 de junio de 1983.

Decreto de la Junta Militar de Gobierno 963 «Ley constitutiva de las Fuerzas Armadas», *Diario Oficial la Gaceta*, número 23.165, 28 de julio de 1980.

Decreto Legislativo 125/2003 «Reformas a los artículos 192, 194 y 201 del Código Penal», *Diario Oficial la Gaceta*, número 30.291, 16 de enero de 2004.

Decreto Legislativo 117/2003 «Reformas al artículo 332 del Código Penal», *Diario Oficial la Gaceta*, número 30.163, 15 de agosto de 2003.

*Informes:*

FISCALÍA CONTRA LA DROGAS «Informe Nacional Panamá», XV Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe, Santa Marta (Colombia), 18 al 21 de octubre de 2005.

CONSEJO NACIONAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO «Informe Nacional Honduras», XV Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe, Santa Marta, (Colombia), 18 al 21 de octubre de 2005.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAME: «Human Development Indices», p. 27, 2008.

UNITED, NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME: «Estadística sobre la tendencia del tráfico de drogas en América y a nivel mundial», XVII Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe, Quito (Ecuador), 15 al 19 de octubre de 2007.

— «Situación actual en materia de cooperación regional y subregional», XVII Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe, Quito (Ecuador), 15 al 19 de octubre de 2007.

*Páginas web:*

Araujo Ibarra y Asociados, en: <http://www.araujoibarra.com>

Banco Central de Honduras, en: <http://www.bch.hn>

*Diario la Tribuna*, en: <http://www.latribuna.hn>

*Diario la Prensa*, en: <http://www.laprensa.hn>

Fuerzas Armadas de Honduras, en: <http://www.ffaah.mil.hn>

Observatorio de la Violencia de Centroamérica, en: <http://www.ocavi.com>

ONU, en: <http://www.un.org>

Organización Panamericana de la Salud, en: <http://www.paho.org>

Sistema de Integración Centroamericana, en: <http://www.sica.int/>

*Entrevistas:*

ALEMANY, Edson, teniente coronel de Artillería del Ejército de Brasil: oficial concurrente al X Curso de la Escuela de las Fuerzas Armadas, Madrid, 10 de marzo 2009.

CÁCERES DÍAZ, Manuel Enrique, general de brigada del Ejército de Honduras: oficial concurrente al VIII Curso de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid, 25 de marzo 2009.

ESPINOSA, Tony, jefe de Operaciones del Grupo Militar de Estados Unidos en Honduras: Tegucigalpa, 8 de enero del 2009.

ESPINOZA URQUÍA, Carlos, coronel de Infantería del Ejército de Honduras: oficial concurrente al VIII Curso de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid, 25 de marzo 2009.

GONZALES IRIAS, Julián Arístides, general de brigada (retirado), jefe de la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico Honduras: Tegucigalpa, 7 de enero de 2009.

MARTÍNEZ PACHÓN, Guillermo, coronel retirado del Ejército de Colombia: oficial concurrente al VIII Curso de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid 18 de marzo del 2009.

## **CAPÍTULO SÉPTIMO**

# **LA GUARDIA CIVIL COMO POLICÍA MILITAR INTEGRAL EN OPERACIONES**

# LA GUARDIA CIVIL COMO POLICÍA MILITAR INTEGRAL EN OPERACIONES

Por FERNANDO PEDREIRA LATA

## Introducción

La creación de la Guardia Civil respondió a la necesidad de prestación de un servicio público de seguridad ante el deterioro que sufría la España de mediados del siglo XIX.

Esta misión principal, de prestación del servicio de seguridad a los ciudadanos españoles, se compatibilizó, desde el primer momento, con el apoyo a las necesidades del Ejército, del que la Guardia Civil formaba parte en ese momento. Así, en el año 1847, tres años después del nacimiento del Instituto se produjo la primera aportación de la Guardia Civil en funciones de Policía Militar, con ocasión de la expedición enviada a Portugal en auxilio del régimen liberal de María II.

Esta labor de Policía Militar continuó a lo largo de la historia de nuestra nación, estando presentes, al lado del Ejército, en las intervenciones que tuvieron lugar en los distintos escenarios, y singularmente en las misiones de paz que bajo la bandera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se han realizado en los últimos decenios. Se daba así cumplimiento a lo previsto por el duque de Ahumada, para el Servicio en Campaña, de que la Guardia Civil alojándose en las proximidades del jefe del Estado Mayor, del cual dependía directamente, velara por el cumplimiento de las Leyes del Reino, bandos, órdenes generales y las del propio jefe del Estado Mayor.

La participación en misiones de mantenimiento de la paz ha conducido a una variación del papel de la Policía Militar. Los nuevos escenarios en que están inmersas nuestras tropas son cada vez más complejos y exigentes. Lo anterior tiene su reflejo en unas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que tienden a tener una visión más amplia de las formas de enfrentarse a las crisis y sus efectos, alejándose de soluciones parciales o temporales. En esta tendencia, la interacción con la población civil de las zonas donde se despliega es cada vez más profunda, y las Unidades de Policía Militar se presentan como una herramienta extremadamente idónea para responder a un amplio elenco de necesidades.

Es una cuestión lógica que la participación de la Guardia Civil sea motivo de reflexión, buscando ofrecer una respuesta coherente y eficaz que se integre plenamente en el seno de la fuerza desplegada. Ambas características vendrán dadas por la aportación de unas capacidades específicas que complementen a las que poseen el resto de unidades.

### **Marco normativo**

La Constitución Española de 1978, en su artículo 104, apartado segundo, estableció una reserva de Ley Orgánica para la Regulación de las Funciones, Principios Básicos de Actuación y Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Dentro del proceso posterior de desarrollo constitucional, no fue hasta el 13 de marzo de 1986 que la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, vio la luz y desarrolló este mandato. Esta norma en su preámbulo ya enunciaba la capacidad de la Guardia Civil para realizar funciones de carácter militar y en su artículo 7.3 adjudica a la Guardia Civil, en el cumplimiento de las misiones militares que se le encomienden, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, el carácter de fuerza armada.

Tenemos así configurado mediante una Ley Orgánica, perteneciente al bloque constitucional, el encaje legal de las misiones militares de la Guardia Civil, supuesto donde tienen acomodo natural las funciones de Policía Militar que se desarrollen.

Esta adscripción de funciones tiene una continuidad temporal en diferentes normas, y singularmente en las que se han ocupado de la Defensa Nacional. Así, en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, se dedica el capítulo segundo de su Título V, a la Guardia Civil.

En él se establece que el Instituto dependerá del ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones militares que se le encomienden, remitiendo a un Real Decreto posterior su regulación. Esta primera adscripción dentro del Título dedicado a la Contribución a la Defensa evidencia la voluntad del legislador de considerar el desempeño de las misiones militares, y entre ellas las funciones de Policía Militar, como una de las contribuciones que la Guardia Civil realiza a la Defensa Nacional.

Fijado el carácter de fuerza armada que se reserva al personal de la Guardia Civil durante estas misiones, conviene analizar las implicaciones de este concepto, para lo cual debemos acudir a dos fuentes distintas.

El Código Penal Común (CPC) define en su artículo 554 como fuerza armada a los militares que, vistiendo uniforme, presten un servicio que legalmente esté encomendado a las Fuerzas Armadas y les haya sido reglamentariamente ordenado. Esta definición rompe con la línea que establecía el anterior CPC del año 1973, el cual mediante la tipificación establecida en su artículo 235 *bis*, añadía de forma natural la necesidad de que los sujetos pasivos portasen armas para lograr integrar el tipo penal.

Por su parte el Código Penal Militar (CPM), en su artículo 10, dispone que fuerza armada lo serán los militares que, portando armas y vistiendo el uniforme, presten servicios legalmente encomendados a las Fuerzas Armadas, reglamentariamente ordenados. Esta nueva norma realiza una ampliación de los supuestos mediante la remisión a lo contenido en la Ley 2/86 al referir:

«Así como, en las mismas circunstancias, los miembros de la Guardia Civil, cuando prestando servicio propio de su Instituto, así lo disponga la Ley a la que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución.»

Aparece así una primera mención a misiones de carácter militar, propias del Instituto, y reguladas mediante los supuestos contemplados en la Ley Orgánica 2/1986.

