

CAPÍTULO 3. UN MARCO DE ANÁLISIS INTEGRADO PARA LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

El objetivo de esta primera parte consistía en establecer un marco conceptual con relación a la rehabilitación posbélica, entendiendo ésta como parte integrante de un proceso más amplio de *construcción de la paz*. Así, en el primer capítulo hemos establecido que la *construcción de la paz* es, desde el punto de vista de la transformación de conflictos, un concepto que abarca todos los procesos, planteamientos, actuaciones, instrumentos y recursos necesarios para convertir los conflictos iniciales, y sus riesgos de devenir en violencia, en situaciones de paz estable, justa y duradera. Concretamente hemos diferenciado tres momentos: el corto plazo (gestión de crisis y establecimiento de los acuerdos entre las partes); el medio plazo (rehabilitación posbélica); y el largo plazo (transformación del contexto, las actitudes, las conductas y las incompatibilidades que en su momento crearon, alimentaron y detonaron la violencia). Por su parte, en el segundo capítulo nos hemos centrado específicamente en el debate en torno a la rehabilitación posbélica, y hemos puesto de manifiesto que no existe un modelo de rehabilitación posbélica que sea universalmente válido, sino que cada situación requiere

del diseño e implementación de un proceso propio, mediante la combinación de una amplia gama de intervenciones, cuya naturaleza dependerá, entre otros factores, de las necesidades creadas por el conflicto o de los recursos financieros e institucionales disponibles. Así pues, lo que se pretende con este tercer y último capítulo del marco conceptual, son fundamentalmente tres cosas: a) establecer una pauta de análisis que, insistimos, no es en ningún caso un modelo en sí mismo, sino que debe adaptarse a cada contexto y situación como mejor convenga; b) determinar quién, en el seno de la comunidad internacional, debe y puede asumir alguna responsabilidad en la rehabilitación posbélica, teniendo en cuenta además que los actores secundarios pueden ayudar, pero que la construcción de la paz sólo será sostenible si nace y se fortalece desde dentro mismo de la sociedad afectada, y c) establecer los parámetros que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar un *Programa o Plan Estratégico de Rehabilitación Posbélica*.

3.1. UN MARCO CONCEPTUAL INTEGRADO PARA ABORDAR LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Del análisis en torno a los conceptos de construcción de la paz y rehabilitación posbélica que hemos llevado a cabo en los dos capítulos precedentes, cabe destacar algunas conclusiones preliminares que tienen que ver con cuestiones de orden terminológico-conceptual. En efecto, se constata una ausencia de consenso en cuanto a lo que es y no es la rehabilitación posbélica. No obstante, cabe señalar también que existen muchos puntos en común entre las distintas definiciones conceptuales que se encuentran en la bibliografía consultada, lo cual permite poner de manifiesto, cuando menos, la existencia de un cuerpo conceptual más o menos compartido. Así pues, de acuerdo con el mencionado cuerpo teórico compartido, cabe entender, en adelante, por **rehabilitación posbélica** en el contexto de un conflicto que acabó convirtiéndose en una emergencia política compleja, la acción coordinada de diversos

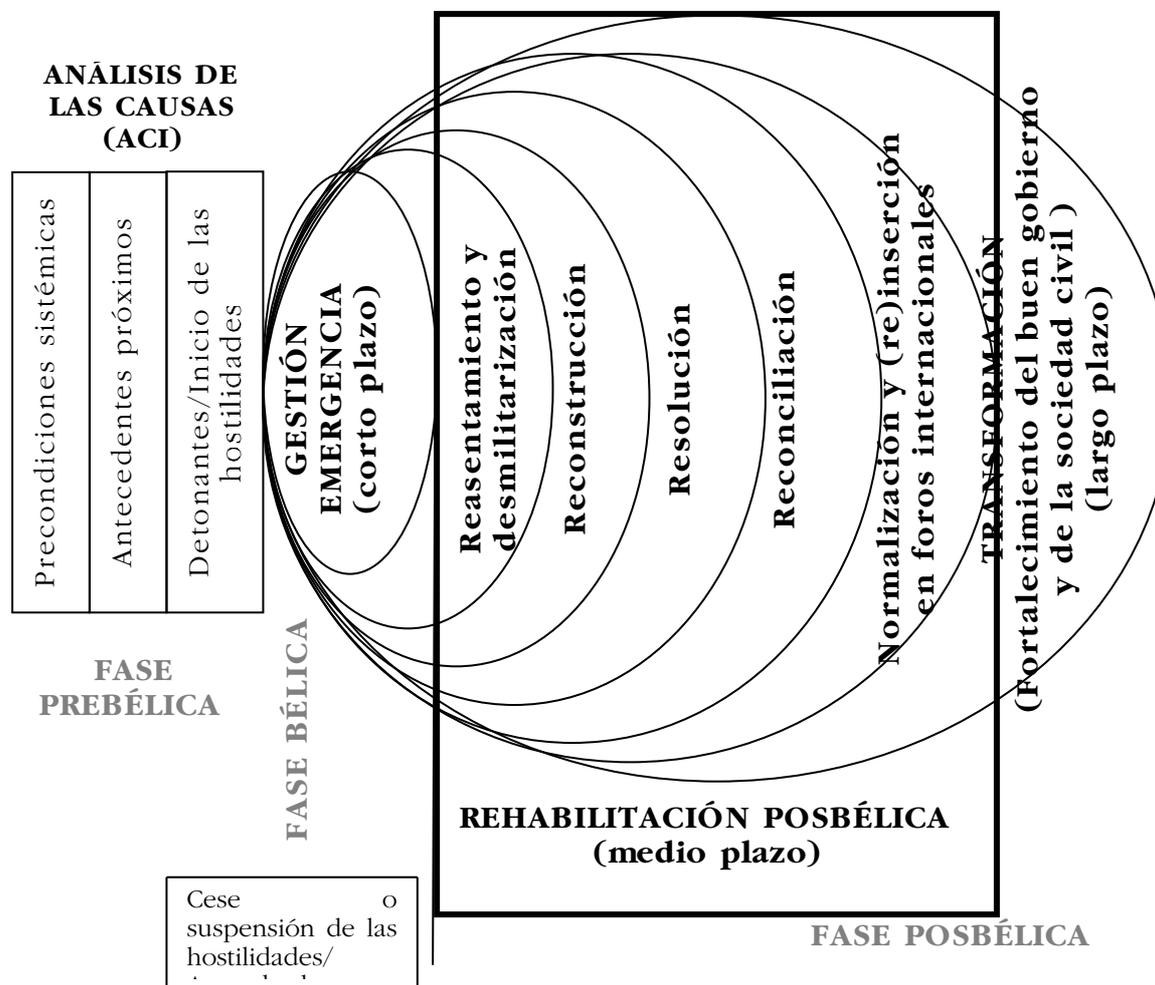
actores primarios y secundarios, con o sin mandato o liderazgo internacional, encaminada a¹:

- a) Reubicar a la población civil desplazada y refugiada, así como desarmar, desmovilizar y reinsertar a los diversos grupos de combatientes (reasantamiento y desmilitarización).
- b) Rehacer y mejorar (o en caso de total déficit o colapso de todas o alguna de ellas, establecer *ex novo*) las infraestructuras físicas y materiales que fueron destruidas durante la fase armada del conflicto, los servicios sociales básicos, las funciones e instituciones de gobierno y políticas (incluyendo la separación de poderes y el desarrollo mínimo de cada uno de ellos), el establecimiento de fuerzas policiales y fuerzas armadas con miembros y mandatos separados, así como, por último, establecer procedimientos e instituciones que posibiliten la celebración temprana, garantizada y exitosa de elecciones democráticas incluyentes (reconstrucción).
- c) Restablecer, reformar y, en su caso, transformar las instituciones y políticas económicas y sociales para poner las bases que permitan, sucesivamente y a largo plazo, la recuperación de la actividad económica, la estabilidad macroeconómica, el desarrollo sostenible en niveles intermedios y comunidades, así como una distribución más justa que permita evitar que rebroten las causas materiales y perceptivas que impulsaron el recurso a conductas violentas (resolución).
- d) Promover la recuperación psicosocial de las víctimas, individuales y colectivas, de la fase armada, conocer las violaciones de los derechos humanos y actos punibles para poder acabar con su impacto disruptor sobre la progresiva conciliación de los actores anteriormente enfrentados, y establecer programas y actuaciones tendentes a mejorar las relaciones entre los distintos grupos y comunidades étnicas (si existen), culturales, sociales y políticas (reconciliación).
- e) Asegurar, primero con el apoyo y actuación explícita de actores externos y luego con la transferencia total de la responsabilidad a las autoridades nacionales, la inserción o reinsertión del Estado en las estructuras y organizaciones regionales (lo que puede requerir la coordinación del proceso de rehabilitación de diferentes Estados de la zona) y de alcance global (normalización y reinsertión en foros internacionales).

En definitiva, si cruzamos ambos conceptos (construcción de la paz y rehabilitación posbélica), es posible establecer el siguiente gráfico:

¹ Como ocurriera en el caso de la definición operativa sobre construcción de la paz establecida en el anterior capítulo, también esta definición de *rehabilitación posbélica* es el resultado del trabajo y la reflexión conjunta con Rafael Grasa.

Gráfico 3.1: La rehabilitación posbélica en el marco integrado de la construcción de la paz



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como refleja el gráfico, por tanto, la rehabilitación posbélica es sólo uno de los componentes del amplio y complejo proceso de la construcción de la paz. En este sentido cabe destacar por lo menos tres aspectos clave:

- 1) El análisis basado en el triángulo ACI (actores, conducta, incompatibilidad) es determinante para diseñar, implementar y evaluar una acción de ayuda en cualquiera de las fases de un conflicto.

- 2) La rehabilitación posbélica (medio plazo) debe diseñarse e implementarse teniendo en cuenta lo que en este trabajo hemos venido denominando VARD, es decir, la vinculación entre los distintos tipos de ayuda (emergencia-rehabilitación posbélica-desarrollo).
- 3) El objetivo último es la transformación del contexto, así como de las actitudes, conductas e incompatibilidades en el sentido de que éstas se conviertan en un motor de paz, y no de violencia.

Desde esta perspectiva, **la rehabilitación posbélica en el marco integrado de la construcción de la paz consiste en una suma de análisis (ACI), vinculación de ayudas a corto, medio y largo plazo (VARD), e inicio del proceso de transformación del contexto y del conflicto** ².

3.2. ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDADES : QUIÉN DEBE HACER QUÉ

Con relación a los actores que juegan algún papel en los contextos posbélicos, en segundo lugar, se percibe también una clara indefinición sobre quién, dentro de la comunidad internacional, debe liderar la coordinación de la ayuda a la rehabilitación posbélica, y se detectan asimismo importantes carencias políticas, presupuestarias y operativas en la aplicación de ciertos programas. No obstante, también en torno a esta cuestión existen síntomas de cierta reflexión y propuestas de cambio, aunque, por el momento, éstas se centran sobre todo en la dimensión operativa de cada uno de dichos actores, más que en lo que podría ser una aproximación de cambio estructural global. Además, desde numerosos sectores -sociales, académicos, periodísticos e, incluso, políticos- se lamenta que exista un desfase tan considerable entre las lecciones detectadas y aquellas realmente aprendidas y llevadas a cabo, así como entre la retórica y la voluntad política de cambio real en términos de sentar las bases para la construcción de la paz. Ello pone de manifiesto, entre otras cosas, que no existe ningún actor internacional

² No obstante, puesto que, como hemos dicho, éste no es un modelo universal, sino que debe adaptarse a cada contexto y situación específica, en la segunda parte de este trabajo hemos llevado a cabo nuestro particular estudio de caso: la ayuda internacional a Bosnia y Hercegovina en el contexto de los conflictos locales y regionales que tuvieron lugar en la década de los años noventa.

que pueda asumir en solitario el peso de gestionar la ayuda a la rehabilitación posbélica en términos de construcción de la paz. Así pues, es recomendable hacer como ejercicio un análisis de quién puede hacer qué, en el seno de la comunidad internacional, en términos de rehabilitación posbélica, con el objetivo de repartir mejor las responsabilidades y aprovechar así las ventajas comparativas de cada actor. Véase en este sentido el siguiente cuadro.

