
MARIÉN DURÁN CENT
(Universidad de Granada)

*La construcción de la paz en Bosnia y Kosovo:
la contribución de los actores civiles y militares
al proceso*

*I. Introducción. II. La cooperación cívico-militar en la construcción de la paz.
III. Las Organizaciones No Gubernamentales. IV. La participación militar en el
proceso de Peacebuilding. V. Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Desde el final de la Guerra Fría, los ejércitos se han encontrado con nuevos escenarios en los que los conflictos intraestatales de carácter etnonacionalista, que suponen un nuevo paradigma en las crisis nacientes, se han disparado vertiginosamente provocando crisis humanitarias complejas: grandes desplazamientos de población, hambre, conflictos armados, conflictos étnicos, colapso institucional, económico y político, entre otras consecuencias. Esto ha exigido brindar como respuesta emergencias humanitarias adaptadas a estas circunstancias. En este nuevo ambiente cambiante, los conceptos tradicionales de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), no eran los mejores para aplicar, pues ahora se necesitaba una aproximación integrada que comprometiese a la vez la acción política, militar y humanitaria.

Esta nueva etapa y estos nuevos conflictos traerán consigo un cambio de tendencia en las operaciones de paz. Por otro lado, el surgimiento de fenómenos como la globalización –germen, entre otras cosas, de las organizaciones no gubernamentales internacionales–, cambiarán el panorama del desarrollo de estas operaciones en las que estos nuevos actores tendrán que interactuar con los ejércitos. Los nuevos valores sociales posmateriales dieron lugar a la creación de estas nuevas organizaciones con el objeto de canalizar dicha preocupación social.

La aparición de nuevos actores ha hecho que las relaciones cambien de tal forma que incluso las fuerzas armadas tengan que efectuar adaptaciones ante la complejidad de estos nuevos escenarios que conllevan la presencia de multitud de actores civiles con mentalidad distinta de la militar.

Dentro del este nuevo entorno de seguridad que estamos delineando ¹ se incrementa, pues, la posibilidad de que las organizaciones humanitarias y las fuerzas

¹ A partir de ahora la seguridad ya no podrá ser objeto de una definición única. No puede ser considerada estrictamente desde el punto de vista político y militar. Se produce la *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 45/46. Valencia, 2003/2004*

armadas occidentales trabajen juntas, adoptando estas últimas un rol de facilitadoras de la acción humanitaria ². La naturaleza bilateral de la respuesta internacional militar y humanitaria crea una complejidad tal en las relaciones que complicará las relaciones de los diferentes participantes en la gestión de las crisis.

En esta dinámica, los casos de Bosnia y Kosovo han sido los más paradigmáticos de esta serie de *cleavages* étnicos que han asolado el panorama internacional después del colapso del comunismo, convirtiéndose en el centro de todas las atenciones por parte de la comunidad internacional a la hora de plantearse cómo gestionar este tipo de conflictos. Su complejidad, y la presencia de organizaciones humanitarias en mayor medida que en ningún otro momento histórico, va a ser un elemento nuevo que pondrá de manifiesto las tensiones surgidas en los diferentes teatros de las operaciones. La construcción de la paz, objetivo primordial en este tipo de escenarios, va a ser tarea en la que participen todos, tanto actores civiles como humanitarios. Bosnia será, sobre todo, el espacio de ensayo donde por primera vez se va a dar de forma tan intensa esta presencia de todo tipo de organizaciones. De hecho, se encuentra entre los pocos ejemplos –junto con el también citado de Kosovo– donde el compromiso internacional se ha extendido desde el final de un conflicto hasta la reconstrucción en sociedades postconflicto ³.

II. LA COOPERACIÓN CÍVICO-MILITAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Este estudio se centra en el análisis de la aportación que han hecho diferentes instituciones civiles y militares al proceso de construcción de la paz (*peacebuilding*) en Bosnia y en Kosovo. Con todo, y a fin de delimitar estas contribuciones, nos referimos a actores principalmente externos, centrándonos –por un lado– en la contribución de las organizaciones no gubernamentales, asociaciones que han manifestando el dinamismo creciente de la sociedad civil mundial y –por lo que hace al estamento militar– en la aportación de las tropas españolas, ya sea bajo mandato de la OTAN como de Naciones Unidas.

La presencia simultánea de estos dos actores ha propiciado una respuesta humanitaria de una inusual naturaleza bilateral, en un área de operaciones que en un inicio, cuando se desata la crisis de Bosnia, les era a unos y a otros desconocida ⁴. Los Balcanes han acabado siendo además campo de entrenamiento para misiones posteriores, obligando en cierta forma a interactuar y cooperar en este espacio a dos instituciones que por principio tienen culturas organizativas diametralmente opuestas. Esta colaboración y cooperación se hizo necesaria en estos contextos sobre todo porque compartían un mismo espacio físico y había que coordinar determinadas tareas, siendo

rehabilitación de una aproximación extensiva a la seguridad. Charles P. David y Jean J. ROCHE: *Théories de la sécurité*, Montchrestien, París, 2002.

² GROUP DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SUR LA POLIS ET LA SECURITE: *Militaires-Humanitaires. A chacun son rôle*, Médecins sans frontières, 2002, pág. 127.

³ Michael C. WILLIAMS: “Civil-Military Relations and Peacekeeping”, *Adelphi Paper* n° 321 (1998), pág. 56.

⁴ Larry MINEAR, Ted BAARDA y Marc SOMMERS: “NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, [*Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies*] *Ocasional Paper* n° 36 (2000), pág. 4

una de las más importantes para los militares la de apoyar logísticamente el trabajo humanitario ⁵.

Bosnia y Kosovo han representado dos ejemplos emblemáticos de esta actuación a la vez civil y militar en conflictos principalmente de carácter identitario ⁶. Estos conflictos intraestatales han sido testigos de los inicios de la cooperación –a veces fluida, a veces tensa–, entre estos dos actores, produciendo además una amplia literatura sobre la cuestión y evidenciando también discusiones en el campo académico sobre el tema –como sucedió con la crítica a la militarización de la ayuda humanitaria que se produjo sobre todo en el caso de Kosovo, donde la institucionalización de las relaciones se hizo más patente ⁷.