El CPM establece, por tanto, los requerimientos de vestir el uniforme, portar armas, y prestar servicios encomendados a las Fuerzas Armadas, mientras que el CPC elimina la exigencia de portar armas. La comparación de ambos preceptos permite observar que actualmente el concepto de fuerza armada es mucho más amplio en el CPC que en el CPM. Esta situación, dentro de la relación entre normas generales y leyes militares, encaja plenamente en el juego de los principios genéricos por los que se

resuelven los conflictos aparentes de las leyes penales, y en concreto con el principio de especialidad. Para que la ley especial derogue a la ley general, el precepto ha de recoger todas las características del tipo general y alguna otra que determine su singularidad como ley especial. Así pues la especialidad que define el carácter militar de la fuerza armada vendría dada por el porte de armas. En principio parece claro el interés del CPC por extender la protección penal a una situación lo más amplia posible, mientras que, por los sujetos activos que pueden verse implicados, en el precepto del CPM se realiza una descripción más restrictiva, tratando de limitar las posibilidades de infracción a situaciones más graves.

De otra parte, la regulación de la Policía Militar se halla también establecida en las ordenanzas particulares de cada Ejército, y son estas normas *Las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra*, aprobadas por Real Decreto de 2945/1983, de 4 de noviembre, en su artículo 408; *Las Reales Ordenanzas de la Armada*, aprobadas por Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo, en su artículo 580 y *Las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire*, aprobadas por Real Decreto 494/1994, de 22 de febrero, en su artículo 451, normas todas ellas que de un modo idéntico recogen que la Policía Militar tendrá en el ejercicio de sus funciones carácter de agente de la autoridad, pero cuando por la índole del servicio que presten porten armas de guerra tendrán carácter de fuerza armada.

Nos encontramos que ante los requisitos del CPM y de las ordenanzas particulares existe una nueva contradicción, por la condición del tipo de armas que deben portar, la cual debe ser resuelta mediante la aplicación del principio de jerarquía normativa en virtud del cual la norma de superior rango deroga, en todo lo que a ella se oponga, a la de rango inferior, más aun cuando las fechas de publicación de los Reales Decretos son anteriores a la entrada en vigor del CPM por Ley Orgánica 3/1985.

Analizadas las cuestiones referentes al porte de armas conviene volver al CPM para estudiar cuáles son los requisitos exigidos a la Policía Militar para ser considerados fuerza armada en el ejercicio de sus funciones y las implicaciones que de ello se desprenden. Así, en el artículo 10 se requiere, en primer lugar, ser militar. Esta condición viene fijada, a su vez, en el artículo 8 del propio CPM que declara que son militares quienes poseen dicha condición conforme a las leyes referidas a la adquisición y pérdida de las mismas. Esta condición, que en principio parece obvia, impide que ninguna otra fuerza o cuerpo de seguridad español pueda desempeñar misiones de Policía Militar. Otra posibilidad que queda cerrada mediante

este requisito es el de asunción de este tipo de funciones por parte de compañías de seguridad.

Un segundo requisito es el de vestir uniforme. Condición que exigen por igual el CPM y el CPC. En el mismo sentido se puede interpretar la Orden Ministerial 54/1986, que regula la actuación de las escoltas de las autoridades militares, y que, al autorizar la prestación del servicio con indumentaria civil, les atribuye el carácter de agente de la autoridad, confirmando que en este supuesto se carece de la consideración de fuerza armada. De todo ello se infiere que el ejercicio de cualquier función que no se realice vistiendo el uniforme reglamentario tendrá que contar con la previa autorización expresa, reflejada en un texto legal del nivel normativo necesario, ya que de no ser así se carecería de la protección legal prevista.

Tanto en el Anexo A del STANG 2085, como el APP-12 se exige al Policía Militar que porte, sobre su uniforme, una serie de elementos distintivos que permiten a cualquiera distinguir la condición de Policía Militar. Cabe preguntarse qué ocurriría si se realizasen las labores de Policía Militar sin portar estos distintivos. En principio, si la misión que desarrolla le estuviese legalmente encomendada, y dejando de lado las responsabilidades disciplinarias exigibles, mientras estuviese dentro de los requisitos correspondientes a la fuerza armada, establecidos en los códigos penales, esta protección le ampararía.

Los artículos 409 de *Las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra*, 581, de *Las Reales Ordenanzas de la Armada* y 446 de *Las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire* establecen que la Policía Militar podrá actuar en auxilio de jueces y tribunales. Esta misión debe ponerse en relación con lo establecido en el artículo 299 de la Ley Penal Militar, cuyo punto segundo encomienda a los presidentes de los tribunales a ejercitar las facultades necesarias para la conservación del orden en el lugar donde se celebra la vista, y su punto tercero a disponer la expulsión o detención de procesados o de los que falten en algún modo al respeto debido al tribunal o cometan actos castigados por la Ley. El párrafo último, de un modo expreso y en relación a estas misiones, dispone que cuando el auditor presidente lo creyera conveniente solicitará de la autoridad militar la fuerza armada que considere necesaria para garantizar el normal desarrollo de las vistas. En cierta manera esta matización hace ver que no se confiere un carácter exclusivo, o reserva, de esta materia a la Policía Militar, pudiendo ser encomendada a otras unidades.



Un último aspecto legal que conviene resaltar es el contenido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley Orgánica 12/2007, de 23 de octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil que introduce una modificación al artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986. En él se enuncia que cuando la Guardia Civil actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, resultará de aplicación el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

### *Acuerdos internacionales*

La importante labor sistematizadora y de homologación de procedimientos realizada en el seno de la Alianza, con la publicación de numerosa documentación que atañe a múltiples aspectos de las labores cotidianas de las Fuerzas Armadas hace necesario dedicar cierta atención a la forma en que se generan estos textos y su naturaleza.

Los acuerdos o tratados internacionales, con independencia de cual sea su denominación, pueden clasificarse en dos grandes grupos: acuerdos jurídicos y acuerdos políticos.

A los primeros les es de aplicación la Convención de Viena, y una vez publicados oficialmente en el *Boletín Oficial del Estado* formarán parte del ordenamiento interno español. La Constitución Española trata esta materia en los artículos 93 y 94, donde realiza una diferenciación de los distintos tipos de tratados y los procedimientos que deben seguirse para su autorización.

Los acuerdos políticos, por su parte, responden a la necesidad, real y creciente, que sienten los gobiernos de poder contraer compromisos internacionales de la forma ágil y flexible que demandan los tiempos. La ausencia de posibilidad del recurso al Derecho Internacional, no significa que no tengan un carácter vinculante basado en la buena fe, pero de ninguna manera representan una parte del ordenamiento interno español. La consecuencia inmediata que implica esta afirmación es que la habilitación para el ejercicio de funciones que supongan limitación en el ejercicio de derechos y libertades de terceros deberá encontrar respaldo en una norma nacional diferente de este tipo de acuerdos técnicos.

Los acuerdos políticos se dividen, a su vez en dos categorías. De un lado aquellos que pueden afectar a la política exterior del Gobierno, en cuyo caso el texto acordado debe ser informado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al cual corresponde además gestionar la

autorización del Gobierno a través del Consejo de Ministros, y de otro los que por su naturaleza técnica no afectan a la política exterior, y en cuyo caso, la autorización del Gobierno se obtiene del titular del ministerio que suscribe el acuerdo.

En esta última categoría de acuerdos políticos de naturaleza técnica es donde deben englobarse los distintos acuerdos firmados en el seno de la OTAN, cualquiera que sea su nombre: memorándum de entendimiento, acuerdos técnicos, acuerdos de homologación, o planes de implementación (MOU, STANAG, JIP, APP, en sus siglas en inglés).

### *La Guardia Civil como Policía Judicial Militar*

La Constitución Española, en su artículo 126 establece que la Policía Judicial depende de jueces, tribunales y del ministerio fiscal en sus funciones de averiguación del delito, y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca. Esta figura sufrió su primera regulación en la Ley Orgánica 2/1986, en la cual se trazó el primer esbozo de las líneas generales que han de configurar sus funciones y organización.