Cuadro 3.1: Actores internacionales ante situaciones de posguerra

		Diplomacia y política	Seguridad militar	Ayuda de emergencia	Rehabilitación posbélica
Actores secundarios directos	Donantes (bilateral)	*Grupos específicos de Estados (Grupo Contacto, G7)	*Observadores *Fuerzas de Mantenimiento o de Estabilización de la Paz (vía OTAN, NNUU, UEO)	*A través de sus agencias especiales (AECI, DANIDA, SIDA, USAID...) *Vía agencias multilaterales *Vía ONG	*A través de sus agencias especiales (AECI, DANIDA, SIDA, USAID...) *Vía agencias multilaterales *Vía ONG
	Donantes (multilateral)	*Unión Europea (Consejo Europeo, Comisión Europea, Parlamento Europeo, Alto Representante para la PESC) *CAD-OCDE *OSCE *NNUU: Consejo de Seguridad, DPA /SRSG		*ECHO / Europe Aid *CAD-OCDE *Agencias de NNUU *Vía ONG	*Comisión Europea (Europe Aid) *CAD-OCDE *OSCE, Consejo de Europa *Vía Agencias NNUU *Vía ONG
	IFI	*Banco Mundial: Evaluación y asesoría sobre el impacto económico en el marco de las negociaciones de un acuerdo de paz		*Banco Mundial: Aunque no proporciona ayuda de socorro, sí puede desempeñar un papel en la supervisión durante el conflicto armado, así como proporcionar servicios 'no préstamos' (<i>nonlending</i>)	*Banco Mundial: Posibilidades de servicios de préstamos y de no préstamos hacia la normalización *FMI: Asistencia macroeconómica *BERD
	Militar	*Secretariado	*Implementación y Estabilización de la Paz (OTAN, UEO)		
	Orgs. cívicas	*Derechos Humanos *Prevención y Resolución de conflictos violentos *Mediación (San Egidio)		*Independientes *Como agentes de sus gobiernos *Vía Agencias NNUU *Vía UE	*Independientes *Como agentes de sus gobiernos *Vía Agencias NNUU *Vía UE
Actores secundarios indirectos	Sector negocios			*Independientes *Como agentes de sus gobiernos *Vía Agencias NNUU	*Independientes *Como agentes de sus gobiernos *Vía Agencias NNUU *Vía UE
	Medios comunicación	*Información *Visibilidad *Análisis	*Información *Visibilidad *Análisis	*Información *Visibilidad *Análisis	*Información *Visibilidad *Análisis

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro pretende clasificar los actores más relevantes de la esfera internacional, en función de sus posibles aportaciones con relación a los siguientes campos de acción: a) diplomacia y política (gestión, resolución y prevención de conflictos violentos); b) seguridad militar (para prevenir nuevos brotes de violencia y facilitar las tareas de socorro y rehabilitación); c) ayuda de emergencia (necesidades básicas, mantenimiento del capital social y humano), y d) rehabilitación posbélica propiamente. Asimismo, cabe establecer dos grupos de actores en función de si son actores secundarios directos (es decir, en posesión de un mandato específico para llevar a cabo acciones de ayuda a la rehabilitación posbélica) o actores secundarios indirectos (aquellos que, sin contar con un mandato específico, están presentes y cuyas acciones influyen en un sentido u otro de la evolución de la rehabilitación).

En primer lugar, es obligado poner de manifiesto el papel de los **gobiernos**, que pueden canalizar ayuda de forma bilateral o multilateral. En el primero de los dos casos (bilateral), los gobiernos suelen canalizar la ayuda a través de sus propias agencias de cooperación al desarrollo. De este modo, por ejemplo, cabe destacar, por el importante volumen de recursos que gestionan, la Agencia de Ayuda al Desarrollo norteamericana (USAID), así como el Departamento para Desarrollo Internacional de Londres. De menor tamaño, aunque también importantes, son las agencias de otros países neutrales o más pequeños como Austria, Suiza o los Nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia). Finalmente, existen también algunas antiguas potencias coloniales como Francia, Portugal o España, cuyas ayudas condicionan claramente de acuerdo con estos vínculos históricos, que a la vez son fuertemente económicos. Otro modo de canalizar recursos y conocimiento para la ayuda de rehabilitación posbélica, sin embargo, consiste en hacerlo a través de agencias multilaterales, como la Unión Europea o Naciones Unidas, o del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, así como vía otros organismos más específicos, como la OSCE o el Consejo de Europa.

Otro actor que cabe destacar son las **instituciones financieras internacionales**, y especialmente el Banco Mundial, los Bancos Regionales (como por ejemplo el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo³), y el Fondo Monetario Internacional. En este sentido, las agencias financieras internacionales (IFI) claman a menudo que existe una relación directa y positiva entre la integración en una economía mundial y la reducción de los conflictos armados⁴. Ello estaría a su vez relacionado con la aplicación de unos planes de ajuste estructural de los cuales se derivarían dos consecuencias importantes: a) un incremento en el crecimiento económico que generaría más puestos de trabajo remunerados y que permitiría destinar más recursos a servicios sociales en el largo plazo, y b) un proceso de privatización que reduciría los poderes discrecionales del Estado y fortalecería la sociedad civil⁵.

En tercer lugar, como ya se ha dicho en varias ocasiones, la seguridad y la estabilidad desempeñan un papel muy importante en la fase de rehabilitación posbélica, sobre todo de cara a garantizar

³ Véase su sitio web en «<http://www.ebrd.com>».

⁴ Aunque, tal y como hemos argumentado en el anterior capítulo, ello no es siempre así. De hecho, el papel de las instituciones financieras internacionales (IFI) en situaciones de conflicto armado es especialmente ambiguo (sobre todo el de FMI y el BM, con el apoyo de los Bancos de desarrollo regionales más relevantes). En general parece que la dinámica habitual es que estas IFI suspendan su habitual política de préstamo mientras duran las hostilidades, mientras que su principal labor, en esos casos, se centra en apoyar la reconstrucción. Sin embargo, existen algunas presiones que llevan a que estas instituciones intervengan en determinadas situaciones: 1) la combinación de factores como el crecimiento en las cargas de la deuda, problemas en el pago de la deuda, agotamiento de las reservas, y la necesidad de apoyo urgente a la balanza de pagos, hacen que sea necesario abordar la cuestión de la deuda desde una perspectiva más amplia. Es interesante constatar en este sentido como los principales acreedores son las mismas IFI, puesto que los deudores comerciales abandonan las pérdidas en esos países, mientras que los donantes bilaterales pueden tolerar algunos retrasos, o incluso perdonar deuda, con mayor facilidad; 2) las agencias afectadas por la creciente inflación, el colapso de la administración pública, el mercado negro, y los crecientes niveles de pobreza -lo que tiende incluso a poner en peligro sus propios programas- se dirigen a las IFI con el fin de que éstas endurezcan la situación económica, y 3) el mismo gobierno puede hacer un llamado a las IFI con el fin, a su vez, de determinar las reformas económicas necesarias para renovar el acceso a los fondos extranjeros [véase FitzGerald (2001: 211)].

⁵ Sin embargo, este punto de vista de las agencias financieras contrasta enormemente con la perspectiva de algunas de las agencias de Naciones Unidas (UNRISD y UNCTAD, entre otras), para quienes esos mecanismos de ajuste estructural tienen como consecuencia: 1) la aparición de enormes bolsas de desempleo (puesto que las empresas quieren conseguir más competitividad prescindiendo de trabajadores, y los gobiernos reducen el número de funcionarios para rebajar la deuda pública), y 2) la reducción de los servicios sociales, y particularmente, de aquellos grupos más vulnerables o de regiones rurales en la trastienda del Estado. Por otro lado, el proceso de privatización hace que la situación empeore, puesto que los actores y gestores estatales se convierten en empresarios privados. Además, las distribuciones de la renta tienden a hacerse más injustas y se produce una reducción de la solidaridad entre las comunidades y los vecindarios. En algunas circunstancias, se hace casi imposible la existencia de un gobierno eficiente y legítimo dado que el Estado ve cada vez más reducida su capacidad de actuación e intervención en la satisfacción de las necesidades diarias [véase en este sentido FitzGerald (2001: 206), así como de Soto y del Castillo (1994) sobre el caso particular de El Salvador].

que los avances conseguidos en otras áreas no se vean perjudicados por un retorno a la violencia. Así pues, cada vez es más frecuente que los gobiernos autoricen y doten de efectivos las llamadas **misiones de mantenimiento, implementación o estabilización de la paz**, ya sea bajo mandato de Naciones Unidas (DPKO), ya sea bajo mandato de organizaciones militares de carácter regional, como la OTAN (esta segunda opción en clara tendencia ascendente)⁶. Asimismo, la Unión Europea está constituyendo un cuerpo militar propio para llevar a cabo operaciones del tipo llamado ‘Petersberg’, es decir, misiones de tipo humanitario y de socorro, y misiones con fuerzas de combate en situaciones de gestión de crisis⁷.

En cuarto lugar, cabe hacer una mención especial de las **Organizaciones Cívicas (u ONG)**⁸, puesto que éstas cumplen un papel determinante a la hora de establecer y mantener los servicios de ayuda esenciales, atender a las poblaciones refugiadas y desplazadas internas, y ayudar al fortalecimiento de las sociedades. Además, tal y como pone de manifiesto Sogge (1998: 36), el sector de organizaciones sin ánimo de lucro está ganando importancia en el marco de la ayuda ‘oficial’. En este sentido, cabe señalar que uno de los efectos que suele conllevar la labor de las ONG es que permite que el público tenga la impresión de que ‘se está haciendo algo’. Y ciertamente en algunos casos se *está* haciendo un trabajo

⁶ La cuestión de las instituciones militares, no obstante, merece algunos comentarios adicionales por lo que se retomará más adelante, en la última sección del presente capítulo.

⁷ Efectivamente, la progresiva incorporación de la UEO en el seno de la estructura de la UE se ha ido consolidando a lo largo de los distintos Consejo Europeos de los últimos años (desde Colonia 1999 hasta Laeken 2001). No obstante, cabe también poner de manifiesto que varios miembros del Parlamento europeo, así como algunos gobiernos, consideran sobredimensionado el énfasis que se le está otorgando a la dimensión militar de la UE, y lamentan que la burocracia de la UE trate la gestión civil de crisis como un mero apéndice de la gestión militar de crisis. Véase en este sentido, por ejemplo, la iniciativa del Parlamento Europeo a favor de un ‘cuerpo civil de paz’ (DO C 150, de 28.5.1999, pág. 164). En cuanto a las misiones tipo ‘Petersberg’, véase el artículo 17.2 del Tratado de la Unión europea en versión consolidada. En este sentido, cabe poner de manifiesto que mientras las Tareas Petersberg son potencialmente más amplias en dimensión -por ejemplo sería posible emprender acciones sobre la base del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas en determinadas circunstancias-, no se extienden, por el contrario, a cuestiones de defensa del territorio nacional, lo que sí es el principal foco de atención de la OTAN.

⁸ Nos referimos aquí a las organizaciones transnacionales o de países donantes, y no tanto de las que se crean en los países receptores de ayuda (aunque muchas veces, las que se crean precisamente surgen como contrapartes de las transnacionales). Por otra parte, entre la cada vez más abundante bibliografía sobre organizaciones cívicas, también conocidas con el nombre de organizaciones no gubernamentales, cabe destacar los excelentes trabajos coordinados por Fowler (1997); García Izquierdo (2001); Goodhan y Chamberlain (1998); Kortén (1990 y 1998); Nieto Pereira (2001); Peral (2001); Ropers (2000), o Sogge (1998).

francamente efectivo. No obstante, también existe a veces el riesgo real de estar formando una cortina de humo, una forma económicamente barata y conveniente para las autoridades públicas de esquivar sus obligaciones básicas. En este sentido, se dan a veces algunas paradojas preocupantes, como por ejemplo el hecho de que mientras muchas de estas organizaciones exigen transparencia, responsabilidad y legitimidad a otros actores (sobre todo a los gobiernos), algunas de ellas tienen dificultades para responder ante socios, donantes y contrapartes sobre estas tres cuestiones clave⁹. A todo ello, además, hay que añadir un problema cada vez más habitual cuando se opera en el terreno: la sobreabundancia de ONG, muchas de ellas sin experiencia, que se aprovechan a menudo de que tal o cual crisis está ‘de moda’¹⁰.

Por último, cabe tener en cuenta también otro tipo de actores cuya acción puede resultar determinante en el marco de un proceso de rehabilitación posbélica, aunque no cuenten con un mandato específico. Éste es el caso del sector negocios y de los medios de comunicación. En cuanto al **sector negocios**, en primer lugar, cabe poner de manifiesto que ciertas compañías y sectores industriales, sobre todo los que tienen que ver con la defensa, los recursos naturales y las industrias de infraestructuras, resultan determinantes a lo largo de todo el proceso de un conflicto. De hecho, algunas de estas empresas son responsables directas del deterioro estructural que pudo originar la violencia bélica. No obstante, en la fase posbélica, el sector negocios puede desempeñar también un papel decisivo a la hora de fomentar inversión que genere puestos de trabajo, o de garantizar la manufactura y distribución de los recursos necesarios que permitan el fomento de la industria local. Así pues, el papel del sector negocios puede ser potencialmente

⁹ Véase en este sentido el análisis de Saxby (1998: 76-7).

¹⁰ Véase, por ejemplo, Eriksson (1997) para el caso de Ruanda. No obstante también hay que decir que muchas de estas organizaciones, conscientes de sus limitaciones pero también de los importantes retos que deben y pueden asumir, han hecho una verdadera apuesta a favor de la profesionalización y han desarrollado un proceso de autorregulación que se recoge en el ‘Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre’ y la ‘Carta Humanitaria’, textos que forman parte del ‘proyecto Esfera’ al que ya se ha hecho referencia en el capítulo anterior.

muy positivo, o, por el contrario, claramente negativo en términos de construcción de la paz, lo que ha motivado por otra parte la proliferación de análisis en torno al papel que puede y debe desempeñar este sector emergente¹¹. En cuanto a los **medios de comunicación**, en segundo lugar, cabe señalar que las crisis de los últimos años (Golfo¹², Ruanda, Bosnia...) demuestran el tremendo poder de la imagen respecto de la percepción de las situaciones de conflicto (antes, durante y después de la violencia) y el papel modelador que han adquirido los medios de comunicación respecto de nuestras actitudes frente a los conflictos. Ello ha motivado que a menudo se hable del ‘efecto CNN’¹³. En cualquier caso, sin embargo, no debemos perder de vista que a pesar de que el buen hacer de los medios puede ayudar a que se conozca un conflicto o las raíces de una crisis, quizás no pueda evitarla. En este sentido cabe destacar que los periodistas son, en efecto, observadores privilegiados que tienen muchas veces los datos que indican el próximo estallido de la violencia y sus consecuencias, y ello, sin duda, puede influir enormemente (en un sentido o en otro) en las decisiones de ciertos actores (sobre todo los gobiernos)¹⁴. Pero, al mismo tiempo, es preciso también que los responsables de las mesas de redacción

¹¹ Véase sobre todo el informe Nelson (2000), publicado por International Alert, Council on Economic Priorities y el Prince of Wales Business Leaders Forum. Véase, además, Carbonnier (2001: 185-199) y OCDE (2001: 47-49).