La cooperación cívico-militar, ha llevado consigo una importante revisión de algunos conceptos en el caso de los ejércitos. Se ha comprobado que no pueden actuar de forma aislada, sino que tienen que tener presente los factores sociales, políticos, culturales, humanitarios y económicos que concurren en cada caso ⁸. Antes, los militares se entrenaban solamente para llevar a cabo labores bélicas; ahora son también entrenados para interactuar con otros actores que desempeñan un papel humanitario y trabajan por la reconciliación de las diferentes poblaciones. Para ello, la mayoría de los ejércitos occidentales desarrollaron en la década pasada nuevas estructuras y normas para tratar con estos nuevos actores. Y aunque las diferencias culturales todavía permanecen, los cambios experimentados han sido significativos, hasta el punto de que su participación en algunas labores no asociadas directamente con ellos se empezó a percibir como normal ⁹.

Esta cooperación se ha dado en un contexto en el que Naciones Unidas ha hecho hincapié en la mejora de la gestión de las crisis. La aparición del documento “Una Agenda para la Paz” de Boutros Ghali supuso que se resaltase, entre otras cuestiones, el concepto de *peacebuilding* ¹⁰. Éste ha sido ampliamente estudiado ¹¹ a partir de este

⁵ David LAST: “Organizing for Effective Peacebuilding”, *International Peacekeeping* vol. 7 (2000), pág. 82.

⁶ Jean P. LEDERACH: *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bakeaz, 1998, pág. 30.

⁷ De hecho, la cooperación entre civiles y militares se estableció de acuerdo con la estructura que acordaron el Secretario General de la OTAN, Javier Solana y el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, Sadako Ogata. Como consecuencia de la crisis, además de en Kosovo, la división del trabajo entre militares y actores humanitarios fue gestionada por la unidades de Cooperación Cívico-Militar (Cimic) que funcionaban con oficiales de enlace. El principal interlocutor para la interacción con los actores humanitarios, fue ACNUR. Véase al respecto Larry MINEAR, Ted BAARDA y Marc SOMMERS: “Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, cit., págs. 14 a 19.

⁸ José I. CAMACHO ALONSO: “CIMIC”, *Ejército de Tierra Español, Cuartel General Sudoeste*, año LXI, nº717 (2000), pág. 68.

⁹ David RIEF: “Humanitarianism in Crisis”, *Foreign Affairs* nº 81/6 (año de edicion), pág. 113.

¹⁰ Otra definición de este concepto –y que incluye las dimensiones esenciales de la política económica– es “una contribución a la seguridad humana que combina, la transformación del sector de la seguridad, los derechos básicos, reconstrucción física y desarrollo social y economía integrada” (Michael PUGH: “Peacebuilding and spoils of peace: the Bosnia and Herzegovina experience”, *Plymouth International Studies Centre; International Peacekeeping*, Revised 05/12/01, pág. 2).

¹¹ Si citamos o tenemos en cuenta a otros autores, ya Kant trató este tema en *El Tratado para la Paz Perpetua* en el que establece que un alto el fuego es insuficiente para la paz, pues esta

documento, donde se afirmaba que había que “estar preparados para asistir en un proceso de *peacebuilding* ¹²: reconstruir las instituciones y las infraestructuras y poner los pilares para una paz futura”¹³. Se considera que es la cuarta fase en la estrategia de Naciones Unidas para la resolución de conflictos. De la definición dada se deduce que la transición de *peacekeeping* a *peacebuilding* parece que lleva implícita una implicación más amplia de los militares en las actividades civiles o en un compromiso civil ¹⁴. Esto ha supuesto, sobre todo en la última década, un enorme desafío para los ejércitos occidentales que han tenido que vivir una importante transformación para acomodarse a las nuevas misiones complejas

J. P. Lederach ha considerado que:

“construir la paz en conflictos presentes requiere un compromiso a largo plazo para establecer las infraestructuras que abarquen todos los niveles de la sociedad que permitan la potenciación de los recursos de la misma para la reconciliación.”¹⁵

Veremos en los siguientes epígrafes en qué medida contribuyen nuestros actores objeto de estudio a tal propósito. En todo caso este compromiso ha sido adoptado por organizaciones como Naciones Unidas ¹⁶ y por múltiples actores que se han comprometido en los procesos de reconstrucción auspiciados por la Organización, estableciéndose por un plazo largo de tiempo como una de las medidas más eficaces para trabajar por la reconciliación. El papel jugado por los actores de los que escribía anteriormente ha ido en esta dirección, de manera que su intervención tiene un fuerte impacto en este proceso.

Se puede considerar que las tareas de reconstrucción física son más objetivamente evaluables, por ser más fácilmente visibles los resultados obtenidos, ya que están orientadas a mejorar las condiciones de vida fortaleciendo las estructuras democráticas, incluyendo la supervisión de procesos electorales, el fortalecimiento del sistema legal, la reconstrucción económica, la infraestructura educativa, el reasentamiento de refugiados y los servicios sanitarios.

Sin embargo, crear un clima de reconciliación en sociedades profundamente divididas es una labor que entraña bastantes dificultades, y en algunas ocasiones ni siquiera Naciones Unidas ha sabido cómo llevarla cabo. Se trata intentar que los distintos grupos que han luchado entre sí, sepan cómo compartir un futuro común,

significa el final de todas las hostilidades. Andrew J. YU: “Immanuel Kant’s Perpetual Peace and Contemporary Peacekeeping”, *Peacekeeping and International Relations* n° de marzo/abril de 1998.

¹² Otra forma de definir este concepto es la que ha dado Internacional Alert: “Es el empleo de medidas que consolidan las relaciones pacíficas y las instituciones sociales con el objeto de contribuir a la creación de un ambiente que disuada la escalada de tensiones que pueda conducir a conflictos violentos”. Véase Damian LILLY: “The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies”, *International Alert* n° de agosto de 2002, pág. 6.