Siguiendo el tradicional desarrollo normativo español, tras la Ley Orgánica se debe esperar a la aparición del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre Regulación de la Policía Judicial, para completar el marco legal. Esta última norma, en su artículo primero, dispone que las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La contraposición a este carácter general se encuentra en el artículo séptimo, a cuyo tenor en sentido estricto y en el ámbito de la Guardia Civil, la Policía Judicial la componen los miembros del Instituto que, contando con una formación especializada, pertenezcan a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

La Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Composición y Organización de la Jurisdicción Militar, sigue una línea continuista, diferenciando y fijando en dos capítulos distintos la regulación de la Policía Militar, de la que se indica que actuará en auxilio de los órganos y fiscales de la jurisdicción militar cuando sea requerido para ello, y la Policía Judicial, a la que confiere la función de averiguación de delitos y descubrimiento y aseguramiento del delincuente respecto de los órganos judiciales militares y fiscales jurídico militares.

La primera apreciación que debe hacerse es que en todos los textos legales referidos no se realiza distinción alguna al tratar de la Policía Judicial,

acerca de si se está ante la jurisdicción ordinaria o militar, por lo que debe entenderse, y *de facto* así ha sido durante estos años, que lo contemplado en estas normas es de aplicación en ambas órdenes.

En este sentido conviene traer a colación que la Ley Procesal Militar recoge en diversos artículos la figura de la Policía Judicial, como resulta en el artículo 123, en cual faculta al fiscal militar, ante la presentación de denuncia, para ordenar a la Policía Judicial la práctica de las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho. Un segundo aspecto también relevante es la composición de la Comisión Nacional de Policía Judicial, en la que el presidente del Tribunal Supremo ejerce la representación de las dos salas con competencias en materia penal, reforzando el carácter único de los dos órdenes jurisdiccionales y, de forma implícita, el de la propia policía judicial.

Fiel a esta interpretación la Guardia Civil ha incluido la previsión en todas las Órdenes Generales que desarrollaban el Servicio de Policía Judicial, en las condiciones previstas por el Real Decreto 769/1987, de poder constituirse dentro de la Unidad de Policía Judicial de Zona de equipos de apoyo a los Órganos Judiciales Militares y Fiscalías Togadas Militares. La misma norma prevé que incluso, en casos excepcionales, se puedan constituir equipos de apoyo a esos mismos órganos a nivel de comandancia.

Resulta evidente contemplar la identidad de situación que se establece en el caso de que, como la propia norma contempla, se constituyan equipos de apoyo a las unidades militares españolas que se desplacen fuera de nuestras fronteras, en el cumplimiento de los acuerdos asumidos por España.

Se produce de esta manera una colaboración de la Guardia Civil a la Defensa Nacional, en la que la institución aporta capacidades propias, y específicamente policiales, en directo apoyo al comandante de la fuerza, para el eficaz cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas. Lo anterior nos lleva a estar en desacuerdo con la opinión sostenida por autores como Martínez Pérez que manifiestan que:

«La Policía Militar, por definición, no lleva a cabo ningún tipo de actuación ni investigación de hechos delictivos en el ámbito castrense, y la coincidencia nominal con los cuerpos civiles es sólo eso, puesto que aquélla limita sus atribuciones a las de orden disciplinario en el ámbito meramente castrense y para los militares. Ello no quita que el artículo 85 de la Ley Orgánica de Composición y Organización de

la Jurisdicción Militar les atribuya competencia para actuar en auxilio de los órganos judiciales y fiscales de la Jurisdicción Militar cuando fueran requeridos para ello.»

La Guardia Civil constituye la Policía Judicial Militar, y como tal realiza la investigación de delitos, posibilitando que la Policía Militar incremente sus funciones en este campo.

La misión de policía judicial comprende la prevención del delito y persecución del delincuente. Para la realización de esta labor es necesaria una independencia de la cadena de mando que garantice la independencia de los funcionarios implicados en estas labores. En los modelos europeos se opta por una dependencia directa de los órganos judiciales o del ministerio fiscal (según quien esté a cargo de las labores de instrucción) mientras en el modelo anglosajón se prefiere la utilización de una cadena diferente pero que informa directamente al equivalente a los jefes de los Estados Mayores españoles siempre con el objetivo de garantizar la independencia. En el caso del *Criminal Investigation Department* estadounidense, se refiere que su misión es investigar y prevenir los delitos en los cuales el Ejército esté interesado. Sus agentes informan a su propia línea de mando, cuya cabeza responde directamente ante el *Army Chief of Staff* y el *Secretary of Army*. La meta buscada es la de constituir una unidad de investigación con autonomía, designada para prevenir la influencia de la línea de mando, o incluso la apariencia de influencia de la línea de mando.

## **Referencias doctrinales de la Policía Militar y participación de la Guardia Civil en el modelo**

### *La Doctrina y los procedimientos de la OTAN para la Policía Militar*

La Alianza ha recogido en el APP-12 los principios y funciones que deben regir la actuación de las fuerzas de Policía Militar actuando bajo mandato del comandante de la Alianza.

Las operaciones que se cubren en este Documento son numerosas y pueden agruparse en cuatro grandes grupos:

1. *Operaciones de control del tráfico*. En ellas se incluirían el control de rezagados, el reconocimiento de rutas, diseminación de información, escolta de transportes pesados, investigación de accidentes y escolta de convoyes.

2. *Operaciones de mantenimiento de la legalidad.* Incluyen el mantenimiento de la disciplina, investigaciones sobre delitos, detención y custodia de miembros de la Alianza, operaciones antiterroristas, patrullas cinológicas, investigación de crímenes de guerra y arresto de sus autores.
3. *Operaciones de seguridad de área.* Entre las que destacan las operaciones de inteligencia criminal, diseminación de información, reconocimiento de zonas, fuerza de reacción de la base, protección de instalaciones críticas, seguridad del área retrasada, control de áreas dañadas y escolta de personalidades.
4. *Operaciones con prisioneros de guerra.* Que incluirían: asesoramiento y observancia de las normas internacionales sobre el trato a los prisioneros de guerra, su custodia, traslado, confinamiento y registro.

#### *La Doctrina española sobre la Policía Militar*

La Publicación Doctrinal 4-901 del Mando de Adiestramiento y Doctrina, en vigor desde el 1 de noviembre de 2008, recoge bajo la calificación de actividades a realizar por la Policía Militar en Zona de Operaciones cometidos similares a las contenidas en el texto de la Alianza, clasificándolas en cuatro grandes bloques:

1. Apoyo a la movilidad.
2. Seguridad.
3. Funciones policiales.
4. Detención/prisioneros de guerra.

La principal diferencia con el texto de la Alianza es la inclusión, dentro del Documento Nacional, del cometido de auxilio a las policías militares de otros países y a las policías locales.

#### *La participación de la Guardia Civil en misiones de Policía Militar*

La primera vez que la Guardia Civil participó en una misión de la OTAN fue el 1 de febrero de 1996, en el que una unidad del Cuerpo compuesta por doce miembros de la Agrupación de Tráfico y uno del Servicio de Policía Judicial se incorporaron a la misión de la Fuerza de Implementación (IFOR) en Bosnia-Herzegovina. El 27 de junio de ese mismo año se amplió este número con 19 efectivos de la Agrupación de Reserva y Seguridad y cinco del Servicio de Policía Judicial.

El transcurso del tiempo mostró la necesidad de variar la composición de parte de estos componentes, con la inclusión de especialistas del Servicio

Fiscal y de la Intervención de Armas, contribuyendo con las capacidades propias del Instituto a cubrir las necesidades sentidas por los contingentes militares desplazados fuera de territorio nacional.

Lejos de terminar en el nivel brigada, la participación de la Guardia Civil se incrementó al incluir dos nuevos contingentes de la institución dentro de las unidades multinacionales de Policía Militar, en los niveles de división y de cuartel general de cuerpo de ejército.

Este esquema de apoyo, con la participación de diferentes especialistas, que cubrieran distintas capacidades policiales se ha repetido a lo largo del tiempo, y ha acompañado el despliegue de las Fuerzas Armadas españolas en las posteriores misiones en Bosnia, Kosovo, Irak, Afganistán o Líbano.

La supervisión del respeto a las normas sobre el trato a prisioneros de guerra, fue asumida durante la intervención en Irak, donde el comandante de la Guardia Civil que ejercía las funciones de *Provost Marshall*, tenía entre sus responsabilidades:

«Al frente del centro de detención de la brigada, como responsable de la custodia, seguridad y observancia de las garantías y derechos de las personas civiles o militares, locales o extranjeros, que en calidad de detenidas o prisioneras de la coalición, eran trasladadas o internadas en el citado lugar, especialmente habilitado a tal efecto.»