¹² Véase sobre esta cuestión el conocido texto Baudrillard (1991) sobre la Guerra del Golfo titulado de forma explícita *La Guerra del Golfo no ha tenido lugar*.

¹³ Se habla del llamado ‘efecto CNN’ para describir la existencia de un tremendo poder de influencia de la televisión para desencadenar respuestas políticas ante determinados escenarios conflictivos, en los que el sufrimiento de las personas es retransmitido en directo. El ‘efecto CNN’ es un proceso que podríamos describir mediante cuatro secuencias: 1) existencia de imágenes televisadas sobre atrocidades, sufrimientos o muertes; 2) periodistas y líderes de opinión critican la inacción política de los gobiernos; 3) se forma una presión para que los gobiernos ‘hagan algo’, y 4) los gobiernos ‘hacen algo’, pero sin una proyección política clara, por lo que no existe una continuidad asegurada en dicha actuación. Por otro lado, la literatura sobre esta cuestión es abundante. A modo de ejemplo, véase Aguirre (1999); Eriksson (1997); Fisas (1998a: 68); Melone (1998: 185-204); Minear, Scott y Weiss (1996), o Rotberg y Weiss (1996: vi).

¹⁴ El director de *Le Monde Diplomatique* Ignacio Ramonet, ha llegado a referirse incluso a la existencia de una ‘diplomacia del audímetro’ para describir, quizás de forma algo exagerada, el peso que ha llegado a tener la compasión mediática y la conminación humanitaria en la toma de decisiones en política exterior (1996: 93). Es cierto que no parece haber un acuerdo claro sobre si son los medios los que están al servicio de los centros de decisión política o, en cambio, éstos actúan en función de aquellos [véase en este sentido el debate entre Rosenblatt y Natsios en Rotberg y Weiss (1996)]. Sin embargo, seguramente ambos tengan algo de razón, y un actor dependa del otro a la vez que lo condiciona. En cualquier caso, en lo que sí parece haber consenso es en señalar que, hoy en día, el ‘efecto CNN’ es indispensable para intervenir, excepto en los casos en que de entrada ya existen ‘intereses nacionales’ que impulsan la intervención. Fisas, por su parte, alude al ‘poder de la imagen no sólo para iniciar una intervención, sino también para terminarla’ (1998: 70) y recuerda, además, el caso de las imágenes del *marines* norteamericano arrastrado por las calles de Mogadiscio, lo que supuso la retirada de la fracasada intervención estadounidense en Somalia. Por otro lado parece también harto evidente que existe un proceso tremendamente selectivo en cuanto a la atención que se presta a los conflictos.

asuman su responsabilidad a la hora de evaluar las alertas rojas que llegan desde el terreno en términos de construcción de la paz.

En definitiva, del análisis de los distintos actores que pueden desempeñar algún papel en términos de rehabilitación posbélica, cabe concluir señalando que:

- 1) para dichos actores, es ciertamente novedoso pensar y diseñar programas de ayuda a la rehabilitación, especialmente cuando de lo que se trata es de crear un entorno en el que, además de construir capacidad -tanto en el sector público como en el privado-, puedan arraigar también cuestiones como la resolución de las incompatibilidades de fondo, o la reconciliación;
- 2) en un entorno de presupuestos magros y de creciente desilusión pública con relación a la ayuda humanitaria, cabe poner también de manifiesto que dichos actores, y en especial los grandes donantes, suelen ser reticentes a comprometer recursos a largo plazo para la rehabilitación posbélica y que, incluso cuando se hacen determinados compromisos, éstos no siempre se cumplen¹⁵. En este sentido, cabe estar de acuerdo con Krishna Kumar en que:

«The international community cannot push a comprehensive agenda of reform and reconstruction that can reduce the probability of reoccurrence of the conflict and put these societies on the path of growth and stability without making long-term investments» (Kumar 1997: 35);

- 3) finalmente, si bien existen algunos trabajos interesantes en términos de análisis sobre cómo los organismos internacionales pueden mejorar su contribución a la gestión de crisis, existe todavía poca reflexión institucional en torno a cuestiones como la necesidad de afrontar cambios estructurales en el sistema internacional en términos de coherencia de políticas, para afrontar con mayores garantías la prevención de conflictos armados.

3.3. UN PLAN ESTRATÉGICO PARA LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA

Por último, para concluir con este tercer capítulo centrado en la construcción de un marco de análisis para la rehabilitación posbélica, cabe apuntar algunas ideas sobre cómo afrontar el diseño

¹⁵ Véanse, en este sentido, la versión revisada y actualizada de las Directrices del CAD (OCDE 2001: 41).

y la implementación de un plan estratégico que permita llevar a cabo programas de ayuda a la rehabilitación posbélica de acuerdo con una perspectiva integrada en términos de construcción de la paz que venimos trabajando.

Así, de acuerdo con algunos de los trabajos consultados, el reto consiste fundamentalmente en establecer prioridades para el corto, el medio y el largo plazo, y en establecer, asimismo, objetivos concretos e indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento de dichos objetivos¹⁶. En concreto, algunos de los elementos que deberían tenerse en cuenta para elaborar e implementar dichos planes o programas estratégicos son: a) estimación rápida de los daños causados por la guerra, las necesidades existentes, los recursos disponibles y el coste de la rehabilitación a todos los niveles; b) detección y análisis de las tareas que deben abordarse de acuerdo con la perspectiva VARD; c) formulación de programas y proyectos detallada por sectores; d) realización de una conferencia internacional para la presentación del Plan a los donantes y solicitud de financiación; y e) abordar los cambios necesarios en la política mundial y las estructuras gubernamentales e internacionales (sistema). Vayamos por partes.

3.3.1. *Evaluación de los costes de la guerra*

Para saber qué hay que rehabilitar tras una guerra, conviene saber primero qué es lo que se ha perdido, y por qué. En este sentido, un error frecuente es reducir los costes tras una guerra a una simple cifra económica que nos indique cuánto dinero es necesario invertir en el proceso de reconstrucción. Sin embargo, a pesar de que efectivamente este ejercicio es necesario, resulta claramente insuficiente en cuanto hay muchos costes que no se pueden cuantificar, y mucho menos compensar económicamente. Así, la confianza, la seguridad, la convivencia, el respeto, la libertad, la

¹⁶ Véase, entre otros, a Anderson (1999); Eriksson (1997); Lederach (1998); Moore (1996); Pérez de Armiño (1997); Reychler y Paffenholz (2000), o Stewart y FitzGerald (2001).

ilusión o incluso la esperanza, son valores y sentimientos en los que toda inversión económica es poca. Nos encontramos, por tanto, ante una tarea compleja para la que no existen manuales infalibles. Por decirlo con Stewart y FitzGerald:

«The greater part of the human costs of war does not result directly from battle deaths and injuries, but rather ‘indirectly’ from the loss of livelihoods caused by the dislocation of economy and society resulting from conflict» (Stewart y FitzGerald 2001: 5).

En este sentido, una forma bastante habitual de abordar la cuestión consiste en establecer las dos categorías siguientes: los costes humanos inmediatos y los costes en desarrollo a largo plazo. No obstante, aunque esta división encaja bastante bien con una percepción de la ayuda exterior separada entre ‘ayuda humanitaria’ y ‘ayuda al desarrollo’, se trata de una división un tanto engañosa, puesto que algunos de los aspectos considerados habitualmente humanitarios, como el empeoramiento en el ámbito nutricional y educacional de la población, también constituyen graves costes al desarrollo, mientras que otros aspectos como la destrucción de infraestructura o el declive en las exportaciones, más relacionados con cuestiones de desarrollo, influyen directamente sobre la dimensión humanitaria.

Por todo ello, desde el punto de vista de los grupos más vulnerables, parece más conveniente empezar por reconocer que los costes humanos en un conflicto armado (aparte de las muertes y lesiones inmediatas a causa de la guerra) surgen de la destrucción de lo que en inglés se denomina *entitlement* y que se puede traducir por ‘titularidad’¹⁷. Así las cosas, a la hora de analizar los

¹⁷ El término fue popularizado por Amrtya Sen en 1981, y hace referencia a las varias formas de controlar y gestionar los recursos que permiten a la gente tener acceso a bienes y servicios esenciales como el agua, los alimentos, servicios sanitarios o la educación [véase por ejemplo Amrtya Sen (1981)]. Sin embargo, la taxonomía y el análisis de Sen, en opinión de Stewart y FitzGerald (2001:6), están exclusivamente vinculadas a situaciones de no guerra, en las que prevalece el la regla del derecho formal, funcionan de forma adecuada los mercados, y las autoridades no están cuestionadas y son, cuando menos, legítimas, pero no se pueden adaptar a contextos violentos y/o bélicos). Stewart y FitzGerald (2001: 6) distinguen cinco tipos distintos de titularidad: 1) la *titularidad del mercado (market entitlement)*, consiste en la titularidad sobre los rendimientos del trabajo o de la venta de bienes; 2) la *titularidad directa (direct entitlement)* está relacionada con los bienes y servicios producidos y consumidos directamente sin que haya intercambio (se conoce también como ‘producción de subsistencia’); 3) la *titularidad pública (public entitlement)* consiste en el acceso a los bienes y servicios producidos teóricamente para ser consumidos por toda la ciudadanía (aunque a menudo se reparten en unos pocos grupos muy determinados); 4) la *titularidad cívica (civic entitlement)* hace referencia a los bienes y servicios proporcionados por una comunidad local o por organizaciones no gubernamentales, a menudo en

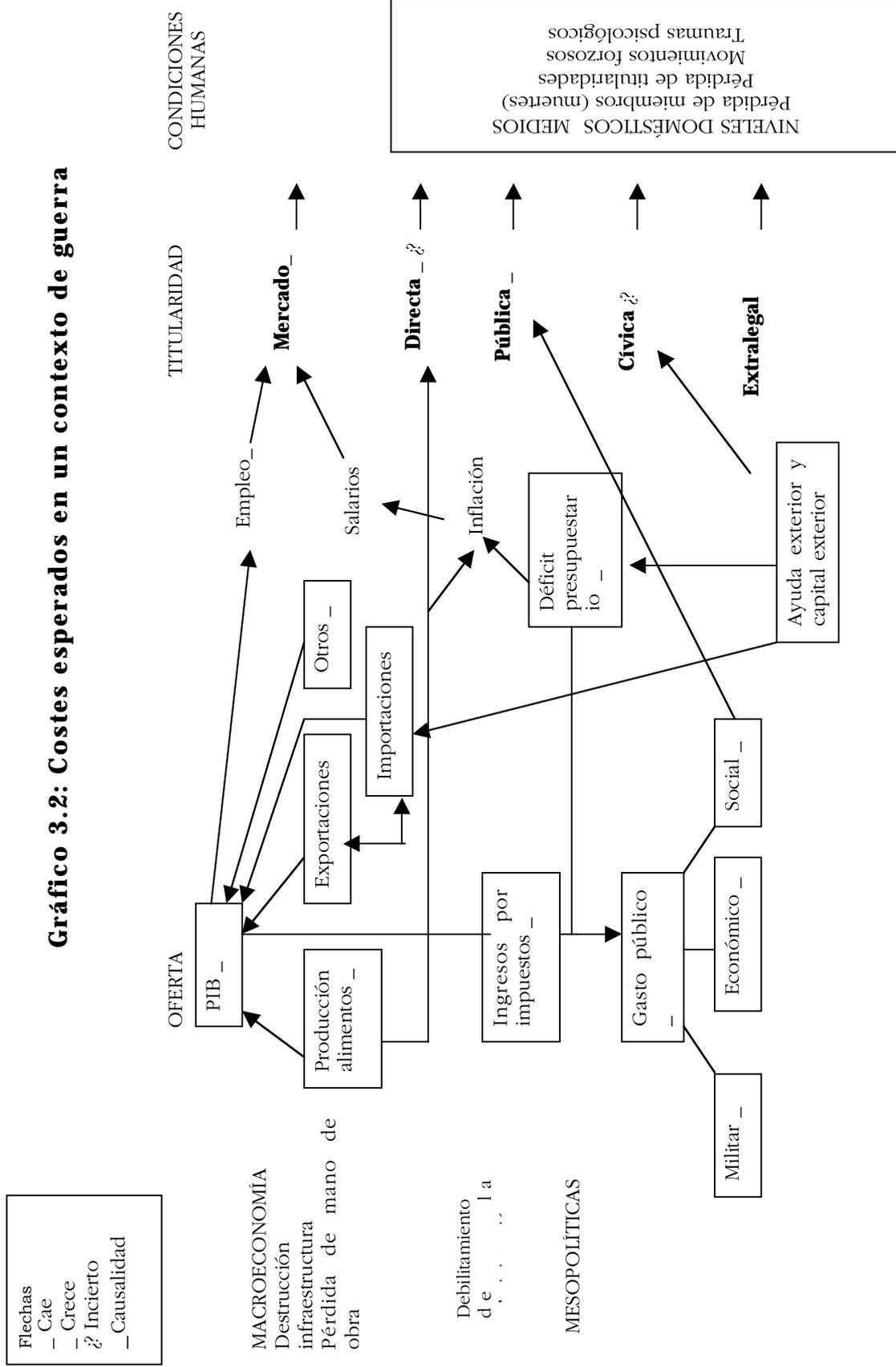
costes de una guerra, es preciso considerar los **cambios en la distribución** de dicha titularidad durante una guerra. En este sentido, cabe tener en cuenta que en una sociedad que se encuentra dividida territorial o étnicamente, el análisis convencional en términos de distribución de las rentas en función de las **desigualdades verticales** no resulta siempre adecuado, y debe compensarse a menudo con elementos derivados de las llamadas **desigualdades horizontales** (es decir, en función de los grupos a los cuales pertenecen)¹⁸.