¹³ Boutros BOUTROS GHALI: *An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, NY., 1992, pág. 3.

¹⁴ Chouinard, “Military Perspectives. From Peacekeeping to Peacebuilding” en *The Cornwallis Group IV: Analysis of Civil-Military Interactions*, The Canadian Peacekeeping Press, 1999, p. 247

¹⁵ Jean P. LEDERACH: *Construyendo la paz*. cit., pág. 18.

¹⁶ Jane BOULDEN: “The Verification and Monitoring of Peace Accords”, *Forum Disarmament* n° 3 (2000), pág. 46.

restablezcan las relaciones rotas, y superen las distintas percepciones negativas. Crear un clima o atmósfera integradora es por tanto el objetivo¹⁷. Para ello hay que desarrollar determinadas habilidades que requieren reconstruir relaciones, apoyar a los individuos y las comunidades que tengan una falta de confianza en su futuro y gestionar la dinámica psicosocial del conflicto residual¹⁸. Pero para crear este clima se deben dar una serie de condiciones además de la reconciliación, como son el capital social y la seguridad humana. El segundo se refiere a la confianza y reciprocidad entre las personas esencial para colaborar, siendo la educación y la religión cuestiones fundamentales para crear una atmósfera adecuada¹⁹. El tercero, la seguridad humana, hace referencia a la seguridad física, sanitaria, política, económica, social y cultural²⁰. Este concepto tiene por objeto la protección del individuo y no del Estado; representa una aspiración que pretende promover y progresar en los derechos de la persona. Se considera que la seguridad del individuo está en el centro de las prioridades internacionales. En su acepción contemporánea proviene del concepto de desarrollo humano e induce a la legítima injerencia internacional. Numerosas ONGs y Organizaciones Internacionales se han apropiado de este concepto, que en 1995 pasó a ser un elemento central de la política exterior canadiense²¹. Incluso el estamento militar se ha fijado en él para integrarlo dentro de sus estructuras en situaciones de postconflicto

El concepto de reconciliación es un concepto dinámico. Trata de enterrar un pasado destructivo. Implica no solamente resolver el conflicto, sino tener una convivencia común. Como concepto político abarca nociones de igualdad, confianza, aceptación de las diferencias políticas y culturales, amistad activa y un interés conjunto. Se refiere a un proceso por el cual los países o las sociedades divididas pueden establecer estructuras y procedimientos para una paz duradera con sus adversarios. Implica una reconstrucción postbélica que instaure la paz entre grupos divididos, creando relaciones políticas, culturales, económicas y sociales²².

Todos los actores presentes en estos escenarios han trabajado en este sentido y ha sido tal la interacción y la presencia de los mismos, que fue necesario introducir un concepto nuevo por parte de la OTAN a finales de los años noventa: se trata del concepto de cooperación cívico-militar (CIMIC, según sus abreviatura en inglés) que puede ser definido como “la coordinación y la cooperación en apoyo de la misión entre el comandante o jefe de la OTAN y los actores civiles, incluyendo a la población nacional a las autoridades locales, así como las internacionales y las agencias y organizaciones no gubernamentales y nacionales”²³.

En general la CIMIC tiene diversas tareas y objetivos que son importantes en una situación de postconflicto. Entre ellos se cuentan:

¹⁷ Jean P. LEDERACH: *Construyendo la paz*. cit., pág. 55.

¹⁸ David LAST: “Organizing for Effective Peacebuilding”, *International Peacekeeping* vol. 7 (2000), pág. 85

¹⁹ Charles J. RUSSO: “Religion and education in Bosnia: Integration not segregation?”, *European Journal for Education Law and Policy* n° 4 (2000), págs. 121 a 129, en pág. 122.

²⁰ Luc REYCHLER y Arnim LANGER: “The software of peacebuilding”, *Cahiers I.B.V.O.* n° 20/2 (2002), pág. 11.

²¹ Charles P. David y Jean J. ROCHE: *Théories de la sécurité*, cit.

²² Alice ACKERMANN: “Reconciliation as peace-building process in postwar Europe. The Franco German case”, *Peace and Change* n° 19/3 (julio 1994), págs. 229 y 230

²³ William R. PHILLIPS: “Civil Military Cooperation: Vital to Peace Implementation in Bosnia”, *NATO Review* n° 1 (1998), pág. 22.

- Promover la cooperación con la población civil y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Suministrar las condiciones de seguridad para que las organizaciones humanitarias desarrollen su trabajo.
- Llevar a cabo un control de la población, propiciando el retorno de los refugiados y la reunificación familiar, y luchando contra las violaciones de los derechos humanos.
- Controlar los recursos para satisfacer las necesidades de la población.

La cuestión es que son dos actores diferentes los que participan en el proceso de *peacebuilding* y todos quieren que haya coordinación, pero nadie quiere ser coordinado. Esta es la paradoja ²⁴: las fuerzas militares suelen y pueden imponer estabilidad, pero en última instancia depende también de lo que tenga la voluntad de hacer la población civil y del apoyo que presten las ONGs ²⁵.

Esta cooperación ha llevado a la militarización de la ayuda humanitaria que ha sido ampliamente criticada. Un ejemplo de esto fue la intervención humanitaria en Macedonia donde el trabajo se hacía “en campos nacionales y donde las ONGs eran seleccionadas para trabajar con sus ejércitos”²⁶. En este sentido, muchos participantes en la crisis de Kosovo se han mostrado cautos contra las amplias generalizaciones sobre la contribución de los militares a la acción humanitaria. Pero por parte de algunos se ha reconocido, como en el caso de Bosnia, que la colaboración con los civiles era la mejor forma de acelerar el proceso de reconstrucción ²⁷.

III. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Por definición, las ONGs son organizaciones sin ánimo de lucro con una intención pública; que no dependen de los gobiernos para la ejecución de sus políticas – por más que a menudo reciban ayuda financiera de ellos y de otros organismos como la Unión Europea o Naciones Unidas– y que mantienen cierta independencia, la cual es positiva para actuar con neutralidad. Son una compleja, reciente e interesante área de estudio que incrementó su número durante la guerra de Bosnia ²⁸ En este sentido, su

²⁴ David LAST: “Organizing for Effective Peacebuilding”, cit., pág. 86.