Los ejemplos citados en los párrafos precedentes, sin pretender constituir una enumeración extensiva, sirven para ilustrar la idoneidad de los componentes de la Guardia Civil para cumplir los cometidos de la Policía Militar, habiendo estado encuadrados tanto en unidades nacionales como multinacionales. De esta manera la participación de la Guardia Civil ha cubierto la totalidad de las operaciones establecidas en los manuales de la Alianza Atlántica y dado cumplida respuesta a la previsión contenida en el *Libro Blanco de la Defensa 2000*.

Una de las primeras consecuencias prácticas de los casos citados es que, como consecuencia de esta participación en misiones internacionales, se están delimitando por vía de hechos algunas de las misiones de carácter militar que corresponden a la Guardia Civil. Resulta llamativo que tras casi tres decenios reflexionando y realizando estudios sobre las misiones de carácter militar previstas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, siendo la participación en experiencias concretas la que vaya precisando las formas de colaboración en este campo.

## **Implicaciones para la Guardia Civil de los nuevos escenarios de operaciones**

Los nuevos escenarios en los que han de actuar las Fuerzas Armadas de las sociedades occidentales presentan caracteres cada vez más exigentes. Lejos de las iniciales misiones de separación de contendientes, actualmente existe la demanda de proporcionar un incremento en el nivel de protección de la población de las zonas en que se despliega. Paralelamente también ha aumentado la presencia de otros actores no militares en las zonas castigadas por los conflictos bélicos, con ellos no sólo se comparte el espacio físico sino que esta coexistencia, en numerosas ocasiones, se extenderá a las responsabilidades sobre determinadas funciones, ya sea de forma coincidente en el tiempo o consecutiva.

Esta situación debe encontrar su reflejo en la labor de planeamiento de las operaciones, en la que se le presentan dos nuevos desafíos: la necesidad de acometer un planeamiento cada vez más amplio en cuanto al espectro de los asuntos que deben comprender las actividades de las fuerzas militares, y en cuanto a que la realización de estas nuevas actividades abarquen, ofreciendo continuidad y coherencia al resultado final, desde el primer momento posible hasta la retirada de las tropas. Por último, gravitando sobre todas ellas, encontrar la forma de dar entrada a la presencia de esos nuevos actores que atienden a diversas ramas de actividad.

Los dos primeros aspectos encierran, en esencia, un cambio en el objetivo de las misiones, en el cual el foco de atención se situará cada vez de forma más clara en la seguridad de la población. Dentro de esta concepción, las unidades de Policía Militar tenderán a tener un papel más activo trascendiendo la facetas tradicionales de apoyo a la fuerza (dimensión interior) para pasar a jugar un papel relevante en la prestación de seguridad a la población, involucrándose en lo que pudiese considerarse funciones de policía (dimensión exterior). La Guardia Civil, en consonancia a su aportación de efectivos, está en condiciones de prestar una especial colaboración para el planeamiento de estos aspectos de las operaciones, por ser actividades similares a las que desarrolla a diario en territorio nacional.

Los autores que de la misma manera reclaman que el posconflicto debe estar presente en el planeamiento, y abarcar aspectos multifuncionales, son cada vez más numerosos, y no pocos de ellos provenientes del propio mundo militar. Lejos de plantear una visión negativa de lo realizado hasta el momento, lo que se reclama es una reflexión sobre una mayor coordinación

que permita alcanzar la meta común. Dentro de este apartado cobra especial relevancia la implantación o reforma del sector de seguridad puesto que es en este contexto, de consolidación de la paz tras un conflicto, en donde es más necesario. Las instituciones estatales son frágiles, existe una situación política débil, las Fuerzas de Seguridad tienen una gran influencia, aparecen fuerzas extraoficiales y las condiciones económicas son precarias.

Estudiaremos, a continuación, como los mandatos de Naciones Unidas, y la propia posición de la Alianza, han ido variando para hacer frente a las nuevas realidades.

### *Evolución de los mandatos y de la posición de la Alianza Atlántica*

El examen de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante los últimos años permite apreciar claramente definido el incremento en el tipo de misiones que los contingentes militares deben realizar, motivados por una solicitud de intervención de la comunidad internacional.

La resolución 1244, de 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas establecía en su punto noveno, apartado d: «Mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esta responsabilidad» y en el apartado e: «Prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella».

La resolución 1386, de 20 de diciembre de 2001, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas establece en su punto primero:

«Autoriza, como se prevé en el Anexo 1 del Acuerdo de Bonn, el establecimiento durante seis meses de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad que apoye a la Autoridad Provisional Afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, para que la Autoridad Provisional Afgana y el personal de Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro.»

La misión de la Fuerza de Unión Europea (UFOR), sustituta de la Fuerza de Estabilización (SFOR), se encontraba amparada por una resolución, de fecha 2 de diciembre de 2002, que pretendía:

«Proporcionar disuasión y colaboración continua, con la responsabilidad para cumplir el papel especificado en los Anexos 1A y 2 de



los acuerdos de Dayton/París... y contribuir a un ambiente seguro en Bosnia-Herzegovina, en línea con su mandato, y...proporcionar el ambiente seguro en el cual la policía pueda actuar contra las redes de crimen organizado».

La lectura de cualquiera de las dos resoluciones del Consejo de Seguridad no deja lugar a dudas acerca de la existencia en ellas de una obligación expresa de prestar seguridad pública, o seguridad a la población, si se prefiere. La concepción anterior de que la derrota militar del enemigo constituía el final de las operaciones, y por tanto del planeamiento, está superada. Es más, explícitamente señalan que los criterios de finalización deben estar relacionados con las condiciones de la seguridad pública, de tal manera que permitan realizar una transición fluida de la responsabilidad a otras organizaciones.

El tercer ejemplo es, incluso, más ilustrativo, al incidir directamente en una actividad, el apoyo a la lucha contra la delincuencia organizada, que tradicionalmente ha estado totalmente fuera de la esfera de las actividades de las Fuerzas Armadas.

El pensamiento de la Alianza del Atlántico Norte no ha permanecido ajeno a estas realidades, y refleja claramente la voluntad de expandir el planeamiento a otras áreas y abrirlo a otros actores.

La caída del muro de Berlín y la posterior implosión de la Unión Soviética supuso un profundo cambio en el panorama estratégico mundial, que tuvo su lógica repercusión en la Alianza. Este cambio se tradujo en la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico aprobado en 1999 durante la Cumbre de Washington. En ella se identificó la gestión de crisis como una de las actividades de seguridad fundamentales para la Alianza.

El camino de la dedicación, por parte de los miembros de la OTAN, de importantes esfuerzos en esta dirección se había iniciado en junio de 1992, durante la reunión del Consejo de la Alianza en Oslo. La OTAN se ofreció entonces, en un proceso de selección caso por caso y de acuerdo con sus propios procedimientos, a apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz auspiciadas por la Conferencia para la Cooperación y Seguridad en Europa. Idéntico compromiso fue adoptado con respecto a las operaciones bajo autoridad de Naciones Unidas.

Las múltiples misiones en que se ha participado desde la toma de estas decisiones han permitido acumular una notable experiencia, que se traduce en la adopción incontestada dentro del acervo doctrinal de la

Alianza, del amplio elenco de situaciones que abarca la gestión de crisis. La naturaleza de las crisis puede ser política, militar o humanitaria, y su resolución puede necesitar medidas tanto militares como no militares. El *Manual de la Alianza* declara la voluntad de ésta de estar preparada para conducir el elenco completo de misiones, tanto artículo 5 como no artículo 5.

Incrementando su nivel de ambición la Cumbre de Estambul, en 2004, adoptó la decisión de introducir cambios para permitir un proceso de planeamiento más adecuado a todas las misiones actuales y futuras de la Alianza. Esta novedad suponía proporcionar apoyo a las operaciones que pudieran ser conducidas por la Unión Europea en el contexto de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y su alianza estratégica con la OTAN. En este sentido, la decisión permitía a todos los aliados europeos beneficiarse del apoyo de OTAN en el contexto de su planeamiento operacional para la conducción de operaciones dirigidas por la Unión Europea.