Por último, además de los costes, es preciso analizar también si han existido **grupos que se han beneficiado de la guerra**. Estos beneficios pueden ser de dos tipos: económicos (la guerra estimula determinados sectores que en tiempos de paz no están tan desarrollados) y sociopolíticos (la guerra altera profundamente la balanza del poder político e incluso el reconocimiento social). En este sentido, aquellos que se benefician económica o políticamente de la violencia en una guerra acostumbran también a ser relativamente inmunes a sus costes. Entender y afrontar esto resulta fundamental para comprender por qué los conflictos armados a veces se alargan tanto (Keen 2001: 66). Un gráfico de Stewart y FitzGerald puede ayudarnos a establecer correctamente las relaciones en este sentido (véase gráfico 3.2).

respuesta a un colapso de los bienes y servicios de titularidad pública, y 5) la *titularidad extralegal* (*extralegal entitlement*) es la que se consigue conseguidos por medio del robo o de la amenaza de usar la fuerza (NOTA: estos autores se refieren a *extralegal*, y no a *ilegal* para poner de manifiesto que están haciendo referencia a situaciones en las que las reglas legales están seriamente deterioradas).

¹⁸ Véase Stewart y FitzGerald (2001: 6).

Gráfico 3.2: Costes esperados en un contexto de guerra



Así pues, en un contexto bélico, el *crecimiento económico* se ve casi siempre negativamente afectado, a veces de forma dramática. Por su parte, las *exportaciones* se reducen de forma notable, lo que a su vez se debe a la caída de la producción, al aumento del consumo interior y, finalmente, a la ruptura con relación a los mercados exteriores. Algo parecido ocurre con la *transferencia de sectores comerciables a sectores no comerciables*, debido sobre todo a las disfunciones del mercado, a la pérdida de confianza, a problemas en el sector bancario, y al déficit en el área de transportes. En cuanto al *consumo per cápita*, éste cae, incluso aunque caiga también el ahorro doméstico, siendo la incertidumbre la razón fundamental. Los intentos de los consumidores por mantener el nivel de consumo, y los intentos del gobierno por proteger el gasto actual, conllevan un incremento del endeudamiento externo y un incremento en la dependencia de la ayuda. En otras palabras los ‘ahorros extranjeros’ reemplazan a los ‘ahorros domésticos’. La *inversión privada* extranjera a gran escala y la *capacidad gubernamental de generar capital* caen en picado, debido sobre todo a la incertidumbre y a las restricciones presupuestarias respectivamente. El *gasto gubernamental* tiende a incrementarse muy por encima de los ingresos, lo que suele provocar un crecimiento de los préstamos internos y externos, así como un incremento de la oferta de moneda. En términos de *inflación*, lo lógico es esperar que ésta aumente considerablemente (llegando incluso a generarse *hiperinflación*), sobre todo porque el déficit gubernamental incrementa para financiar la guerra, así como por la creciente desconfianza pública ante la moneda. Uno de los productos más afectados por dicha inflación son los bienes básicos, y, especialmente, los alimentos. Asimismo, aumenta especialmente *el gasto militar*, sobre todo con relación a otros gastos de tipo social y económico que, a menudo no solamente no aumentan, sino que generalmente decrecen de forma importante. En términos de *titularidad cívica*, por su parte, ésta compensa en algunos casos la falta de titularidad pública, llevando a que tengan que ser las ONG las que asuman tareas y proporcionen servicios que, en principio, serían responsabilidad gubernamental. Por último, los *costes humanos son a menudo considerables*, sobre todo en términos de víctimas mortales vinculadas directa o indirectamente a la guerra, además de tener que lamentar incrementos notables en aspectos como malnutrición, reducción

de los estándares sanitarios y educativos, así como los *costes severos en desarrollo* en el sentido de que se produce una severa destrucción o debilitamiento de capital (humano, tierras, fábricas, capital social...), que además ve como la inversión en este factor productivo se reduce¹⁹.

3.3.2. Detección y análisis de las áreas que deben abordarse en términos VARD

Tal y como hemos comentado en el capítulo anterior, la compartimentación lineal entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo (el llamado *continuum*) resulta ya claramente insuficiente como concepto, y es necesario desarrollar modelos que reconozcan mejor la complejidad y diversidad de las estrategias de supervivencia. En otras palabras, las tareas que deben abordarse en la fase de la rehabilitación posbélica se solapan tanto con las necesidades de la emergencia como con las del desarrollo. Por decirlo con Buchanan-Smith y Maxwell:

«Successful rehabilitation programmes depend upon incorporating some of the same development principles [usually] mentioned (...) for relief: working with and through local institutions; consultation with local people about their perceptions and needs; and where possible, linking rehabilitation work with existing and related programmes and projects» (Buchanan-Smith y Maxwell 1994: 8).

Por otra parte, cabe recordar que los organismos de donantes, y en concreto las Directrices del CAD (OCDE 1999 y 2001), así como varias comunicaciones de la Comisión Europea²⁰, entre otros, insisten en que es preciso avanzar hacia una aproximación más coherente ante las crisis, de modo que se establezca un marco de estabilidad estructural que permita dotarse de más y mejores medios de prevención de conflictos, así como de las medidas necesarias para la preparación a las catástrofes²¹.

¹⁹ Stewart y FitzGerald (2001: 104-148).

²⁰ Véase COM (1996) 153 final de 30.4.1996 y COM(2001) 153 final de 23.4.2001.

²¹ No obstante, cabe alertar del hecho que en ambos casos se trata de documentos que simplemente establecen directrices y recomendaciones. La cuestión de fondo, sin embargo, sigue siendo la responsabilidad gubernamental y el peso que los gobiernos destinan en su práctica diaria a cuestiones como la rehabilitación posguerra en particular, o la prevención de conflictos en general. Es decir, por mucha retórica institucional que se haga eco de las reflexiones académicas en torno a la necesidad de vincular mejor las tareas de socorro, rehabilitación y desarrollo, y por muchos documentos de recomendaciones que acaben publicando las instituciones especializadas, la última palabra la siguen teniendo los gobiernos. Y en este sentido cabe lamentar que sigue habiendo una indudable falta de voluntad política y de responsabilidad para afrontar los verdaderos problemas

Teniendo en cuenta, por tanto, todo lo que se acaba de decir, cabe señalar que en nuestra investigación partimos de la constatación de que vincular la emergencia al desarrollo, y ambas a la rehabilitación de forma sincrónica (*contiguuum*) en lugar de diacrónica (*continuum*) ofrece mejores resultados en términos de construcción de la paz, ya que ***un mejor desarrollo reduce la necesidad de la emergencia, una mejor emergencia contribuye al desarrollo y, entre ambas, una mejor rehabilitación facilita la transición***. Dicho esto, aquello que resulta interesante destacar no es tanto el número de áreas en las que se divide la rehabilitación posbélica, sino el hecho de que **todas las dimensiones están interrelacionadas**, por lo que ninguno de los ámbitos puede resultar exitoso si se aborda aislado de los demás. En este sentido, lo que sigue son algunas de las aportaciones más relevantes con relación a esta cuestión, a modo de muestrario²².

Krishna Kumar (1997: 4-25), en primer lugar, establece que las tareas que debe abordar la rehabilitación son fundamentalmente de tipo político, social y económico, a saber: 1) la rehabilitación política incluye aspectos como la capacidad institucional para gobernar, apoyo para elecciones, supervisión y promoción de los derechos humanos, desmovilización y reintegración de excombatientes, y reforma del sector de seguridad; 2) la rehabilitación social se refiere a la repatriación y reasentamiento de población refugiada o desplazada interna, reforma de los servicios de salud y educación, ayuda a la población infantil afectada por la guerra, ayuda a las mujeres víctimas de la guerra, y 3) la rehabilitación económica consiste en retirar las minas antipersonal y la munición no explotada, reavivar la agricultura, restaurar la infraestructura física e instituir reformas en política macroeconómica.

estructurales que generan conflictos violentos. De hecho, por ejemplo, en la misma Comunicación de la Comisión sobre el VARD se deja bien claro que se trata simplemente de una propuesta de medidas que permitan readaptar y reintegrar los instrumentos, los métodos de trabajo y los mecanismos internos de la Comunidad. Pero (y esto lo subraya) no se propone crear nuevos instrumentos ni recomienda tampoco destinar fondos suplementarios.

²² Cabe hacer notar aquí que las diferencias entre los diversos autores responden más a cómo ordenar y agrupar los distintos temas que deben abordarse que a una cuestión de discrepancias conceptuales de fondo. Existen, por otro lado, numerosos esfuerzos por recoger y sistematizar toda esta abundante literatura [véase, por ejemplo, Clerc (2000); Sorensen, Stepputar y Van Hear (2000), o Weiss Fagen (1994)].

Ball y Halevy (1996: 52-4), por su parte, prefieren agrupar las tareas en función de cómo éstas influyen en: 1) el fortalecimiento de las instituciones políticas; 2) la consolidación de la seguridad interna y externa, y 3) la promoción de la revitalización económica y social. Estos autores, además, proponen una aproximación en términos de problemas y de mecanismos concretos para hacerles frente (véase cuadro 3.2).

Cuadro 3.2: Ayuda a la transición en una situación de posguerra

Objetivo	Problemas que deben abordarse	Mecanismos
Fortalecer las instituciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de legitimidad del gobierno. ✓ Estado débil incapaz de acometer las funciones básicas de gobierno. ✓ Sobrecentralización, con resultado de debilitamiento de los mecanismos regionales y locales. ✓ Reglas débiles de ley, lo que genera abusos de derechos humanos. ✓ Poca experiencia con gobiernos de tipo representativo y participativo. ✓ Desafección considerable con relación a los líderes políticos. ✓ Pobre desarrollo del concepto de 'oposición legal'. ✓ Partidos políticos débiles; desintegración de las coaliciones políticas del período bélico. ✓ Predominio de los poderes políticos; falta de consenso sobre la dirección nacional; 'reglas de juego' poco desarrolladas; sociedad polarizada. ✓ En situaciones donde no hay claros vencedores, la percepción de que todas las partes han vencido puede llevar a una percepción equivocada del contexto político. ✓ Ausencia de mecanismos de mediación en disputas intrasociales. ✓ Organizaciones de la sociedad civil débiles. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer los mecanismos electorales. ✓ Llevar a cabo reformas legales/judiciales con el fin de crear un sistema que proporcione <i>inter alia</i> soluciones a las disputas de forma sistematizada, y equitativa para todos. ✓ Fortalecimiento del legislativo. ✓ Fortalecimiento de la administración pública. ✓ Institucionalización del respeto por los derechos humanos. ✓ Identificación del rol apropiado del gobierno central. ✓ Fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales. ✓ Fortalecimiento de la sociedad civil. ✓ Apoyo a las comisiones de la verdad. ✓ Llevar a cabo esfuerzos de reconciliación, tanto a través de programas específicos como inculcando un espíritu de reconciliación en todas las actividades.