²⁵ David LAST: “Organizing for Effective Peacebuilding”, cit., pág. 90

²⁶ Peter MORRIS: “Humanitarian intervention in Macedonia: a NGO perspective”, *Forced Migration Review* n° de agosto de 1999, pág. 5

²⁷ Las fuerzas militares son algunas veces incapaces de suministrar comida, crear empleo para los refugiados, etc. Sin embargo, muchas organizaciones civiles, con sus respectivas especialidades tienen la habilidad de suministrar tal asistencia. Gracias al proceso institucional vivido por los militares, éstos han adquirido el conocimiento necesario de las organizaciones humanitarias visitando sus respectivas instalaciones y familiarizándose con los respectivos métodos de trabajo. El conocimiento que adquieren en las diferentes misiones puede ser importante para el futuro y para saber cómo colaborar para construir la paz.

²⁸ El número de ONGs ha crecido desde la I Guerra Mundial y más aún desde la II Guerra Mundial y la creación de Naciones Unidas. En 1993 y 1994 su número era de 15.000, aumentando más en los años siguientes. Véase Loramy C. GERSTBAUER: “Having faith in NGOs: A

neutralidad puede ayudar a tratar con los diferentes grupos étnicos, jugando un rol de mediación y construyendo puentes para la mutua comprensión.

Estas pasan a ser tenidas en cuenta debido a la significativa proliferación en la década de los noventa y a su contribución a la mejora de las condiciones de la sociedad en general, lo cual ha sido muy positivo al considerarlas como actores que juegan un importante papel en la prevención y resolución de conflictos ²⁹.

En el caso de Bosnia y Kosovo, las ONGs tuvieron que trabajar en conflictos caracterizados por una complejidad extrema. Organizaciones como Cruz Roja Internacional, *Save the Children*, las organizaciones humanitarias de Naciones Unidas, etc., donaron grandes sumas y recursos para reconstruir estas áreas.

Desarrollar sus actividades en estos entornos no fue fácil porque además de las tareas tradicionales del reparto de bienes y servicios, estas organizaciones han tenido otras tareas trascendentales, entre ellas la de promover la reconciliación en sociedades divididas por el conflicto étnico. Para ello han tenido que desarrollar nuevos programas con el objeto de actuar en espacios donde diferentes grupos étnicos tienen que convivir cada día con un duro pasado.

Después de los Acuerdos de Paz de Dayton, se establecieron en Bosnia numerosas ONGs internacionales para fomentar la paz y ayudar al proceso de reconstrucción. Su misión era servir en una primera fase a las necesidades inmediatas de la población distribuyendo bienes de primera necesidad y proveyendo asistencia social. En segundo lugar también ayudaron a crear organizaciones e instituciones que permitieran la discusión pública y la resolución de los problemas diarios para evitar la violencia ³⁰.

Por ejemplo, en el caso de Kosovo, se establecieron solamente en Pristina 250 ONGs. En esta crisis se enfatizaron también cuestiones como la protección armada y la protección de su propio personal, problema éste último que les ha llevado a tener mayor contacto con el estamento militar ³¹.

Su forma de trabajar en Bosnia fue organizando foros públicos, mesas redondas y discusiones políticas. Otras ONGs crearon y distribuyeron información sobre cuestiones como el retorno de los refugiados en otras regiones, la tolerancia étnica, etc. De esta forma, la información podía servirles como estímulo para participar en política para resolver los problemas, en lugar de usar la violencia. El objetivo de estos proyectos era fomentar la sociedad civil ³². El incremento por tanto, de las actuaciones de las ONGs en estas áreas se propició por la existencia de una relación de complementariedad e interdependencia entre el proceso de construcción de la paz y la sociedad civil.

comparision of faith-based and secular nongovernmental organizations engaged in international peacebuilding”, *on-line* en http://wwwlib.umi.com/dissertations/preview_all/3027865.

²⁹ Loramy C. GERSTBAUER: “Having faith in NGOs...”, cit., págs. 1 y 2.

³⁰ Michael TAYLOR: “Media Relations in Bosnia: A Role for Public Relations in Building Civil Society”, *Public Relations Review* n° 26/1 (2000), págs. 1 a 16, en 5 y 6.

³¹ Michael PUGH: “Civil-Military Relations in the Kosovo Crisis: An Emerging Hegemony”, *Security Dialogue* n° 31/2 (junio 2000), págs. 235 a 236.

³² Michael TAYLOR: “Media Relations in Bosnia...”, cit.

IV. LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN EL PROCESO DE PEACEBUILDING

Tradicionalmente se había considerado que la construcción de la paz era una actividad conducida por actores estatales a través de la diplomacia y la negociación. Sin embargo, construir un ambiente que disuada la escalada de tensiones requiere que se lleven a cabo un gran número de acciones por una amplia gama de actores³³.

En un principio pudiera parecer que los militares sólo participan en los procesos de reconstrucción física, pero como la experiencia ha demostrado en estos espacios, su contribución ha sido también importante en el campo de la reconciliación, de la seguridad humana y de los derechos humanos, sobre todo dotando de seguridad para que se diese el proceso de *peacebuilding*. Los Balcanes han sido el espacio en el que estas actividades comenzaron a desarrollarse y a convertirse en habituales para algunos ejércitos. De hecho, a raíz de estas experiencias, y en palabras de Michael Williams,

“se ha considerado que los militares europeos prefieren desempeñar papeles que no tienen tanto que ver con actividades de combate. Preferían realizar un papel de policía en el cual permaneciesen neutrales, consistiendo su trabajo en actividades principalmente conducentes a la reconciliación entre las partes, trabajando con autoridades locales y aplicando sus conocimientos de manera que tuviesen un impacto positivo en las autoridades locales y en las ONGs.”³⁴

La CIMIC no reemplaza la labor de los civiles: lo que hace es actuar como intermediaria. Los militares pueden ayudar en la realización de proyectos puntuales – como los de reconstrucción económica y social–, pero no tienen ni la formación ni los medios de análisis ni las perspectivas a largo plazo. Los militares no están en principio formados para estas tareas y el que participen en ellas no significa que puedan realizar toda la gama de labores humanitarias³⁵. Sin embargo, lo cierto es que las funciones o actividades de las tropas han vivido un cambio que ha ido desde la provisión de seguridad a la acción civil, y que ha producido ciertas tensiones y competición con las organizaciones humanitarias³⁶.