El concepto de *comprehensive approach* desarrollado por la Unión Europea supera las ambiciones mencionadas y sirve de guía, al incluir numerosos aspectos que incluso salen del ámbito de la seguridad que centra el contenido de esta *Monografía*.

#### *El modelo de fases de las operaciones no artículo 5 y sus limitaciones*

Como se ha expresado al principio de este capítulo, la concepción tradicional de las operaciones ha generado un modelo de fases dominado por un carácter secuencial que desde el punto de vista de la claridad y delimitación de responsabilidades resulta simple. Así, se considera que tras la intervención militar debe seguir un despliegue de miembros de CIVPOL (*Civilian Police*), tan rápido como sea posible, para a medida que la situación de seguridad se estabilice la fuerza principal del elemento militar se retire. En una tercera fase las unidades de CIVPOL mantendrían por sí solas la ley y el orden.

Lo primero que debe destacarse es la imposibilidad, hoy por hoy, de que las fuerzas de CIVPOL sean capaces de desplegarse con capacidades suficientes en un tiempo corto. Las capacidades de despliegue de las unidades de CIVPOL tienen una limitación de progresividad muy pronunciado, lo que hace que sean capaces de desarrollar múltiples tareas en un espacio razonable, pero el logro de la totalidad de ellas se dilata de forma clara.

A lo anterior debe añadirse la necesidad de revisar el modelo teórico de desarrollo de conflicto hasta ahora vigente, en el cual tras un periodo alto de la crisis coincidente con la intervención militar, venía seguido por un decrecimiento progresivo de la violencia. Si examinamos el caso de Afganistán o Irak veremos que tras un periodo de calma, el número de ataques ha experimentado un importante incremento en sus niveles.

Esto en el modelo tradicional supondría que no se puede contar con el despliegue de fuerzas de policía civil en la zona y, por lo tanto, una faceta de las labores de seguridad de la población y formación de unas fuerzas de seguridad locales debería esperar a que se lograra el necesario nivel de estabilidad. A ello hay que sumar que las propias acciones de las fuerzas oponentes, y los combates que se libran, pueden, incluso, conducir a un deterioro de la situación de seguridad con respecto a momentos previos a la intervención. Este planteamiento conlleva que las expectativas de la población civil se vean frustradas, produciendo un desapego hacia las fuerzas intervinientes y el proceso político, tanto en el campo de la seguridad como en su vertiente de reconstrucción, lo que a la postre constituye la situación final deseada.

Es imprescindible iniciar acciones que busquen el establecimiento de una fuerza de policía desde el primer momento, tratando de buscar iniciativas que faciliten la reducción de tiempos en el logro de esta meta. Durante el periodo en que esto sea imposible las propias Fuerzas Armadas, y en mi opinión las fuerzas de la Guardia Civil en funciones de Policía Militar, de forma más próxima, deben orientar sus cometidos a prestar esta función. Para ello resulta necesario que las plantillas existentes tengan en cuenta esta necesidad, y se doten de forma que el esfuerzo no suponga una reducción en los niveles de seguridad interior de nuestro país.

### *El proceso de planeamiento ante los nuevos requerimientos*

La capacidad de planeamiento es una de las cuestiones del mundo militar que más ha llamado la atención de la sociedad civil y empresarial. La misma puede definirse como la técnica que ha desarrollado el estamento militar para abordar, y dar una respuesta satisfactoria, a problemas de suma complejidad. En el seno de la OTAN esta técnica ha tenido su traducción en la creación de las directrices de planificación operacional, que sirven como herramienta para la planificación de la actuación de las fuerzas de la Alianza para todo tipo de misiones, desde las convencionales, hasta las de respuesta de crisis.

La Alianza Atlántica declara que:

«Para preparar y conducir operaciones militares es necesario desarrollar planes operacionales, los cuales comprenden todos los factores relevantes aplicables a la eficiente y exitosa conducción de la operación.»

Si como hemos visto, las actividades de las Fuerzas Armadas, y concretamente de la Policía Militar, están llamadas a sufrir una variación en la que sus actuaciones tengan una relación más directa con las condiciones de seguridad de la población civil, ésta debe tener su reflejo en el planeamiento y los componentes de la Guardia Civil participar en él desde el principio.

#### EL ANÁLISIS DE LA MISIÓN

El proceso de análisis de la misión busca comprender en toda su profundidad cuales son propósito del mando superior. Esto se compagina con la existencia de una situación final deseada y su expresión mediante unos criterios mesurables que nos permitan comprobar que la hemos alcanzado, para ello la enumeración clara de los objetivos se considera fundamental. En gran medida todos estos condicionantes vendrán reflejados en la directiva inicial, cuya evolución ha sido objeto de estudio con anterioridad.

La redacción de la misión presenta un grado de complejidad mayor si consideramos que de alguna manera, al aparecer explícitamente redactada la futura traslación de la responsabilidad en parte de la materia de seguridad, está indicando que deben tenerse en cuenta las opiniones de otras organizaciones que nos sustituirán, lo que conlleva una limitación de autonomía en el diseño operacional.

De la misma forma debe contemplarse la cooperación con otros actores u organizaciones que compartan con nosotros responsabilidades en el campo de la seguridad, y cuya misión pueda superponerse con la nuestra en determinadas áreas.

En la nueva familia de misiones en que nos vemos inmersos será difícil que en el futuro no se incluya un cometido relacionado con la seguridad directa de la población, al menos en los primeros momentos, e implícitamente otro que se relacione con la formación de un nuevo cuerpo de policía. Aunque la misión que se realice suponga su sustitución en un primer momento, necesariamente implicará una misión de

formación de Cuerpos de Seguridad o de su reestructuración. La cuestión que debe dirimirse tiene, en este último aspecto, relación con la colaboración con la organización a quien le corresponde llevar a cabo esta tarea, y los apoyos logísticos, de seguridad, o de información que se le pueden prestar.

Todo lo anterior se reflejará necesariamente en el diseño operacional y la necesidad de articular una línea de operaciones que se ocupe de la seguridad de la población. Esta línea, siguiendo el modelo diseñado en las directrices de planificación operacional, contará con sus puntos decisivos, los cuales comúnmente estarán constituidos por la protección de grupos o minorías, vigilancia de bienes y lugares de especial interés, puntos críticos del sistema nacional, prestación del servicio de seguridad pública, reducción de la actividad criminal en áreas concretas, y por último, formación y funcionamiento de las nuevas policías buscando el establecimiento de ese mínimo sistema de seguridad pública.

En este esquema se deberá situar la confección de las diferentes operaciones alternativas y subsecuentes, las cuales van a tener una relación directa con la aparición de otras fuerzas en el campo de la seguridad, ya sean fuerzas locales de seguridad que contribuimos a crear, o provenientes de organismos internacionales.

Durante el proceso irán surgiendo necesidades de información a las que será necesario encontrar respuesta. En el año 2000 se estableció la División de Policía Civil de Naciones Unidas, con el mandato específico de asistir en la reforma de las fuerzas de policía en países en transición de la guerra a la paz. Probablemente la generación de dudas será una manera de incentivar y activar el inicio de un proceso de planeamiento paralelo que nos vaya dando respuestas.

Este proceso, y en concreto los cometidos fundamentales, dará lugar a una primera apreciación de las fuerzas necesarias para llevar a cabo estas tareas. La determinación de las fuerzas de la Guardia Civil que pueden ser necesarias en esta situación son una causa que hace que representantes de esta Institución deban estar presentes en todo el proceso. Obviamente la aportación que los mismos pueden hacer en las valoraciones de implicación de la seguridad pública es evidente. Otra posibilidad que conviene considerar es la de situar a miembros de la Guardia Civil en las estructuras de CIVPOL, lo que facilitaría una acción nacional más sencilla en múltiples aspectos.

## EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

En el planeamiento de operaciones convencionales, durante esta fase se diseñan las formas de lograr lo que se ha definido en la etapa anterior. En él se intentará desarrollar la línea de acción propia, y enfrentarla a la del enemigo para averiguar cómo funcionará y cuáles pueden ser sus puntos débiles.

Éste es uno de los puntos donde surgen más dificultades a la hora de armonizar el método con las nuevas realidades a que se enfrenta el comandante de la operación. La principal diferencia que se encontrará el proceso mental que dirige el planeamiento es la no existencia de la categoría de enemigo, o al menos, en la manera que convencionalmente entendemos por enemigo.