(sigue)

Obj.	Problemas que deben abordarse	Mecanismos
Consolidar la seguridad interna y externa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducir los hinchados órganos de seguridad. ✓ La oposición armada debe ser desarmada/desmovilizada. ✓ El control de las fuerzas armadas sobre las funciones de seguridad interna. ✓ Impunidad. ✓ Falta de transparencia/rendición de cuentas públicamente por parte de las fuerzas de seguridad. ✓ Falta de control civil sobre fuerzas de seguridad. ✓ Falta de mecanismos para evaluar y controlar las verdaderas necesidades en cuanto a seguridad. ✓ Implicación de las fuerzas de seguridad en el sistema político y la economía. ✓ Falta de seguridad personal para los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Educar a los civiles en temas de seguridad. ✓ Desmovilizar a los antiguos combatientes. ✓ Deshacer las organizaciones paramilitares. ✓ Terminar con las formas no legales de reclutamiento. ✓ Redefinir la doctrina/misiones de las fuerzas de seguridad. ✓ Separar las funciones internas y externas de la seguridad. ✓ Reestructurar las fuerzas de seguridad basándose en nuevas misiones y presupuestos. ✓ Evaluar a los oficiales de las antiguas fuerzas de seguridad (incluida la oposición armada), antes de incorporarlos a las nuevas fuerzas. ✓ Reformar la educación de militares y policías, poniendo énfasis sobre el rol de las fuerzas de seguridad en sociedades democráticas. ✓ Institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas. ✓ Llevar a cabo los esfuerzos de reconciliación, a través de programas específicos y a través de infundir un espíritu de reconciliación en todas las actividades. ✓ Llevar a cabo programas de recompra de armas. ✓ Llevar a cabo iniciativas de seguridad regional.
Promover la revitalización económica y social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Daño importante a las infraestructuras económicas y sociales. ✓ Elevado nivel de deuda. ✓ Insostenibilidad de los elevados presupuestos militares. ✓ Minas antipersona que dificultan la reanudación de las actividades económicas. ✓ Injusto y desigual reparto de los ingresos, el bienestar y los bienes. ✓ Reclamaciones múltiples hacia la tierra y los bienes. ✓ Necesidad de reintegrar a poblaciones severamente afectadas por la guerra (refugiados, desplazados internos, antiguos combatientes, niños soldados, personas con disminuciones, mujeres, huérfanos...). ✓ Degradación del medio ambiente debido a la sobreexplotación de los recursos naturales durante la guerra, a los movimientos de población, y a la destrucción de infraestructura física. ✓ Debilitamiento severo del tejido social (destrucción de comunidades, creación de una cultura de la violencia, desarrollo del sentido de desconfianza). ✓ Disfunciones sociales provocadas por la llegada de retornados. ✓ Indicadores abismales (de tan bajos) de bienestar humano. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluación del daño en infraestructuras sociales y económicas. ✓ Proporcionar ayuda técnica para la rehabilitación y la reconstrucción. ✓ Rehabilitar y reconstruir infraestructura. ✓ Reactivar la agricultura del pequeño productor. ✓ Rehabilitar la agricultura de exportación. ✓ Rehabilitar las industrias clave ✓ Llevar a cabo la revitalización de la comunidad. ✓ Atender a los grupos más severamente afectados por la guerra. ✓ Mejorar la formación técnica y profesional. ✓ Generar empleo, a través incluso de la concesión de créditos, formación vocacional, formación en gestión, aprendizaje, ayuda a la microempresa. ✓ Limpieza de minas. ✓ Fortalecimiento de la capacidad local para hacer frente a problemas. ✓ Apoyo a las iniciativas económicas regionales.

Fuente: Ball y Halevy (1996: 52-4).

Otra aportación significativa en este sentido es la de Karlos Pérez de Armiño (1997: 17), quien establece cinco ámbitos de acción: 1) pacificación y mantenimiento de la seguridad (contribuyendo a la desmovilización de los contendientes, la eliminación de las minas, la supervisión de los acuerdos de paz, etc.); 2) rehabilitación material y económica (que implica apoyar, por ejemplo, la reinserción sociolaboral de los refugiados y desplazados retornados, los objetivos macroeconómicos del país, la recuperación de las infraestructuras productivas y comerciales, la seguridad alimentaria y la agricultura familiar; 3) rehabilitación de los servicios sociales básicos (sobre todo salud, educación y provisión de agua potable); 4) rehabilitación de la sociedad (apoyando la recomposición del tejido social, la superación de las secuelas psicológicas de la guerra, y la promoción de los sectores más vulnerables y afectados -como mujeres y niños-, y 5) rehabilitación política e institucional (ayudando a la creación de nuevas instituciones pluralistas que garanticen la convivencia pacífica)²³.

Asimismo, cabe destacar el esfuerzo de concreción que hacen Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999: 203), quienes basándose a la vez en Ball (1996), Kumar (1997) y Maynard (1997) establecen cinco grupos de tareas para la construcción de la paz 'posacuerdo de paz', según si son de orden: (1) militar y de seguridad; (2) político y constitucional; (3) económico y social; (4) psico-social; o (5) internacional. Las medidas a tomar en cada categoría, por su parte, están divididas entre medidas a corto, medio y largo plazo (véase cuadro 3.3).

²³ En un sentido similar al de Pérez de Armiño cabe situar las cinco grandes dimensiones de la rehabilitación que establece José Antonio Sanahuja (1999) que son: 1) dimensión política e institucional; 2) dimensión militar y de seguridad; 3) dimensión social; 4) dimensión económica, y 5) dimensión ambiental.

Cuadro 3.3: La construcción de la paz ‘postacuerdo’

	Interino/medidas a corto plazo	Medidas a medio plazo	Medidas a largo plazo
Militar/Seguridad	Desarme, desmovilización de las facciones, separación de ejército y policía.	Consolidación de un nuevo ejército estatal, integración de la policía nacional.	Desmilitarización de la política, transformación de la cultura de la violencia.
Política/Constitucional I	Gestionar problemas propios de un gobierno de transición, reforma constitucional.	Superar el reto de los segundos comicios.	Establecer la tradición del buen gobierno, incluyendo el respeto por la democracia, los derechos humanos, el marco jurídico, el desarrollo de la sociedad civil en el seno de una genuina comunidad política.
Económico/Social	Socorro humanitario, servicios esenciales, comunicaciones.	Rehabilitación de la población reasentada y desmovilizada, progresos en la reconstrucción de las infraestructuras y el desminado.	Estabilizar las políticas macroeconómicas y la gestión económica a largo plazo, desarrollo local sostenible, y justicia distributiva.
Psico-social	Superar el descrédito y la falta de confianza inicial.	Gestionar las prioridades de la paz y la justicia .	Curar las heridas psicosociales, y la reconciliación a largo plazo.
Internacional	Apoyo directo y culturalmente sensible al proceso de paz..	Transferencia al control local evitando interferencias indebidas o negligencias.	Integración en las estructuras cooperativas regionales y globales.

Fuente: Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999: 203) inspirado en Kumar (1997), Ball (1996), y Maynard (1997).

Finalmente, según el CAD (OCDE 1999: 103-132), para apoyar a la recuperación posconflicto armado, es necesario sobre todo abordar dos tareas: 1) restaurar la capacidad de gestión económica, y 2) (aunque cronológicamente puede hacerse simultáneamente a lo anterior), fortalecer el buen gobierno y la sociedad civil. Asimismo, el CAD pone el énfasis en tres tareas concretas, que son: a) la reinserción de las poblaciones desarraigadas; b) la desmovilización y la reinserción social de excombatientes, y c) el desminado; tareas a las que considera que debe prestarse una atención especial.

Concretamente, en cuanto a la labor de restaurar la capacidad de gestión económica, el CAD considera prioritario formular, ante todo, un marco macroeconómico sólido -aunque sea rudimentario- para poder abordar la reconstrucción. El objetivo debe ser proporcionar una evaluación realista del coste de las actividades de reconstrucción y de la construcción de la paz y garantizar que estén en consonancia con los recursos de los que se

podrá disponer, así como con la capacidad de absorción del país. Durante la fase inmediatamente posterior al conflicto armado hay que garantizar, además, que las medidas económicas del gobierno se centren en gastos necesarios para la construcción de la paz y la reconstrucción posbélica, así como que se programen de forma congruente con la necesidad de volver a un entorno macroeconómico estable. Asimismo, a la hora de elaborar programas de ayuda para países en crisis, los donantes y organismos ejecutores implicados deben centrarse en:

- a) hacer **que los principales implicados participen en el debate** sobre el marco normativo económico general que oriente la formulación de los esfuerzos encaminados a la reconstrucción lo antes posible en el curso de las negociaciones de paz;
- b) iniciar **programas de formación y de asistencia técnica** exhaustivos a fin de desarrollar la capacidad necesaria para formular normas económicas y gestionar la economía pública, especialmente en las esferas de elaboración presupuestaria y del gasto público (véanse algunas recomendaciones concretas recogidas en el cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. La gestión económica: necesidades prioritarias para la asistencia técnica

<p>Las autoridades del país podrían necesitar asistencia en las siguientes áreas:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Gestión de las finanzas públicas : Esto podría abarcar asistencia para reconstruir las capacidades para la elaboración y ejecución de presupuestos; para la recogida de información destinada a la asignación y control de gastos; para la supervisión de la recaudación de los impuestos y para la gestión y el seguimiento de la ayuda exterior.2) Formulación de la política monetaria y de la política de cambio : Este aspecto puede abarcar asistencia para: a) la creación de una autoridad monetaria; b) la reapertura del Banco Central; c) el inicio de una reforma monetaria; d) el restablecimiento de mecanismos de contabilidad adecuados en el Banco Central y en los bancos comerciales; e) el fortalecimiento de la capacidad del Banco Central para manejar el sistema de pagos, las prácticas de gestión de moneda y de la supervisión bancaria, y f) la reconstrucción de los mecanismos para recabar información económica clave. <p>Entre las decisiones normativas, por su parte, figuran:</p> <ol style="list-style-type: none">a) En el área del presupuesto : identificar medidas recaudatorias susceptibles de producir rápidamente ingresos y determinar los gastos prioritarios necesarios para relanzar la economía y restablecer la infraestructura y los servicios sociales básicos.b) En el área monetaria : cómo obtener divisas; qué instrumentos utilizar para controlar las sumas globales de crédito y las monetarias; qué condiciones mínimas imponer para la (re)apertura de los bancos comerciales; qué bancos liquidar y cómo abordar la cuestión de la compensación de los depósitos; diseñar un programa financiero basado en normas sencillas para las diversas sumas globales monetarias teniendo en cuenta las necesidades de financiación del gobierno y del sector privado y el objetivo de contener las presiones inflacionistas.c) En las áreas del cambio y del comercio internacional : qué tipo de cambio y de sistema comercial adoptar; qué tipo de controles de cambio mantener, en su caso; cómo restaurar los medios de comercialización de las exportaciones y garantizar que los importadores locales tengan acceso a medios de pago internacionales.

Fuente: OCDE (1999: 106-107).

En cuanto a la segunda de las tareas, la de fortalecer el Estado y la sociedad civil, el CAD considera prioritario llevar a cabo las siguientes funciones (OCDE 1999: 107-8):

- 1) **El restablecimiento de la seguridad interna y del Estado de Derecho** . Como señala el CAD, la seguridad de las personas y el respeto a los derechos humanos fundamentales es la base de la estabilidad política y económica. La recuperación de unas instituciones que gocen de credibilidad es vital tanto en el ámbito central como en los ámbitos local y comunitario, ya que tendrán una influencia determinante en todo el esfuerzo de reconstrucción, desde el restablecimiento de los sectores productivos de la economía y el regreso del capital, hasta la recogida y eliminación de las armas²⁴. En este sentido, la cooperación para el desarrollo debe tratar de alcanzar estas metas generales dentro de sus normas y procedimientos, y de forma concertada con otras formas de asistencia. En concreto, es posible que muchos aspectos del Estado de Derecho necesiten ayuda para que el conjunto del sistema sea eficaz. Entre ellos cabe destacar la formación de la policía, los abogados y los jueces, así como la creación de capacidad para resolver disputas civiles, incluidas las relativas a los derechos de propiedad y al acceso a la tierra.
- 2) **La legitimación de las instituciones del Estado.** En este sentido, el CAD pone de manifiesto como en algunas ocasiones, los acuerdos de paz sitúan las elecciones nacionales en el primer puesto dentro de la agenda política. En términos más generales, no obstante, aunque las elecciones son un mecanismo importante para establecer la legitimidad política, no crean la democracia ni la sostienen por sí solas. Así pues, debe entenderse la democratización en el marco más general de unas relaciones cambiantes, tanto dentro de la administración del Estado como de la sociedad civil.
- 3) **La promoción del resurgimiento de la sociedad civil** . Uno de los legados más devastadores del conflicto violento es la polarización de las relaciones sociales. Las condiciones de inseguridad contribuyen a la creación de una desconfianza social duradera. Volver a tender puentes de comunicación entre los grupos sociales y promover la participación en la vida política son requisitos esenciales para la reconciliación social.
- 4) **La mejora de la seguridad alimentaria y de los servicios sociales** . La mejora de la seguridad alimentaria es básica para toda estrategia de prevención sistemática y para vincular la ayuda con la preparación para las catástrofes y un desarrollo sostenible. Esto incluye labores destinadas a mejorar la productividad agraria, el acceso a los mercados y a los sistemas de distribución y medidas

²⁴ La bibliografía sobre esta cuestión es ciertamente abundante. Así pues, solamente a modo de ejemplo, cabe mencionar los trabajos de Benson ((1998); Berghenzan (1998); Bicc (1998); Bicc/Sand (2001); Chalmers (2000); Faltas y di Chiaro III (2001); Fisas (2000); Greene *et al.* (1998); ICBL (2000); Laurance (1999); Naciones Unidas (1999), y Romeva (2000a).

basadas en el mercado para estabilizar los precios de origen, el restablecimiento de los servicios básicos de salud, de educación y de suministro de agua, así como el aumento de las posibilidades de vida para las mujeres y los niños son también prioridades esenciales.

- 5) **Crear capacidad administrativa** . Con independencia de la urgencia con la que hay que abordar otras necesidades, el desarrollo de la capacidad técnica y administrativa dentro de los principales departamentos gubernamentales es inaplazable si no se quiere poner en peligro la sostenibilidad del proceso de reconstrucción. Cuando la escasez de mano de obra especializada es una limitación crítica, puede que sea necesario que los donantes ofrezcan personal al gobierno sobre la base de traslados a corto plazo, como se ha demostrado en diversos programas especiales de incentivos.