En este proceso de reconstrucción, los militares o fuerzas pacificadoras han pasado a comprometerse o estar involucrados en tareas civiles de ayuda humanitaria, desarrollo y democratización. Pero estas tareas deben ser traspasadas lo más rápidamente posible a las misiones civiles internacionales, y de éstas a las autoridades locales³⁷.

Seguridad y logística son las dos contribuciones más importantes que se pueden hacer en la arena humanitaria por parte de los militares. En el contexto de los derechos humanos, la seguridad es sinónimo de protección física de los individuos. Esta presencia

³³ Damian LILLY: “The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations...”, cit. pág. 6

³⁴ Michael C. WILLIAMS: “Civil-Military Relations and Peacekeeping”, *Adelphi Paper* n° 321 (1998), pág. 55.

³⁵ GROUP DE RECHERCHE ET D’INFORMATIONS SUR LA POLIS ET LA SECURITE: *Militaires-Humanitaires. A chacun son rôle*, cit., pág. 76.

³⁶ Larry MINEAR, Ted BAARDA y Marc SOMMERS: “Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, cit., pág. 21.

³⁷ David LAST: “Organizing for Effective Peacebuilding”, cit., pág. 83

sirve para proteger estos derechos porque salvaguardan el interés de las víctimas asegurando su acceso a la asistencia material³⁸.

En el caso de Bosnia, la seguridad física era proveída en un principio por IFOR (más adelante, SFOR). Cuando se implementó IFOR el deseo era crear “unas condiciones normales de vida” mediante el mantenimiento del alto el fuego que redujese la violencia. Su trabajo incluía proteger a la población civil y suministrar asistencia a las organizaciones de ayuda humanitaria. Cuando SFOR se estableció, la principal tarea de la seguridad se había cumplido y la violencia a gran escala había desaparecido, quedando sólo pequeños focos.

Por tanto, el objetivo del control de la violencia ha sido fundamental en lugares como Bosnia o Kosovo³⁹, donde la seguridad humana ha sufrido una fractura. El control de ésta como una pequeña parte de la seguridad personal es uno de los componentes del proceso de *peacebuilding*⁴⁰. La seguridad humana reconoce la importancia de los derechos humanos.

El Secretario General de Naciones Unidas subrayó la centralidad de los Derechos Humanos. En 1999, la cuestión más importante al respecto era la situación vulnerable de las minorías étnicas de la región. Se dieron encuentros y discusiones entre KFOR, UNMIK, UNHCR, OSCE, CICR con el objeto de coordinar esfuerzos que asistiesen la seguridad física⁴¹ de las minorías. KFOR se convirtió en el principal garante de la seguridad de las minorías étnicas que permanecían en Kosovo, deviniendo así en un factor clave en la garantía del derecho fundamental a la vida de las personas que pertenecen a las minorías. En esta línea, KFOR ha hecho algunos esfuerzos con el fin de introducir el concepto de seguridad humana dentro de sus estructuras, caracterizado principalmente por la ausencia de miedo e inseguridad entre la población civil⁴². Además, gracias a la compartición de información entre las instituciones mencionadas, la seguridad prestada por KFOR ha sido considerada como una de las contribuciones más importantes para el trabajo de protección de los Derechos Humanos llevado a cabo por la OSCE⁴³.

Los militares establecidos en la zona fueron provistos de un amplio conocimiento de las necesidades y una amplia información, y en algunos casos pudieron actuar como orientadores, poniendo en marcha su alta capacidad logística. Por ejemplo,

³⁸ Katarina MANSON: “Cooperation in Human Rights: Experience from the Peace Operation in Kosovo”, *International Peacekeeping* n° 8/4 (invierno de 2001), pág. 114.

³⁹ En este caso, KFOR era una fuerza de 45.000 hombres, cuyo objetivo era establecer y mantener un ambiente en el cual UNMIK pudiera facilitar la transición postconflicto. Hay que tener presente que se actuó sin el consentimiento de Naciones Unidas, pero no es labor de este artículo el estudio de esta cuestión. El papel de reconstrucción por las fuerzas de la OTAN sí fue aprobado después por el Consejo de Seguridad. Véase Larry MINEAR, Ted BAARDA y Marc SOMMERS: “Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, cit., pág. 7.

⁴⁰ Normalmente se define más como un proceso que como una actividad precisa. Damian LILLY: “The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations...”, cit., pág. 6

⁴¹ Incluso aquellos que criticaron a KFOR por no haber gestionado ésta de forma que se incluyese a serbios y romaníes dentro del paraguas de seguridad, expresaron cierta conformidad, porque a pesar de ello, éste era amplio. Y es que las tropas facilitaron el trabajo también, transportando material de ayuda humanitaria y protegiendo las casas de las minorías amenazadas. Véase Larry MINEAR, Ted BAARDA y Marc SOMMERS: “Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, cit., págs. 22 a 24.

⁴² Luc REYCHLER y Amim LANGER: “The software of peacebuilding”, cit., pág. 18.

⁴³ Luc REYCHLER y Amim LANGER: “The software of peacebuilding”, cit., pág. 121.

la identificación por parte de la KFOR de las zonas en las que había problemas de canalización en Kosovo, supuso que algunos proyectos para tales fines fueran concedidos por Naciones Unidas a la KFOR. Si se ha criticado a los ejércitos –en nuestros casos SFOR y KFOR– por realizar solo proyectos de impacto rápido, hay que tener presente que la reconstrucción de infraestructuras como carreteras no se clasificarían precisamente en esta categoría.