Por más que se trate de encontrar una similitud, lo cierto es que en el ámbito de la seguridad la mayor parte de las veces no se puede encontrar una entidad que cumpla un papel similar al de «enemigo». Las realidades a que nos enfrentamos son más similares a «problemas» o «delincuentes», y por lo tanto carecen de características fundamentales que conlleva el término «enemigo». Fundamentalmente se puede decir que, en este campo no nos enfrentaremos a alguien cuyas intenciones sean la destrucción de nuestras fuerzas, o incluso que, una vez superada la parte inicial del conflicto, su objetivo primario pueda ser nuestra derrota. Más bien se tratará de grupos, que en determinados puntos tendrán intereses que se van a oponer al cumplimiento de nuestra misión. Probablemente este asunto pueda ser objeto de matización si lo analizamos en relación al enemigo asimétrico, pero no deja de ser un problema que no tiene por qué tener una relevancia esencial en este campo concreto del planeamiento.

La deducción inmediata del párrafo anterior es la complejidad, o imposibilidad en algunos casos, de plantear una línea de acción del enemigo. Deberemos optar en este caso por un modelo de línea de acción propia en la que se establezcan una serie de áreas y los objetivos que deben conseguirse en ellas.

Otro condicionante específico de la línea de acción que se adopte es que los resultados no pueden lograrse autónomamente, sino que su éxito viene condicionado por el desarrollo de las otras partes del modelo. Así, la inexistencia del sistema judicial y penitenciario hará difícil el desarrollo de las labores de seguridad.

## La formación de nuevas policías

La institución policial es uno de los aspectos más singulares y definitorios de un Estado. La labor cotidiana de la policía tiene relación con aspectos fundamentales que regulan la vida de los ciudadanos, y al mismo tiempo es reflejo de aspectos centrales de la organización política del propio Estado, lo que hace que su papel tenga una relevancia singular en la legitimidad de cualquier gobierno. Como reflejo de lo anterior, resulta difícil imaginar la vida en una sociedad compleja e interrelacionada sin la presencia de esta institución, que de forma primordial contribuye a la seguridad de sus ciudadanos.

El modelo empleado hasta el momento en las operaciones de reconstrucción se caracterizaba por un carácter secuencial. Se partía de la premisa de que primero era necesaria una intervención que conduzca a la derrota del enemigo, posteriormente se plantea una fase de estabilización, en la cual se produce una consolidación de la situación de seguridad obtenida, y por último se procede a la reconstrucción del Estado con la creación de los instrumentos necesarios, entre los que tiene un rol significativo la policía.

Este esquema ha sido empleado con profusión, y las intervenciones en los Balcanes pueden ser una buena muestra. Sin embargo, varias de las experiencias actuales nos muestran las limitaciones e inconvenientes del modelo.

La idea implícita en el planteamiento es que el valor inicial que debemos instaurar, y que posibilitará el proceso posterior, es la seguridad. Se considera que sin un adecuado nivel de seguridad no será posible lograr el resto de objetivos, y ello es así tanto ante un conflicto bélico, una crisis humanitaria, o un vacío de poder por el derrumbe de las estructuras de un Estado fallido.

Los ejemplos de las intervenciones en Irak y Afganistán nos muestran la dificultad de que las tropas de los países occidentales puedan competir con ciertos regímenes en lograr determinados niveles de seguridad. Inicialmente para la cultura occidental la seguridad siempre aparece combinada con unos amplios márgenes de libertad y respeto de los derechos humanos, mientras que para otros actores este binomio puede no existir o estar claramente escorado hacia la segunda de las partes. En segundo lugar, en muchos casos nos enfrentaremos a una situación en la que los problemas de seguridad se verán incrementados por la acción de los

grupos que con su conducta motivaron la intervención, los cuales con sus acciones posteriores pueden ser los principales responsables de los actos que atentan contra la propia seguridad de la zona. En cualquier caso puede aceptarse como idea inicial la incapacidad de las fuerzas occidentales para proporcionar los mismos niveles de seguridad que otros actores.

Otra cuestión que se debe analizar es que la intervención puede conducir a la eliminación de las estructuras de seguridad existentes en ese momento. Esto produce una situación de vacío, en la cual no existe ninguna institución con la misión de proporcionar los servicios de protección a las vidas y propiedades de la población. La continuidad de una situación similar acabará conduciendo a la pérdida de legitimidad de cualquier gobierno.

Todo lo anterior nos hace pensar en que es necesario superar este esquema y tratar de encontrar soluciones que permitan reforzar las sinergias entre seguridad y reconstrucción. Lejos de considerarse pasos secuenciales, la seguridad y la reconstrucción, incluidas las propias estructuras políticas del Estado, deben verse como procesos paralelos dotados de fuertes dependencia. En la medida que se logre el desarrollo y reconstrucción de una zona, la aceptación de la población hará que se incremente la seguridad y viceversa, en la medida que aumenta la seguridad será más fácil orientar esfuerzos a la reconstrucción.

En este punto es útil plantearse cual puede ser la visión de una familia afgana, para la cual después de seis años, la situación de sus condiciones de vida no han mejorado y lo que ve son los efectos magnificados de las acciones de combate.

En este proceso es necesario que la formación de una institución de policía local comience cuanto antes, como un proceso vital para reforzar la legitimidad de cualquier estructura que constituya el gobierno. Las únicas fuerzas presentes en los primeros momentos, y si la situación de seguridad es pobre, durante un periodo prolongado, serán las fuerzas militares. Esta realidad insoslayable hace que hoy en día, una de las principales misiones y que requiere un porcentaje elevado de los esfuerzos de la Policía Militar sea la formación e instrucción de las fuerzas de policía local.

La experiencia acumulada hasta el momento es variada y arroja diversas lecciones que han sido aprendidas en las situaciones anteriores.

Lo que se pretende crear, o reformar, es una policía para la sociedad civil, la tentación de crear una fuerza, bajo la denominación de policía, para la lucha



contra la insurgencia no es sino una variante del modelo anterior, y que forzosamente conducirá a la repetición de los problemas planteados. La fuerza de policía que se cree debe estar orientada a la defensa de la población civil y solución a los problemas de seguridad que presente. La antigua polémica entre Policía de la Sociedad y Policía del Estado se muestra más acuciante en escenarios donde el deterioro de la situación de seguridad hace que la población se vuelva más vulnerable a todo tipo de abusos.

Otro de los problemas que se suelen presentar es que se trata de crear una fuerza de policía completa, es decir, se crea, o al menos se diseña desde las etapas iniciales, una estructura jerárquica capaz de funcionar autónomamente. El error reside en que este proceso, en las sociedades consolidadas, es prolongado mientras que en las intervenciones se aceleran los tiempos y dan lugar a estructuras artificiales de difícil acomodo y que no presentan un contrapeso adecuado en los restantes niveles del Estado. Los puntos donde más evidente resulta este desfase es en la nula existencia de un sistema jurídico o penitenciario, aunque podrían identificarse otros. Esto se trata de arreglar posteriormente mediante procedimientos difíciles y que crean múltiples tensiones. Una segunda vertiente es que se promueve a gente con nula experiencia, o cualificación, y cuyo principal mérito es su actuación durante el conflicto, o su supuesta lealtad a las fuerzas intervinientes. Una línea de actuación alternativa es la creación de las bases, que serán dirigidas por las fuerzas intervinientes, y posteriormente promover algunos cuadros. Para evitar las precipitaciones la solución es, nuevamente, comenzar el proceso cuanto antes y la transparencia en la comunicación.

Otro error repetido es el intento de trasplantar estructuras de los países donantes, en su mayor parte occidentales, lo cual puede conducir a soluciones ineficaces y con problemas de sostenibilidad. Habitualmente se buscan modelos que son conocidos y que se han probado eficaces en numerosos países, pero su implantación en Estados con estructuras débiles y realidades sociales muy diferentes puede no resultar idónea, entre los ejemplos podemos encontrar desde la creación de laboratorios hasta modelos organizacionales con dependencias difusas.

Los objetivos iniciales a los que se dediquen deben ser limitados y asequibles, de nada vale crear una estructura a la que se le encomiendan tareas que no puede afrontar, aunque las mismas sean competencia de las policías en sociedades normales. Entre los ejemplos podríamos destacar la lucha contra el cultivo del opio en Afganistán.