Además de restaurar capacidades de gestión económica y de fortalecer el Estado y la sociedad civil, el CAD también considera especialmente importante abordar tres tareas que, si no se les presta suficiente atención, pueden convertirse en escollos insalvables para las demás tareas de recuperación/rehabilitación posguerra. Estas tareas son fundamentalmente tres:

- a) **La reinserción de poblaciones desarraigadas** . Efectivamente, como señala el CAD, el desplazamiento forzado de personas es un claro indicador de conflicto en la sociedad, de inseguridad social y de la incapacidad del gobierno para proteger a sus ciudadanos. La presencia de gran número de refugiados crea cargas económicas y sociales para los países vecinos que los acogen que pueden tener efectos desestabilizadores en el ámbito político. Así pues, la reinserción es, a menudo, el primer paso importante hacia la reconciliación nacional. Dicha reinserción debe producirse dentro de un marco jurídico que incluya garantías para el retorno de los refugiados y excombatientes, pero puede iniciarse a gran escala hasta haber identificado zonas de retorno sin riesgo o de bajo riesgo, por lo que las labores urgentes de detección de minas, de desminado y de sensibilización tienen una gran prioridad.
- b) **La desmovilización y la reinserción social de los excombatientes** . Según el CAD, si la desmovilización no se lleva a cabo satisfactoriamente, los excombatientes, sin salario ni disciplina, podrían recurrir al bandidaje y a asaltar a campesinos y viandantes, o incluso volver a movilizarse para sublevarse y enfrentarse al nuevo régimen establecido. En este sentido, el hecho de proporcionar apoyo a la reinserción de excombatientes plantea a los donantes dos desafíos especiales: 1) algunos donantes tienen restricciones legales para apoyar a organizaciones militares, incluso cuando los fines sean la desmovilización y la licencia de combatientes, y 2) existe un peligro permanente de que se

reanuden las hostilidades que podría ser un fuerte factor disuasorio para la financiación de programas de apoyo a la desmovilización²⁵.

- c) **La retirada de las minas antipersona** . Con relación a esta cuestión, según el CAD, los organismos humanitarios se enfrentan a dos retos fundamentales: a corto plazo hacen falta recursos importantes para atender a las víctimas que necesitan atención médica y rehabilitación psicológica; a largo plazo, la tarea de localizar y retirar las minas terrestres de todo el territorio afectado exigirá considerables esfuerzos y recursos, probablemente durante décadas, que habrá que detraer de unos recursos escasos que de otro modo podrían dedicarse a la reconstrucción y al desarrollo (OCDE 1999: 133).

En definitiva, el muestrario que acabamos de presentar no es sino un ejemplo de cuáles son las múltiples áreas que cabe tener en cuenta al diseñar un Plan Estratégico, aunque, como tantas veces se ha dicho, cada contexto requerirá un enfoque particular, y presentará unas prioridades distintas.

3.3.3. Premisas para abordar la formulación de programas y proyectos

A la hora de pensar en términos de formulación de programas hay que tener mucho cuidado con no caer en el paradigma de 'la jerarquía basada en el proyecto, y conducida por el donante'. En efecto, tal y como denuncia Michael Pugh (1998: 7), en términos de ayuda, la jerarquía parece estar dominada por el poder de los donantes, ya que son los donantes quienes deciden con quién colaboran y con quién no. Asimismo, son también los donantes quienes establecen las reglas, por lo que, generalmente, suelen condicionar y manipular la ayuda en un sentido u otro en función de sus intereses particulares²⁶. Por otro lado, existe

²⁵ Véase también Ball (1997) y Bendaña (1999).

²⁶ En Bosnia y Hercegovina, por ejemplo, el 87,5% de toda la financiación otorgada por parte de USAID se destinó a la zona bajo el control de las tropas norteamericanas de la SFOR. Además, en verano de 1997, fueron los Estados Unidos quienes obligaron a posponer una conferencia de donantes en la que se debía discutir sobre futuras financiaciones. De forma similar, la Unión Europea es conocida por ser demasiado lenta a la hora de tomar decisiones y por estar más preocupada en lo que ocurre en Bruselas que en lo que acontece en el terreno. En definitiva, sus respuestas responden más a las agendas de los Estados miembros que a las necesidades reales que se plantean en el terreno, lo que hace que a veces incurra en graves errores, como, por ejemplo, la repatriación prematura de refugiados provenientes de la antigua Yugoslavia que impulsó Alemania (el principal anfitrión europeo de refugiados) y que generó un aumento de la tensión importante en la región por no darse todavía las condiciones necesarias para llevar a cabo tal repatriación (Pugh 1998: 7).

también el peligro de lo que Pugh denomina el mal del '**proyectismo**'. Es decir, que a los socios y contrapartes (especialmente organizaciones cívicas) se les financie simplemente para que actúen como implementadores de proyectos, por lo que dichos proyectos suponen el principal conducto para la financiación, y pueden acabar, por tanto, convirtiendo estas organizaciones en meros agentes de las políticas gubernamentales, si se trata de una ONG internacional, o de las organizaciones internacionales en general -gubernamentales o no gubernamentales- si se trata de ONG locales que actúan como contrapartes. Así pues, teniendo en cuenta estos peligros que acabamos de mencionar, los responsables de las agencias de donantes, así como de los entes implementadores, deberían transmitir los siguientes mensajes a su personal encargado de formular los programas y proyectos:

- 1) la construcción de la paz no significa distraerse de los esfuerzos de desarrollo, sino que se trata de una precondition indispensable y crítica, por lo que toda acción debe partir de la premisa inicial de 'no hacer daño';
- 2) la reconstrucción física a corto plazo no debe contravenir los objetivos a medio plazo de la reconciliación y la resolución de las incompatibilidades subyacentes;
- 3) un objetivo fundamental a lo largo de todo el proceso debe ser el apoderamiento de la población local con el objetivo final, a largo plazo, de que sea totalmente autónoma en la conducción de su propio proceso de construcción de la paz.

Veamos a continuación algunos de los aspectos mencionados.

Lo primero, 'no hacer daño'

De entrada, cabe poner de manifiesto que **la ayuda ni provoca ni finaliza las guerras** ²⁷. No obstante, lo que sí puede hacer es alimentar el conflicto o contribuir a que éste se transforme positivamente. En este sentido, tal y como afirma Mary B. Anderson: «In all civil war situations some things connect the people who fight. In all societies there are capacities for peace» (Anderson 1999: 23).

²⁷ Nótese que esta reflexión no sólo sirve para situaciones de ayuda a la rehabilitación posguerra, sino también en cualquier contexto de emergencia, incluso en un marco bélico.

Así pues, al analizar una situación de conflicto con el objetivo de estudiar la conveniencia de llevar a cabo acciones de ayuda, es importante que el trabajador humanitario lleve a cabo dos acciones: a) detectar los elementos divisores, tensiones y capacidades de guerra, así como identificar los conectores y las oportunidades de paz (véase cuadro 3.5).

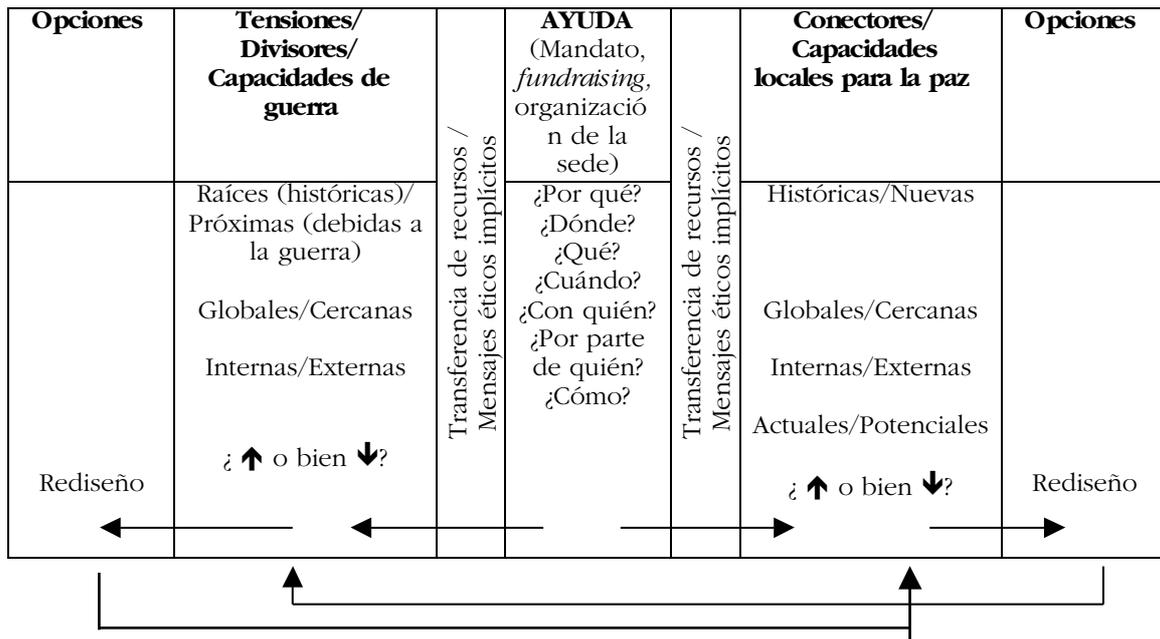
Cuadro 3.5: Los conectores y divisores de Mary Anderson

	CAPACIDADES PARA LA PAZ Y CONECTORES	DIVISORES
Sistemas e instituciones	En muchas de las sociedades en que estalla una guerra civil, los mercados, infraestructura y algunas instituciones (como el sistema de comunicaciones, p. ej.) acostumbran a actuar como conectores de gente. Hoy en día, además, Internet o los medios de comunicación permiten a veces seguir conectado con gente 'del otro lado'.	Incluyen ejércitos o bandas, la producción y distribución de armas, y los aparatos de propaganda de guerra. Además, muchas sociedades cuentan con instituciones o sistemas que han separado tradicionalmente los grupos de gente provocando tensión entre ellos (p. ej. Apartheid).
Actitudes y acciones	En medio de una guerra siempre hay gente que insiste en demostrar tolerancia y amor, y que se niega a demonizar o estereotipar a los 'otros', reconociendo incluso los errores y las 'malas prácticas' de su propio bando.	Violencia, amenazas, tortura, brutalidad, desplazamientos de personas o expulsiones son algunos ejemplos de acciones que dividen a la gente.
Valores e intereses comunes / distintos	El amor a los niños, por ejemplo o, incluso, la religión actúan a veces como conector, así como el interés por mantener un determinado sistema de electricidad que beneficie a 'todos los bandos'.	Existen los llamados intereses de grupo que persiguen mejorar su poder o acceso a recursos de forma particular. Asimismo, hay valores como la religión, la etnia o la lengua que pueden ser utilizados para separar.
Experiencias comunes	Una experiencia común, incluso si es una experiencia de guerra, puede servir como punto de partida para conectar a gente enfrentada.	Las diferentes percepciones del mundo, así como sobre el bien/mal, lo justo/injusto, proceden a menudo de experiencias distintas.
Símbolos y ocasiones	Por ejemplo, el arte, la música, la literatura, los aniversarios histórico o las ceremonias pueden actuar a veces de conectores.	Algunos símbolos de subgrupos distintos pueden actuar también como divisores, de forma que acentúen las diferencias y provoquen suspicacias y miedo entre los grupos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Anderson (1999: 25-33).

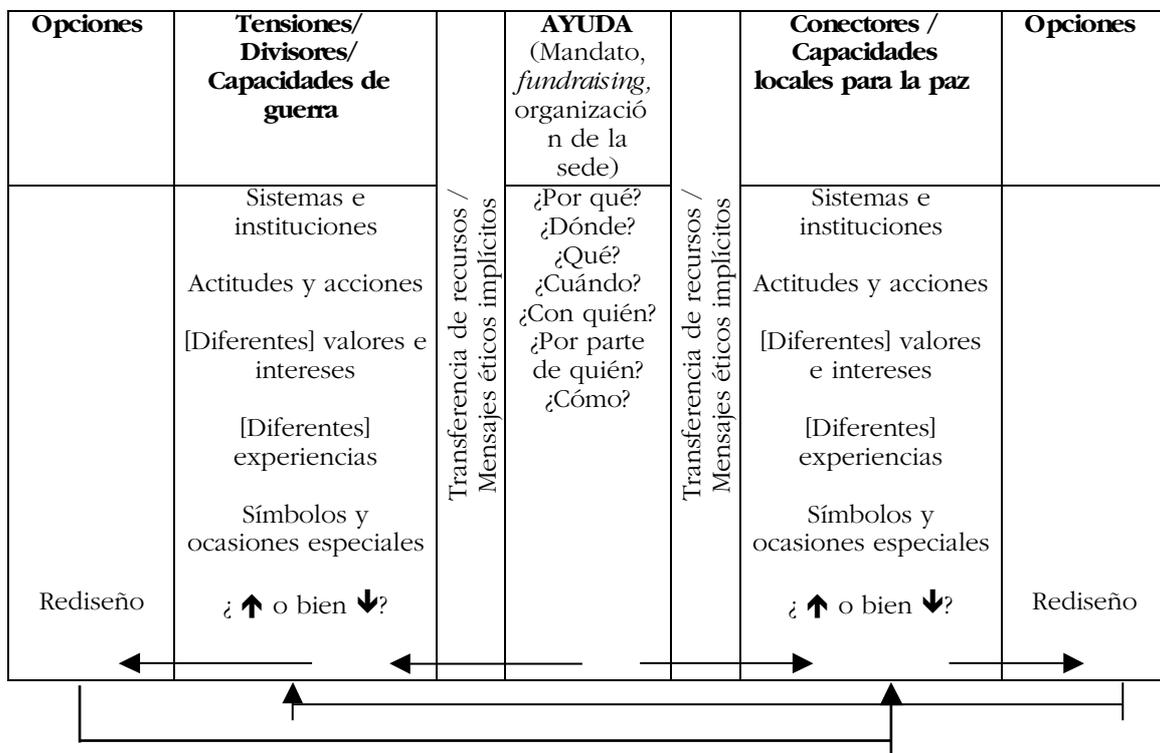
Y b) estimar el impacto de la ayuda sobre el contexto y sobre los actores locales, tanto en términos de divisores como de conectores (véanse los gráficos 3.3 y 3.4).