La contribución por tanto, del ejército a la seguridad humana es evidente, pues su simple presencia disminuye el conflicto y permite que se inicie el proceso de reconstrucción. En Kosovo ⁴⁴, por ejemplo, había desaparecido todo tipo de actividad teniéndose que comenzar de nuevo. Se contribuye en general a una mejora de las condiciones de vida con la reconstrucción económica, cultural y con la provisión de seguridad física.

En Bosnia, como consecuencia de la presencia de SFOR, la situación de la seguridad objetiva ha mejorado ostensiblemente. Sin embargo, a la altura de 2002, la violencia interétnica y los ataques seguían dándose regularmente, lo que aumentaba el sentimiento de inseguridad por parte de los refugiados que estaban volviendo a sus hogares. La seguridad se considera central por parte de los refugiados y desplazados, y es de hecho la cuestión más importante para decidir si retornar o no ⁴⁵.

En “*The two faces of peacebuilding*”, Michael Harbottle ha explicado que ésta exige una aproximación a la vez práctica e interactiva para resolver las causas estructurales de la violencia y regenerar las relaciones pacíficas entre las personas y las comunidades para convertir la confrontación en cooperación. Estos esfuerzos proveerán una reconstrucción estructuras y una rehabilitación después del conflicto. En este sentido él considera que bajo el mandato de OTAN se dio un pequeño paso en este sentido ⁴⁶.

Para analizar en qué esferas se ha llevado a cabo concretamente la contribución por parte militar, habría que considerar algunos elementos que tiene en cuenta la política social del Banco Mundial. En el caso de Bosnia era importante desarrollar un programa que mejorara la situación económica para evitar de nuevo el conflicto. Esta institución identificó cinco elementos básicos en una estrategia de construcción de la paz en una reconstrucción post-conflicto ⁴⁷:

- Levantar la economía nacional.
- Reparar los transportes clave y las redes de comunicaciones
- Desminado
- Desmovilización y reinserción de excombatientes.
- Reintegración de poblaciones desplazadas

⁴⁴ Las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que –entre otras– han apoyado esta intervención, explicitan un número de asuntos o de tareas que van más allá del mantenimiento de la paz y de la seguridad.

⁴⁵ Luc REYCHLER y Amim LANGER: “The software of peacebuilding”, cit., pág. 18.

⁴⁶ Michael HARBOTTLE: “The two faces of peacebuilding”, *Peace and Conflict Studies* n° 4/1 (1997), págs. 5. 1-2

⁴⁷ Kevin P. CLEMENTS: “Peace Building and Conflict Transformation”, *Peace and Conflict Studies* n° 4/1 (1997), pág. 9.

Cuatro de estas actividades han sido llevadas a cabo por los militares bajo el mandato de OTAN desde 1995, contribuyendo de esta forma al objetivo de la reconstrucción física y la construcción de la paz.

La reparación de hospitales y escuelas era otra de las tareas compartidas con las organizaciones humanitarias, e incluso la reparación de las líneas eléctricas y telefónicas y el suministro de agua. Desde junio de 1994, su labor fue apoyar a los funcionarios de la Administración provisional de la Unión Europea que estaban reconduciendo la reconstrucción de Mostar, para unificar los dos consejos creados y la nueva policía común.

La presencia de Naciones Unidas en el terreno, puede ser por tanto importante para prevenir el conflicto, facilitar el trabajo de *peacemaking*, sirviendo en muchos casos como un prerrequisito para la construcción de la paz.

Esta ayuda suministrada antes de los Acuerdos de Dayton, puede clasificarse en las tres categorías de “asistencia directa”, “asistencia indirecta” y “apoyo a la infraestructura”, una división se basa en el grado de contacto con la población afectada.

– La “asistencia directa” se refiere a la distribución de bienes y servicios. La OCHA (Oficina para la Coordinación de la Asuntos Humanitarios) aconseja que los militares no deberían encargarse de la asistencia directa ⁴⁸, con el objeto de que haya una clara distinción entre las funciones normales de los militares y de los actores humanitarios.

– La “asistencia indirecta” no implica tanto ese contacto cercano con la población y conlleva actividades como el transporte de ayuda y de personal que se encarga de la misma. Los militares han contribuido a apoyar el transporte de la ayuda humanitaria, protegiendo camiones de las organizaciones humanitarias, pero sin llevar a cabo transporte directo de esa ayuda.

– El “apoyo a la infraestructura” implica la reparación de carreteras, puentes, la gestión del espacio aéreo, etc, acciones que no son necesariamente visibles para el común de la población afectada ⁴⁹.

La presencia del Ejército español en los Balcanes es ya prolongada, desde que llegara a Bosnia en 1992 bajo mandato de Naciones Unidas. Su participación también se ha llevado a cabo bajo mandato de la Unión Europea y la OTAN. El papel de apoyar las estructuras ha contribuido a fortalecer y solidificar la paz con el objetivo de prevenir un nuevo conflicto. Este trabajo ha contribuido al proceso de construcción de la paz.

En la primera etapa, bajo mandato de Naciones Unidas, entre 1992 y 1995, su papel fue el de proteger los camiones con ayuda humanitaria internacional de los ataques en lo que fue conocido como “carretera de la muerte”. Otro rol fue el de mediación con las diferentes partes para declarar treguas con el objeto de reparar carreteras y puentes para distribuir ayuda humanitaria. Este papel de mediación requería

⁴⁸ Y es que en la crisis de Kosovo, Ogata habló de la confusión que se produjo debido a las situaciones en que los militares proporcionaban ayuda directa (en ocasiones para ganar legitimidad). Aquí se entra en el debate de quién debe coordinar el trabajo humanitario, quedando claro que deben ser los civiles. Véase Larry MINEAR, Ted BAARDA y Marc SOMMERS: “Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, cit., pág. 32.