Una de las primeras decisiones que se toman es la naturaleza de la policía que se va a crear. En este proceso se dan una serie de fuerzas concurrentes que conducen a modelos con características similares. La existencia de tensiones étnicas lleva a que se creen originariamente policías con esta diferenciación y, como consecuencia, de pequeño tamaño y reducida competencia geográfica. La alta implicación en estos procesos de los países nórdicos y del mundo anglosajón, donde éste es el modelo que conocen, heredero de su sistema político federal, es otro factor destacable para la imposición de este sistema policial. Por último se procura crear una institución con poderes limitados, de tal forma que en los primeros momentos no pueda condicionar al poder político. El resultado de todo ello, a medio plazo, es la creación de varios cuerpos de policía en el territorio, lo que sumado al ambiente de inestabilidad en que se desarrolla acaba conduciendo a su inoperancia, principalmente en lo concerniente a la lucha contra el crimen organizado.

La cuestión anterior enlaza claramente con otro de los puntos clave del proceso, la necesidad de contar con una apariencia de legitimidad política. La presencia de representantes democráticamente elegidos con los que se pueda consultar y discutir los distintos pasos es imprescindible para el éxito final del proceso. Su no implicación en los objetivos hará muy difícil un progreso real.

Otro de los aspectos problemáticos es la tendencia que existe a realizar modelos que implican un cambio en los equilibrios de poder existentes, ya sea dotando a unos de funciones que antes no tenían o, en los casos más frecuentes, retirándolos hacia los órganos políticos.

Tratadas las implicaciones que el entorno proyecta sobre la creación de un nuevo cuerpo de policía, conviene realizar una reflexión sobre la forma en que la creación de un cuerpo de policía puede ser utilizado para influir directamente en el entorno social, en campos que se escapan a la concepción tradicional. En términos económicos se puede decir que produce externalidades positivas. Resulta una manera muy eficiente de lograr canalizar la ayuda económica a amplios sectores de la población de forma directa y sin utilizar intermediarios. Obviamente también se reduce de forma considerable el número de desempleados lo que contribuye a la paz social. Sin embargo, estas ventajas se vuelven dificultades en tanto en cuanto se produce una carga económica que los Estados no son capaces de soportar sin ayuda internacional

## Conclusiones

La Guardia Civil ha desempeñado desde su creación un papel central en el mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos españoles. Este cometido principal se ha compatibilizado con la prestación de otras funciones, entre las que, por su importancia, destacan la contribución que realiza a los conceptos que hoy se engloban bajo el término de «Defensa Nacional». Las diferentes normas legales han reservado, debido a su naturaleza militar, una forma singular de contribución de la Guardia Civil a la defensa militar, de las cuales, en consonancia con la historia y las realidades de países de nuestro entorno, las más relevantes son las funciones de Policía militar. Esta misión y el resto que se le encomienden tienen su previsión en forma de real decreto, anticipado hace casi 30 años, pero que tras múltiples estudios y debates, sigue sin ver la luz.

Aun a falta del mencionado texto legal la realidad muestra que la Guardia Civil ha venido desempeñando la totalidad de cometidos previstos para la Policía Militar. La contribución que la Guardia Civil puede realizar a estas funciones debe estar orientada por la prestación de aquellos cometidos específicos que de forma singular más puedan beneficiar a la acción de las fuerzas desplazadas fuera del territorio nacional, y que guardan relación con sus capacidades policiales específicas.

En el desempeño de estos cometidos los guardias civiles añaden a su condición de agente de la autoridad y de policía judicial genérica, el de fuerza armada. El aporte de capacidades policiales específicas debe ser suficiente para cumplir las variadas necesidades del comandante de la operación pero, en cualquier caso, cubrir inexcusablemente las de Policía Judicial Militar. Esta obligación es consecuencia directa de la exclusividad con que, en el momento presente, la legislación atribuye estos cometidos a la Guardia Civil.

El respaldo legal de los cometidos mencionados en el párrafo anterior no se obtiene de los acuerdos técnicos, o de homologación, firmados en el concierto internacional, sino que es, por el contrario, la traslación de la normativa interna, expresión de la voluntad del legislador de mantener unidas las funciones de Policía Judicial. Esta realidad hace que sea deseable la presencia de representantes de la Guardia Civil en las reuniones en que se aborden estos temas.

La decisión política y, posiblemente, la capacidad que se tenga para hacer entender la relación entre la seguridad interior y exterior, será la que oriente

la disponibilidad de recursos humanos que la Guardia Civil ponga al servicio de las fuerzas militares desplazadas fuera de territorio nacional. El APP-12 realiza una asignación de cometidos que no puede sino reputarse de maximalista. Será necesario no sólo proceder a una asignación entre los cometidos que cumplimenten la Policía Militar y el resto de unidades militares, sino dentro de la primera los que puede realizar la Guardia Civil.

En este momento de nuestra historia se nos presenta un desafío en el que las fuerzas desplegadas en escenarios de conflicto tenderán a tener una interacción más profunda con la sociedad civil, ejercitando labores que hasta el momento le eran ajenas o configurando el necesario marco de apoyo. En este proyecto dos son los cambios que se afrontan: el primero en la implicación directa de las fuerzas en la prestación de seguridad a la propia población civil, y en segundo lugar fortaleciendo el proceso de «construcción nacional». Dentro de este último término adquirirá especial relevancia la creación o reconstrucción de las Fuerzas de Seguridad. En ambas labores están llamadas a jugar un papel importante las unidades de policía militar, y consecuentemente la Guardia Civil, en las que trascienda la tradicional dimensión interior de apoyo a la fuerza.

La necesidad de superar el anterior modelo teórico de fases, en el cual hasta que no se lograba un determinado nivel de seguridad no se iniciaban las acciones de reconstrucción, se configura como una realidad y una necesidad. Cada vez parece más clara la dificultad de lograr una pacificación de los territorios sin llevar a cabo un esfuerzo en la reconstrucción material y de las estructuras del estado. En este último campo adquiere especial relevancia la creación de unas Fuerzas de Seguridad que presten servicio a la población.

Esta implicación en las tareas de las fuerzas policiales tendrá un efecto positivo no sólo en la reconstrucción de la zona y, por lo tanto, en la situación final deseada a nivel político, sino en las propias operaciones de la fuerza. Mediante estas actividades, se logrará el acceso a una información criminal que guarda íntima relación con las condiciones de seguridad y sucesos en el área de responsabilidad de cualquier contingente.

Todas las consideraciones anteriores hacen que en los grupos de planeamiento de las diferentes operaciones se deban integrar oficiales de la Guardia Civil, con la preparación necesaria en este campo, de tal manera que se aproveche su experiencia previa en asuntos de seguridad y sea posible contar desde el primer momento con la necesaria coordinación para el cálculo de efectivos necesarios y su preparación.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. BUENAVENTURA LÓPEZ RODRÍGUEZ

*Contralmirante jefe de Estudios de la ESFAS. CESEDEN.*

*Coordinador:* Dr. FEDERICO AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS

*Capitán de corbeta.*

*Vocales:* D. MICHAEL JÄGER

*Teniente coronel del Ejército del Aire alemán.*

D. JUAN PUIME MAROTO

*Comandante del Ejército de Tierra.*

D. LUIS F. CASELLES DOMÉNECH

*Comandante del Ejército de Tierra.*

D. JOSÉ MARÍA LAIZ UGIDOS

*Comandante del Ejército de Tierra.*

D. IVÁN MORGAN PLANAS

*Comandante del Ejército de Tierra.*

D. GÖRAN BOUDRY

*Mayor del Ejército de Tierra belga.*

D. JOSÉ MIGUEL MEJÍA MEDINA

*Mayor del Ejército de Tierra hondureño.*

D. FERNANDO PEDREIRA LATA

*Comandante de la Guardia Civil.*

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

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO .....	7
PRESENTACIÓN .....	9
<i>Capítulo primero</i>	
CONTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS ECOLÓGICOS AL DESARROLLO DE CONFLICTOS Y RIESGOS PARA LA SEGURIDAD.....	15
Introducción.....	17
Clasificación de cambios ecológicos.....	19
— <i>Cambios ecológicos no antropogénicos</i> .....	19
— <i>Cambios ecológicos antropogénicos planificados/deseados</i> .....	21
— <i>Cambios ecológicos antropogénicos no planificados/indeseados</i>	23
Tipos de conflictos estimulados por cambios ecológicos.....	25
— <i>Conflictos por los recursos</i> .....	25
— <i>Conflictos de migración</i> .....	29
— <i>Otros tipos relevantes de conflictos</i> .....	31
Definición más extensa de seguridad/previsión de seguridad.....	32
— <i>Cambios ecológicos en el contexto ampliado de seguridad</i> .....	32
— <i>Exigencias de actuación/opciones políticas de actuación</i> .....	37
Resumen y perspectivas.....	39
— <i>Resumen</i> .....	39
— <i>Nuevas guerras. ¿Resultados de cambios ecológicos?</i> .....	40