Gráfico 3.3: Impacto de la ayuda sobre el contexto



Fuente: Anderson (1999: 69).

Gráfico 3.4: Impacto de la ayuda sobre los actores locales



Fuente: Anderson (1999: 74).

En suma, de acuerdo con Anderson (1999: 146) cabe ser muy conscientes de que la ayuda humanitaria o de rehabilitación posbélica no puede sustituir a la política, aunque el hecho de que dicha ayuda se lleve a cabo en contextos muy politizados, y conlleve inevitablemente un impacto político sobre las situaciones de guerra, le confiere también una responsabilidad que los trabajadores humanitarios no deben perder de vista. Así pues, dado que no es posible escapar de este dilema, la única opción que parece aceptable por ahora es seguir explorando y aprendiendo de las buenas prácticas.

La resolución de las incompatibilidades subyacentes y la reconciliación

Ambos procesos, resolución y reconciliación, son procesos a medio y largo plazo en los que las prisas y las exigencias de visibilidad antes de tiempo suelen ser contraproducentes (especialmente con relación a la segunda)²⁸. En este sentido, el objetivo último por parte de los donantes debe consistir en: a) crear las condiciones precisas para que las partes en conflicto se centren en buscar las soluciones a sus problemas (en lugar de usar los programas de ayuda para asegurarse mutuamente una situación de dominio de unos sobre otros); b) fomentar la creación de espacios neutrales de encuentro; c) potenciar la participación de la sociedad civil; d) garantizar que las instituciones jurídicas locales e internacionales podrán cumplir con sus obligaciones de juzgar a los principales responsables, y e) llevar a cabo acciones de promoción y respeto de los derechos humanos, así como tratar las secuelas psicológicas de la guerra, especialmente en aquellos grupos más vulnerables, como la infancia o las mujeres víctimas de violaciones²⁹.

²⁸ Véase, como un ejemplo de cómo las prisas pueden ser contraproducentes el informe sobre Ruanda en Eriksson (1997) [véanse, además, Assefa (2000); Dugan (2000); Hayner (2000 y 2001); Huyse (2000a); Lederach (1998 y 2000); Theissen (2001); Whittaker (1999); y Zehr (2000)].

²⁹ Véanse en este sentido, los trabajos de Martín Beristain (1999 y 2000a); Martín Beristain y Paez (2000); Murguialday (1999 y 2000), y Boraniuk (2000).

Por otra parte, una práctica que está resultando cada vez más utilizada para abordar estas cuestiones, es la de las llamadas **Comisiones de la verdad**. En efecto, y de acuerdo con Priscilla B. Hayner (2000: 338-382), en determinados casos (no siempre), este tipo de comisiones pueden contribuir a la reconciliación y a la resolución de conflictos, debido a los siguientes aspectos:

- 1) La mera posibilidad de establecer una comisión de la verdad puede representar uno de los componentes positivos para llegar a un acuerdo de paz (sin embargo, esta autora reconoce que la negociación sobre el mandato para establecer una comisión de la verdad es a menudo muy complicado).
- 2) Una comisión de la verdad puede neutralizar/desactivar conflictos del pasado a través de la **reconciliación**, esto es, por la vía de la **transformación de conflictos**.
- 3) Los informes de la comisión de la verdad pueden ayudar a que se adopten reformas que mitiguen los conflictos y protejan los derechos (esto es, la búsqueda de la verdad puede resolver el conflicto a través de mecanismos de **prevención estructural**).

No obstante, puesto que cada contexto cuenta con unas particularidades muy marcadas, no es aconsejable trasladar experiencias de un contexto a otro sin hacer previamente un exhaustivo análisis estimativo sobre las eventuales consecuencias que dicha práctica podría conllevar.

Participación pública y apoderamiento de la población y las instituciones locales

Teniendo en cuenta que, tal como ocurre con la emergencia, la rehabilitación también puede convertirse en una característica recurrente, o incluso en una condición permanente para muchas comunidades, Michael Pugh considera que para que dicha rehabilitación rompa efectivamente con este ciclo de 'no-recuperación' debe ser:

«[a] process of social, political and economic adjustment to, and underpinning of, conditions of relative peace in which the participants, especially those who have been disempowered and immiserated by

violence, can begin to prioritise future goals beyond immediate survival. Survivors not only need a stake in achieving these adjustment goals but need ultimate direction over the means to achieve them» (Pugh 1998: 1).

En efecto, el desapoderamiento de los actores locales (tanto gubernamentales como sociedad civil) puede poner en peligro la perspectiva a largo plazo de la construcción de una paz sostenible. En este sentido, si bien es cierto que durante la fase bélica parece más difícil llevar a cabo procesos consultivos y de contraste con los actores locales (lo cual no significa, ni mucho menos, que no deban hacerse), en la fase posbélica sí existen mejores condiciones para llevar a cabo esta práctica. Asimismo, basándonos en los trabajos del *Overseas Development Institute* de Londres, hay varios niveles en los que es posible fomentar dicha participación pública³⁰:

- 1) **Revelación de información** : la gente es debidamente informada *ex post facto* sobre aquellas cuestiones que le afectan directamente, a menudo basándose en la ‘necesidad de saber’.
- 2) **Consulta pública** : la gente es consultada sobre cuestiones con relación a las cuáles los actores externos han percibido problemas, pero éstos (los actores externos) no están obligados a tomar en consideración las opiniones expresadas en esta consulta.
- 3) **Participación procedimental** : se anima a la gente a comprometerse en la consecución de los objetivos del proyecto con el fin de reducir los costes y de cumplir con los requerimientos de procedimiento.
- 4) **Asociación interactiva** : la gente participa, junto con los actores externos, en el diseño de los proyectos, así como en su implementación y evaluación.
- 5) **Movilización de la propia gente** : la gente toma la iniciativa independientemente de los actores externos, quienes, a su vez, se encargan de facilitar la consecución de los objetivos definidos por las comunidades locales.

³⁰ Véanse, además de ODI (1998), los trabajos de Álvarez Solís y Martín (1998); Anderson (1999: 42-6 y 2000); Anderson y Woodrow (1998); Arnold (2000); Bendaña (1996); Buchanan-Smith y Maxwell (1994: 2-16); de Soto y del Castillo (1994); European Center for Conflict Prevention (1999); Fowler y Bieckart (1998); Goodhan y Chamberlain (1998); Gross Stein (2000: 394-6); Harvey (1997); Howell y Pearce (2001); OCDE (1999 y 2001); Pearce (1998 y 2000); Rotberg (1996); Schar (2000), o Smillie (2001).

A partir de esta gama de posibilidades, por último, cabe estar de acuerdo con Michael Pugh en que:

«Ideally, the process of rehabilitation should aim for high levels, not merely of public participation which may merely amount to interaction in public between elites, but of popular participation (that is to say, participation open to all), often in situations where people are not used to their own politicians being accountable. Patterns of decision-making are likely to be inherited from earlier, confused situations of emergency relief, and there may be little time or opportunity, even with the best will in the world, to establish formal mechanisms for participation» (Pugh 1998: 11).

En definitiva, como tantas veces se ha dicho, si la paz no la construyen las mismas sociedades afectadas, ni será duradera, ni será sostenible. En este sentido, cabe insistir en que la ayuda internacional sólo puede ser eso, ayuda.

3.3.4. *Preparación y celebración de la conferencia de donantes*

Lo que se ha dicho en el anterior apartado, también sirve para abordar la organización y celebración de una conferencia de donantes. En concreto, los donantes deben tener en cuenta de qué forma puede repercutir la ayuda externa en el fortalecimiento de la capacidad gubernamental para que ésta pueda llevar a cabo tareas durante la fase de transición sin que se refuerce a la vez su capacidad para desviar recursos hacia intereses partidistas. Para ello, los donantes deben utilizar el diálogo político informal, así como las declaraciones formales a la prensa, de acuerdo con los términos acordados en los Acuerdos firmados.

En este sentido, es preciso que los actores internacionales tengan en cuenta, al menos, tres cuestiones importantes antes de convocar una conferencia de donantes. En primer lugar, es preciso establecer un foro gobierno-donantes con tres objetivos: a) definir un marco político para llevar a cabo las actividades de construcción de la paz; b) identificar las tareas claves para el gobierno, priorizarlas, y establecer el adecuado grado de compromiso y responsabilidad del gobierno local para cada una de ellas, y c) promover la

reconciliación nacional a través de la incorporación a este foro de miembros de antiguos grupos enfrentados.

En segundo lugar, es recomendable establecer un comité local de seguimiento compuesto por miembros del gobierno, líderes comunitarios, miembros de ONG locales, así como de la comunidad de negocios u otros colectivos. Este comité debería establecer las líneas prioritarias que marquen el establecimiento de políticas de construcción de la paz. Al margen de construir capacidad, este comité podría promover la reconciliación nacional y mejorar el diseño y la puesta en práctica de los programas.

Por último, es fundamental tener presente la dimensión regional al organizar una conferencia de donantes, en la línea de lo que también plantean las Directrices de la OCDE (1999: 143-6), en todas sus dimensiones: económicas, comerciales, políticas, militares, en cuanto a acceso a recursos, etc.

3.3.5. *Los cambios en la política mundial y en las estructuras internacionales*

En otro plano más general, es preciso tener en cuenta la necesidad de afrontar cambios globales en el marco sistémico internacional, sobre todo en términos de política económica en su dimensión mundial³¹. En este sentido, una aproximación muy interesante es la de Stewart y FitzGerald (2001: 226), quienes señalan que los factores causantes de que se cometan tantos errores en términos de gestión internacional de los conflictos son:

- a) el no haber trabajado y analizado suficientemente las economías en situaciones de guerra³²;

³¹ Véanse, entre otros, los trabajos de de Waal (1997); Kaldor (1999); MacRae y Zwi (1994); Stewart y FitzGerald (2001), y Weiss (2001).

³² Ello puede deberse, según los mencionados autores, a que o bien se da por supuesto que en una situación de guerra no existe economía, por lo que no existe ninguna política económica apropiada, o bien se asume que las economías en guerra son iguales que cualquier otra economía porque se encuentran bajo los efectos de un *shock* exógeno negativo, por lo que las políticas económicas relevantes son las mismas que se aplicaban en tiempos de paz. Ambas posturas son básicamente incorrectas. La primera porque a pesar de la guerra siguen existiendo

- b) el fracaso a la hora de entender la política económica de los estados en guerra, de forma que la ayuda a menudo es utilizada por parte de los combatientes como instrumento de guerra, en lugar de servir para reducir y aliviar los costes humanos de la misma;
- c) la política económica de la comunidad de donantes, sobre todo debido a los objetivos políticos y económicos, así como las restricciones de los donantes, que a menudo pesan más que los objetivos humanitarios.

Los dos primeros aspectos ya han sido ampliamente comentados a lo largo de estas páginas. En cuanto al tercero, Stewart y FitzGerald (2001: 211 y 239) opinan que es difícil hablar de error como tal y sugieren que, para que la ayuda a la rehabilitación posbélica no sea una mera pantalla, al mismo tiempo que se diseñan e implementan programas de ayuda sobre el terreno, se adopten algunas medidas de ámbito más estructural entre las que cabe destacar las siguientes:

- 1) Los prestamistas internacionales (bilaterales y multilaterales) deberían **suspender la obligación de pagar la deuda** a aquellos países que estén en guerra, al mismo tiempo que deberían evitar que el endeudamiento bilateral sirva para pagar el servicio de la deuda multilateral en lugar de para aliviar las necesidades básicas de los grupos más vulnerables en un contexto de violencia.
- 2) Urge una **revisión de los criterios de concesión de préstamos por parte de las instituciones de Bretton Woods y los bancos de desarrollo regional**, con el fin de asegurar que la condicionalidad que acompaña a estos préstamos no agrave ni prolongue el conflicto. Además, es preciso que las instituciones de Bretton Woods elaboren regularmente informes sobre el comercio y las actividades de inversión en economías en conflicto.
- 3) La **iniciativa de los ‘países pobres altamente endeudados’ (HIPC)** debería incluir consideraciones especiales para aquellos países en conflicto, especialmente con relación a la necesidad de que en el país afectado se fomenten medidas de resolución de conflictos y protección a los grupos más vulnerables, en lugar de exigir el cumplimiento de unos criterios macroeconómicos que una economía en conflicto no puede cumplir. Esto se podría conseguir, por ejemplo, condonando el pago de la deuda a cambio de invertir en

transacciones económicas y la gente todavía tiene la necesidad de ganarse la vida, y la segunda porque las economías de guerra son diferentes de las de no-guerra en varios aspectos (Stewart y FitzGerald 2001: 226).

sanidad y educación sin discriminaciones, o incluso pagando la deuda, pero garantizando que estos pagos fueran destinados a cuentas que podrían ser utilizadas por las agencias de ayuda.