⁴⁹ Larry MINEAR, Ted BAARDA y Marc SOMMERS: “Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, cit., pág. 3.

negociación con las partes en conflicto. Pero el uso de las fuerzas militares para este trabajo no socavó la neutralidad de los actores humanitarios ⁵⁰.

La principal tarea en las áreas asignadas en Mostar fue la creación de una atmósfera y un entorno de seguridad y de confianza ⁵¹ para poner en práctica los aspectos civiles de los Acuerdos de Dayton. Siguiendo lo dicho en la Agenda para la Paz, la confianza mutua y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de conflicto entre las partes. Las tropas españolas fueron las garantes en estas áreas para consolidar la estructura política en la ciudad de Mostar ⁵². La contribución a la vigilancia y al control de algunos procesos electorales verificados sin incidentes ha sido también una tarea relevante, constituyendo un ejemplo de colaboración para reconstruir las instituciones en una fase de posconflicto. Apoyar a la OSCE fue un desafío en los dos procesos electorales tan importantes para el futuro de Bosnia, que se desarrollaron en ese momento como fueron las elecciones municipales y legislativas de septiembre y noviembre de 1997 ⁵³. El apoyo logístico consistió en el transporte de material electoral y la asistencia sanitaria a los supervisores de la OSCE. Para organizarlo, los militares participaron activamente en los diferentes encuentros organizados por los grupos de supervisión y de coordinación, constituidos dos meses antes para controlar el desarrollo de la campaña electoral. La celebración de estas elecciones municipales, marcó el principio de una nueva etapa, pasándose a una segunda fase de estabilización ⁵⁴.

El desarrollo de sus deberes ha consistido también en garantizar el retorno de los refugiados y desplazados a sus hogares, garantizar la libertad de movimientos, la asistencia sanitaria, el apoyo logístico, y el desminado de la zona ⁵⁵—tarea prioritaria para reemprender la actividad agrícola y restablecer las comunicaciones— dando lugar a áreas seguras como las escuelas, así como la colaboración en las tareas de reconstrucción, consolidación de las instituciones, y contribución al respeto de los derechos humanos.

El trabajo con refugiados ha estado orientado al cuidado de las personas que retornaban a sus hogares. Para ACNUR, este retorno es una prioridad para alcanzar la paz. SFOR ha jugado un papel también importante en este sentido. Un ejemplo ha sido el caso de los musulmanes que retornaban a Stolact, una ciudad compuesta antes de la

⁵⁰ OFFICE FOR DE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS: “Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies. Project DPR 213/3 MCDA. OCHA, March 2003”, pág. 9; *on-line* en: <http://www.reliefweb.int/mcdls/mcdu/GuidelinesCE/guidelinesCE.html>.

⁵¹ Victor HERNÁNDEZ: “España continúa en los Balcanes”, *Revista Española de Defensa* n° 167 (enero de 2002), pág. 33.

⁵² S. F.: “Diez Años en Bosnia”, *Revista Española de Defensa* n° 177 (noviembre de 2002), pág. 22

⁵³ S. F.: “Diez Años en Bosnia”, *cit.*, pág. 25.

⁵⁴ Raul DíEZ: “El reto de la convivencia pacífica”, *Revista Española de Defensa* n° 115 (septiembre de 1997), págs. 6 a 10

⁵⁵ Las minas antipersona, son un factor clave que concierne a la seguridad humana. Por tanto, constituyen otra área de interés mutuo tanto para los actores civiles como militares. Desde la perspectiva de *peacebuilding*, la falta de respeto hacia la seguridad humana comporta condiciones insuficientes para fomentar relaciones pacíficas, especialmente cuando la violencia no finaliza con el término de las hostilidades. Véase Damian LILLY: “The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations...”, *cit.*, pág. 13.

guerra por personas pertenecientes a las tres etnias y que tenían que ser protegidos por los militares ⁵⁶.

La contribución a la convivencia multicultural entre los diferentes grupos étnicos es otro punto importante que debe considerarse. En este sentido los militares españoles elaboraron una serie de proyectos en los planos social, económico, educativo y cultural con los que precisamente se perseguía el objetivo de construir la paz en comunidades divididas promoviendo la convivencia.

La primera y más reseñable actuación en este sentido fue la construcción en Mostar este de una casa para personas –croatas, bosnios y serbios– que se quedaron ciegos durante la guerra. Los esfuerzos de la brigada se dirigieron a fomentar el diálogo entre los tres grupos étnicos, no sólo con este proyecto, sino también con otros que consistían en la preparación de un terreno para instalar un mercado que pudiese ser un punto de encuentro de los diferentes grupos. Este mercado espontáneo fue un buen ejemplo de convivencia, normalidad y propició manifestaciones de nuevas relaciones entre los diferentes grupos al tiempo que estimuló la economía ⁵⁷.

Otro proyecto sobresaliente fue el “Programa Cervantes”, establecido en 1999 por la Brigada Almogávares. Su objetivo era fomentar la lengua y la cultura española y contribuir al mantenimiento de una atmósfera positiva hacia las tropas. A través de este programa se lograron una serie de objetivos importantes en la construcción de la paz, como fue el de promover la convivencia y la tolerancia entre los diferentes grupos étnicos. En un principio se dieron clases en castellano a los diferentes grupos en sus colegios, pero más adelante se optó porque niños de diferentes etnias compartiesen el mismo aula. Esta clase de interacción también promueve el conocimiento “del otro” y es un incentivo para alentar la amistad entre personas. Este es un ejemplo de proveer educación con una material neutral. Además, este programa fue relevante para mejorar las relaciones con la población civil y las autoridades locales, pues contó con la colaboración de las mismas y la participación de profesores civiles y militares. Puede entenderse que esta clase de cooperación cívico militar ha sido muy positiva para mantener un clima apropiado. El grupo CIMIC ha trabajado para incrementar el número de estudiantes que agrupa un espectro amplio, desde los siete a los treinta y cinco años ⁵⁸.