*Capítulo segundo*

EL CIBERESPIONAJE Y LA CIBERSEGURIDAD.....	45
Introducción.....	47
La ciberamenaza.....	49
El ciberespionaje.....	55
La lucha contra los ciberataques.....	58
— <i>Sistema Nacional de Seguridad y respuesta para el ciberespacio</i>	60
— <i>Programa Nacional de Reducción de Amenazas y Vulnerabilidades</i>	64
— <i>Programa de Divulgación y Enseñanza sobre Seguridad del Ciberespacio</i> .....	66
— <i>Programa de Cooperación Internacional</i> .....	69
Situación en España.....	71
Conclusiones.....	72

*Capítulo tercero*

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA AYUDA HUMANITARIA.....	77
Introducción.....	79
Evolución de la ayuda humanitaria.....	81
— <i>Origen de la ayuda humanitaria</i> .....	81
— <i>La ayuda humanitaria tras la Segunda Guerra Mundial</i> .....	84
— <i>La acción humanitaria</i> .....	87
— <i>Ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo</i> .....	89
— <i>La responsabilidad de proteger</i> .....	90
Evolución de la actuación de los Ejércitos.....	92
— <i>Evolución de la amenaza</i> .....	92
— <i>Evolución de la respuesta</i> .....	94
— <i>Actuación de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto</i> .....	97
Actuación de las Fuerzas Armadas y acción humanitaria.....	98
— <i>La ayuda humanitaria como misión de los Ejércitos</i> .....	101
— <i>Ayuda humanitaria independiente de la misión de los Ejércitos</i> ...	105
— <i>Ayuda humanitaria como parte de la misión</i> .....	106
Resumen y conclusiones.....	113

Capítulo cuarto

EL EQUIPO DE RECONSTRUCCIÓN PROVINCIAL ESPAÑOL EN AFGANISTÁN.....	123
Introducción.....	125
La evolución del concepto PRT.....	127
— Origen y desarrollo de los PRT,s.....	127
— El futuro del PRT.....	132
El concepto y organización del PRT.....	135
— Concepto de PRT.....	135
— Escalones superiores de dirección de los PRT,s.....	136
— Estructura del PRT.....	138
El PRT español.....	140
— Encuadramiento.....	140
— Misión.....	142
— Cometidos.....	142
— Orgánica y capacidades.....	143
— Operaciones y funcionamiento.....	147
Conclusiones y propuestas.....	151
Capítulo quinto	
VIOLENCIA SEXUAL Y NUEVAS GUERRAS.....	159
El concepto.....	161
Definición.....	164
Factores de persistencia.....	165
El conflicto social prolongado.....	167
El derecho a proteger.....	170
— Autoridad.....	173
— Legitimidad.....	175
Papel y compromiso de las Fuerzas Armadas.....	176
Conclusiones.....	180
LOS CONFLICTOS ÉTNICOS, ¿CATALIZADORES DEL USO DE VIOLENCIA SEXUAL?.....	185



	<u>Página</u>
La violencia sexual en los conflictos armados a lo largo de la Historia	185
El Derecho y la violencia sexual en los conflictos armados.....	186
Motivos para el uso de la violencia en los conflictos armados.....	189
– <i>Botín de guerra o venganza</i> .....	190
– <i>Superstición</i> .....	190
– <i>Beneficio personal (prostitución forzada, tráfico de mujeres y esclavitud sexual)</i> .....	190
– <i>Cohesión de grupo. Moral de la tropa</i> .....	191
– <i>Tortura, técnica de interrogación</i> .....	191
– <i>Táctica de antiinsurgencia</i> .....	192
– <i>Aterrorizar y dominar una población</i> .....	192
– <i>Limpieza étnica y genocidio</i> .....	192
Consecuencias.....	193
Condiciones y parámetros que favorecen el uso de la violencia sexual en los conflictos armados.....	195
– <i>La hegemonía de la masculinidad. ¿Condicionante innato?</i> .....	195
– <i>La cultura</i> .....	198
– <i>El militarismo</i> .....	200
– <i>La impunidad</i> .....	202
– <i>El efecto del alcohol, la droga y otros estupefacientes</i> .....	205
– <i>Propaganda</i> .....	206
– <i>Circunstancias propias del conflicto</i> .....	207
Conclusiones.....	209
 <i>Capítulo sexto</i>	
<b>LAS FUERZAS ARMADAS DE HONDURAS ANTE LAS AMENAZAS DEL SIGLO XXI.....</b>	
	<b>215</b>
Introducción.....	217
Las nuevas amenazas en Honduras.....	219
– <i>Evolución</i> .....	219
– <i>Situación actual</i> .....	222
– <i>Acciones del Estado de Honduras</i> .....	229
Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las nuevas amenazas.....	234
– <i>Creación y evolución de las Fuerzas Armadas</i> .....	234

	<u>Página</u>
— <i>Situación actual</i> .....	235
— <i>Participación de las Fuerzas Armadas en el combate a las nuevas amenazas</i> .....	238
Prospectiva y conclusiones.....	240
— <i>Prospectiva</i> .....	246
— <i>Conclusiones</i> .....	247
 <i>Capítulo séptimo</i>	
LA GUARDIA CIVIL COMO POLICÍA MILITAR INTEGRAL EN OPERACIONES.....	255
Introducción.....	257
Marco normativo.....	258
— <i>Acuerdos internacionales</i> .....	262
— <i>La Guardia Civil como Policía Judicial Militar</i> .....	263
Referencias doctrinales de la Policía Militar y participación de la Guardia Civil en el modelo.....	265
— <i>La Doctrina y los procedimientos de la OTAN para la Policía Militar</i> .....	265
— <i>La Doctrina española sobre la Policía Militar</i> .....	266
— <i>La participación de la Guardia Civil en misiones de Policía Militar</i> ....	266
Implicaciones para la Guardia Civil de los nuevos escenarios de operaciones.....	268
— <i>Evolución de los mandatos y de posición de la Alianza Atlántica</i> . ..	269
— <i>El modelo de fases de las operaciones no artículo 5 y sus limitaciones</i> .....	271
— <i>El proceso de planeamiento ante los nuevos requerimientos</i> .....	272
La formación de nuevas policías.....	276
Conclusiones.....	280
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	283
ÍNDICE.....	285

## RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- \*1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehliefen y Lenia).
- \*2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- \*3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- \*4. Cinco sociólogos de interés militar.
- \*5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- \*7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
- 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
- 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
- \*12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
- 13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- \*15. La crisis de los Balcanes.
- \*16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
- 17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
- \*18. Las misiones de paz de la ONU.
- \*19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
- 20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
- 21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- \*22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo xxi.
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- \*39. V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo xxi.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: Libertad para Irak.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.

69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica.
85. Futuro de la política europea de Seguridad y Defensa.
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro.
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas.
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la Seguridad y la Defensa.
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006).
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado.
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea.
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad.

- 93.** La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial.
- 94.** Tecnología y Fuerzas Armadas.
- 95.** Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas.
- 96.** El mundo iberoamericano ante las actuales retro estratégicas.
- 97.** XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas.
- 98.** La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
- 99.** Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN.
- 100.** Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial.
- 101.** La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana.
- 102.** El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano.
- 103.** Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas.
- 104.** Las fronteras exteriores de la Unión Europea.
- 105.** La industria y la tecnología en la política europea de Seguridad y Defensa.
- 106.** De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad.
- 107.** La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro.
- 108.** China en el sistema de seguridad global del siglo XXI.
- 109.** Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI.
- 110.** Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales.
- 111.** Las nuevas guerras y la Polemología.

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.