En Kosovo, el “Programa Clarín” fue impartido por psicólogas de la Universidad de Oviedo. En el año 2002, se introdujo también la variante de juntar en las mismas aulas a niños serbios y albaneses. Aunque en un principio fue difícil, pues se encontraron con los obstáculos de los padres, al final se pudo conseguir. Se puede decir así que el castellano ha servido como vehículo de reconciliación. Este tipo de proyectos en espacios multiétnicos ha de llevarse con sumo tacto si el objetivo es mejorar las relaciones interétnicas.

Otras áreas donde CIMIC ha trabajado es en el control de las personas desplazadas, la ayuda humanitaria y la protección de los bienes culturales y el entorno. Por ejemplo, en el año 2000 en Bosnia, en el área de responsabilidad de las fuerzas españolas había más de 180 personas desplazadas estableciéndose como refugiados. Había mucho trabajo que hacer en los centros CIMIC consistente en controlar, visitar y

⁵⁶ Raúl DíEZ: “El reto de la convivencia pacífica”, cit., pág. 11.

⁵⁷ Raúl DíEZ: “Nacional”, *Revista Española de Defensa* n° 118 (diciembre de 1997), pág. 18.

⁵⁸ J.M.S.: “Los Balcanes aprenden castellano”, *Revista Española de Defensa* n° 149-150, (julio-agosto de 2000) págs. 14 a 15.

dar apoyo a estos ciudadanos. Había un contacto directo con la población ⁵⁹. Los militares desarrollaron tres proyectos cada tres semanas en áreas de educación, salud, e infraestructura en un espacio multiétnico y alentando a los tres grupos a vivir y trabajar juntos. La financiación para estos proyectos se hizo con dinero recibido para tal intención y en otras ocasiones con un estrecho contacto con las ONGs que trabajaban en esta área.

Con la perspectiva que nos da el tiempo se vislumbra que la seguridad humana es un elemento esencial en la construcción de la paz. La seguridad física se ha proporcionado asegurando la retirada de fuerzas exteriores, patrullando e imponiendo un alto el fuego, dirigiendo la transferencia de áreas para ser administradas por diferentes entidades ⁶⁰.

V. CONCLUSIÓN

Es importante tener presente que el papel de *peacebuilding* y *peacekeeping* se debe realizar por actores civiles y militares. El problema es hallar una estructura efectiva que combine los esfuerzos de soldados y civiles de una manera simple y coordinada. La estructura y capacidad organizacional que pueden suministrar las fuerzas armadas dentro de una operación de ayuda humanitaria puede tener éxito ⁶¹.

El diálogo en estas ocasiones es esencial, así como la interacción con actores civiles y humanitarios, minimizando la competencia y la inconsistencia. Incluso, en algunas ocasiones, las ONGs han reconocido la necesidad de renegociar los roles entre gobiernos, donantes y ONGs, y el papel para la coordinación como vehículo para un planeamiento estratégico y evaluación.

Algunas veces tienen objetivos comunes como promover los principios humanitarios. Son evidentes las ventajas en el uso de la defensa civil y militar en estas emergencias complejas y en una situación postconflicto. El apoyo y protección que los militares proveen a las organizaciones humanitarias en estas emergencias es fundamental para el desarrollo de sus actividades. El establecimiento de ambos actores durante las operaciones de auxilio son los pilares de una coordinación efectiva en una situación de reconstrucción y rehabilitación en una sociedad postconflicto ⁶². Pero de acuerdo con la OCHA, las actividades humanitarias necesitan separarse de las agendas políticas y militares, en el sentido de que la coordinación con las fuerzas militares asegura las actividades humanitarias pero sin socavar la legitimidad y credibilidad de éstas ⁶³.

Por esto ha sido muy importante el concepto CIMIC, materializándose uno en cada contingente. Es relevante que el centro CIMIC esté siempre cerca de donde

⁵⁹ El caso de Bosnia es un caso típico de situación en la que se ha restablecido la paz o está en curso de estabilización por lo que la prestación de ayuda humanitaria por medio de asistencia militar directa plantea menos problemas al no ser los soldados que prestan esta ayuda, parte en el conflicto.

⁶⁰ Andrea KATHRYN TALENTINO: "Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?", *Security Dialogue* n° 33/1 (2002), pág. 32.

⁶¹ Michael HARBOTTLE: "The two faces of peacebuilding", cit., pág. 5.

⁶² Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, p. 6.

⁶³ *Ibidem*, p. 10

desempeñan su trabajo las organizaciones humanitarias, para que sea un punto de encuentro y referencia que pueda gestionar diferentes recursos para los actores civiles. También es importante para dar información a la población local –por ejemplo advirtiendo y educando sobre los peligros que causan las minas⁶⁴– y compartir información con las organizaciones humanitarias. En este sentido nos encontraríamos en situaciones de construcción de la paz con una interacción a un nivel micro, en el que el compromiso con estas poblaciones es importante⁶⁵.

La colaboración entre los dos actores ha sido muy relevante, con apoyo sobre todo logístico por parte de los militares como en el área de comunicaciones, información, acceso a combustible⁶⁶. Por tanto, la CIMIC es un vínculo vital con el objeto de reconstruir y restablecer la normalidad en Bosnia Herzegovina –en la línea de los Acuerdos de Dayton– y en Kosovo. Su personal está especializado en áreas diferentes como infraestructuras, ayuda humanitaria, economía, cultura y educación y asuntos públicos y administración.

Para finalizar, decir que se ha dado un proceso de institucionalización de las relaciones cívico-militares, creando espacios de seguridad y colaboración que permitan el trabajo humanitario de las agencias. Algunos autores consideran que las relaciones entre ellos son interdependientes y necesarias.

⁶⁴ Pascale COMBELLES: “Target Bosnia: integrating information activities in peace support operations”, *Report on Nato-led operations in Bosnia-Herzegovina*, diciembre 1995-1997.

⁶⁵ Damian LILLY: “The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations...”, cit. pág. 14.

⁶⁶ Antonio DONINI: “The bureaucracy and the free spirits: stagnation and innovation in the relationship between the UN and NGOs”, *Third World Quarterly* n° 16/3 (1995), pág. 434.