- 4) Es preciso garantizar el **mantenimiento del acceso al comercio normal y a los canales bancarios** por parte de las economías en conflicto con el fin de evitar el recurso a mercados clandestinos; en este sentido, conviene limitar la aplicación de embargo, ya que éstos se han mostrado claramente ineficaces y afectan sobre todo a los grupos más vulnerables.
- 5) Asimismo, se debe ir con **mucho cuidado a la hora de amenazar** a un gobierno que se encuentra en una situación de conflicto con la **retirada de los créditos bilaterales oficiales, los préstamos al desarrollo de largo plazo y los fondos multilaterales de inversión**, puesto que si la ayuda financiera estaba bien orientada en un primer momento (esto es, estaba destinada a aliviar las penurias de los grupos más vulnerables), entonces, las sanciones conllevarían que estos grupos más desfavorecidos fueran los más afectados directamente.
- 6) Urge una **regulación más estricta del comercio internacional**, especialmente con relación a aquellos productos que tienden a ser utilizados en el tráfico -legal e ilegal- y en la financiación de economías en conflicto -*petróleo, gasolina, diamantes, madera, armas, etc.*-. En este sentido es necesario, por un lado, llevar a cabo una supervisión efectiva de esas actividades económicas y hacer públicos esos resultados³³ (el impacto sobre las grandes multinacionales puede ser considerable, dado que afecta a su imagen entre los consumidores). Y, por otro, establecer compromisos multilaterales en relación con la cuestión de las ventas de armas -legales e ilegales- a partes en conflicto inspirados en el importante éxito que supuso en su momento la campaña internacional contra las minas antipersona.
- 7) Asimismo, es preciso establecer '**códigos de conducta**' para **empresas** multinacionales que operen en, o negocien con, países en situación de guerra, especialmente con relación a la utilización de sus propios ejércitos (léase mercenarios), y a la existencia de contratos a los que se ha llegado intercambiando financiación de la guerra por concesiones. Además, el cumplimiento de esos códigos debería ser una condición necesaria para contar con apoyos oficiales -desde la concesión

³³ Por el momento, esa función sólo la llevan cabo las agencias de Naciones Unidas, complementadas de forma creciente por esfuerzos menos sistemáticos -aunque a menudo más efectivos- de algunas ONG. (NOTA: La efectividad de la supervisión llevada a cabo por ONG se percibe en el anuncio que la empresa De Beers hizo en octubre de 1999 cuando se comprometió a no comprar más diamantes a los rebeldes angoleños (UNITA), e informó que estaba revisando concienzudamente sus operaciones en Guinea y la República Democrática del Congo. Todo ello fue posible sobre todo al trabajo que llevó a cabo la organización Global Witness [*Financial Times*(11 de octubre de 1999), citado en FitzGerald (2001: 222)].

de garantías sobre la exportación al establecimiento de contratos con agencias de ayuda-.

- 8) Finalmente, es preciso un mayor compromiso por parte de los países desarrollados en el sentido de que una eventual **intervención** en países en desarrollo, motivada por la persecución de los propios intereses de los países desarrollados (por ejemplo, la prohibición de la oferta de narcóticos y su tránsito) no provocará ni alargará una situación de conflicto.

En suma, a la vista de lo que se acaba de argumentar, cabe concluir que:

«[...] the ability to wage war -and thus the human cost of conflict- can be reduced by changing the way in which the global economy is regulated» (Stewart y FitzGerald 2001: 239).

En otras palabras, hoy por hoy, no es posible abordar con éxito un proceso de rehabilitación posbélica, si al mismo tiempo que se actúa sobre el terreno, no se tiene también en cuenta el ámbito global, y se controlan los flujos de distinta índole que generan, alimentan, detonan y perpetúan las fuentes que generan y hacen estallar la violencia.

3.3.6. Cuestiones transversales que precisan un mayor debate y reflexión

Por último, existe una serie de cuestiones que, aunque requieren un mayor debate y reflexión, cabe mencionar en tanto aspectos que pueden condicionar el éxito o fracaso de una acción de construcción de la paz. En concreto, estos temas pendientes son: a) la financiación (y sobre todo cómo hacerla más flexibles, transparente y coherente); b) la división del trabajo y, consecuentemente, la coordinación de tareas; c) la supeditación de los actores militares a los objetivos finales de la construcción de la paz, y d) la formación y sensibilización del trabajador para la paz. Veamos a continuación algunos aspectos destacables de cada uno de estos temas.

Recursos: flexibilidad, descentralización y transparencia

Tal y como puso de manifiesto el informe especial sobre la acción internacional que la agencia danesa para la cooperación al desarrollo (Danida) llevó a cabo en Ruanda tras el genocidio de 1994, resulta habitual que, en las primeras fases de las crisis, la distribución de la ayuda de emergencia se pueda efectuar rápidamente, gracias en gran parte a que se agilizan mucho los trámites burocráticos y administrativos que la regulan, mientras que los programas postemergencia pueden retrasarse hasta incluso dos años, debido sobre todo a que generalmente siguen procedimientos propios de programas de desarrollo (más a largo plazo)³⁴. De hecho, sólo en muy pocas ocasiones se distribuye ayuda para la rehabilitación siguiendo los cauces administrativos destinados a la emergencia. Teniendo en cuenta este hecho, por tanto, los siguientes puntos merecen una atención especial, tanto académica como institucional:

- 1) Es preciso destinar más **fondos específicos** para la rehabilitación posbélica (y mecanismos de gestión de estos fondos).
- 2) Dicho incremento de los fondos específicos para rehabilitación no debe ir en detrimento de otras áreas de ayuda, ni debe suponer un juego de intercambio entre unas regiones por otras. Además, debe estar contemplada como una **política pública**, lo que significa que debe estar prevista en los presupuestos anuales y no debe estar condicionada a las cuentas corrientes que en ocasiones abren las ONG para recaudar fondos para determinadas emergencias.
- 3) Deben desarrollarse, asimismo, **procedimientos flexibles** y rápidos para la distribución de fondos de rehabilitación a lo largo de líneas presupuestarias y procedimentales similares a las de la emergencia.
- 4) Parece recomendable incrementar la **descentralización** tanto de la autoridad a la hora de tomar decisiones (para lo que a pesar de los costes iniciales se sugiere establecer, cuanto antes, una misión estable dotada de personal especializado), como de la gestión de recursos

³⁴ Véase Danida (1996) y Eriksson (1997).

(especialmente para poder diseñar los llamados proyectos de impacto rápido -QIP-).

- 5) Es necesario dotar de suficientes recursos y potenciar el trabajo de los **organismos regionales**, especialmente aquellos que conciernen a la región afectada.
- 6) Es preciso mejorar los sistemas de **rendición de cuentas** (*accountability*) por parte de todos los actores que intervengan en la ayuda para la rehabilitación, y no solamente de cara al público de los países donantes, sino, sobre todo, rindiendo cuentas ante la sociedad y el **público receptor** de la ayuda, haciéndole copartícipe de las decisiones que se adopten con relación a la ayuda, e implicándolo también en la **evaluación** de la misma.
- 7) Un aspecto que también debería empezar a abordarse de forma seria es la llamada **coherencia de políticas**, lo que significa que las acciones de ayuda no deben ser contradictorias con otras políticas, como la exportación de armamento, la promoción al desarrollo, las relaciones económicas, o la aplicación de los tratados internacionales firmados, entre otros temas. Para ello es recomendable la elaboración periódica de informes de evaluación de impacto al estilo de los que llevan a cabo Oxfam y Amnistía Internacional.
- 8) Finalmente, debe canalizarse una mayor proporción de recursos en forma de **ayuda no dirigida** a las agencias locales de ayuda y a los gobiernos, que debe basarse, por supuesto, en un acuerdo mutuo con esas agencias en cuanto a las estrategias, los planes de acción y el futuro seguimiento y supervisión de las donaciones.

Asimismo, una cuestión central en numerosos debates es cómo abordar la condicionalidad de la ayuda, ya que ésta parece, muchas veces, un instrumento de control por parte de los donantes sobre los receptores de la ayuda, más que un elemento de incentivación. En este sentido, destacan algunas voces que ponen de manifiesto las limitaciones manifestadas por entidades financieras internacionales, tales como el Banco Mundial y el FMI, al plantear condicionalidades, puesto que su ámbito de acción está demasiado centrado en lo económico (FitzGerald 1997: 63; Ball 1996: 176-7; Carbonnier 1998). Además, suele darse el caso de que el donante exige al receptor de la ayuda prácticas y comportamientos que él,

que lo exige, no cumple, y ni tan siquiera parece dispuesto a ello³⁵. Así, algunos autores, como Lake (1990: 23-27), sugieren que quizás sería preferible crear un *fondo de reconstrucción administrado por instituciones multilaterales*, en lugar de bilaterales, de modo que la condicionalidad esté vinculada al respeto absoluto por los acuerdos de paz, al respeto de los derechos humanos y al fomento de un buen gobierno, además de a la reducción de la pobreza, al respeto por el medio ambiente y la promoción de la democracia.

División del trabajo y coordinación

Otro aspecto que conviene destacar tiene que ver con la necesidad de combinar en el terreno *división del trabajo* con *coordinación*. En este sentido, habiendo ya analizado la división del trabajo entre organismos (sección 3.2), un reto aún mayor que la especialización es que ésta vaya acompañada de una mayor y mejor coordinación, entre otras cosas porque, como ya se ha dicho en su momento, las habituales peleas entre actores no ayudan en nada a la eficiencia de la ayuda.

En este sentido, cabe constatar, sin embargo, tal y como pone de manifiesto Mohamed Sahnoun (1998: 94), que el término ***coordinación*** se ha convertido en un término peyorativo utilizado a menudo como cabeza de turco frente a la ausencia de una autoridad real o frente a la excusa de un comportamiento unilateral. Todo el mundo parece estar de acuerdo en que es necesaria una mayor coordinación, pero nadie parece aceptar ser coordinado. No obstante, la complejidad del concepto, o incluso su mal uso, no debe menoscabar su importancia. La coordinación en el terreno requiere que las sedes y los cuarteles generales de varias agencias no sólo actúen de forma que esta cooperación sea potenciada y motivada en los programas de terreno, sino que debe ponerse también de manifiesto que el objetivo final es, precisamente, lo que sus representantes en los países receptores esperan que tenga lugar.

³⁵ Véase en este sentido Pugh (1998) y Chandler (2000).

Aunque exista diversidad de talentos, experiencias, mandatos y fuentes de recursos, todo ello no debe conducir al caos³⁶. Así pues, una de las primeras opciones que deben considerarse ante una situación de necesidad de coordinación en el terreno consiste en el nombramiento de un coordinador residente de Naciones Unidas como jefe adjunto de las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz, con el apoyo de un comité de coordinación compuesto por miembros residentes de la comunidad de donantes. En caso de no contar Naciones Unidas con un miembro residente, la alternativa podría ser el residente del Banco Mundial, o de otra gran organización donante. Finalmente, el uso eficiente de los recursos externos requiere no solamente que los donantes coordinen sus actividades con las prioridades gubernamentales, sino también que deban proporcionar a los gobiernos huéspedes toda la información detallada sobre la naturaleza y dimensión de su ayuda financiera.

Por otra parte, otro nivel de coordinación igualmente importante tiene que ver con la necesidad de institucionalizar el intercambio de información de modo que una recogida sistemática de datos sobre el terreno permita producir informes de alerta avanzada, y éstos permitan, a su vez, diseñar y ejecutar políticas de prevención de conflictos armados a lo largo de todas las fases del conflicto, es decir, antes, durante y después de la violencia³⁷ (véase gráfico 3.5).

³⁶ Mohamed Sahnoun, antiguo representante especial del secretario general de Naciones Unidas en Somalia, y antiguo secretario general adjunto de la Organización para la Unidad Africana (OUA) responsable de asuntos políticos y de situaciones de crisis, es el autor de una de las propuestas de coordinación en acciones humanitarias más relevantes. Sahnoun propuso en su momento crear una institución internacional para la gestión de conflictos que podría coordinar la acción humanitaria y fortalecer los vínculos entre las organizaciones y las agencias desde un ámbito internacional hasta el local. Tal institución podría hacer una contribución fundamental para el objetivo de establecer un marco global para la gestión de conflictos y la construcción de la paz gracias a la coordinación de los esfuerzos en este sentido, a la vez que contribuiría a la descentralización que dicho marco permitiría, lo que llevaría a establecer una sinergia entre los ámbitos regional e internacional. Esta institución movilizaría todas las aproximaciones a la resolución de conflictos y permitiría incrementar la comunicación y las redes entre distintas comunidades en áreas en conflicto a través de un esfuerzo integrado de ONG y Naciones Unidas [véase Aall 1996: 442c y Whitman y Pocock (1996)].

³⁷ Para una aproximación general e introductoria al concepto, los retos y límites de la Alerta Avanzada, véase, sobre todo, Leatherman *et al.* (1999). Por otro lado, existen varios métodos y centros dedicados a la recogida de datos para Alerta Avanzada. Estos centros han sistematizado sus recogidas de datos de forma que gracias a Internet ponen a disposición de todo el público esa información. Algunas de las bases de datos más relevantes son: el *Kansas Event Data System (KEDS)* que después evolucionará hacia el *Textual Analysis By Augmented Replacement Instructions (TABARI)* (Schrodt, Simpson y Gerner 2001); el *Protocol for the Analysis of Nonviolent Direct Action (PANDA)* y el *Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung (FAST)* en la Swiss Peace Foundation (Schmeidl 2001). Muchos de estos centros se reunieron en Uppsala en junio de 2001 para contrastar y comparar métodos. Los documentos que se presentaron y comentaron se pueden encontrar en el sitio web del *Department of Peace and Conflict Research* (Universidad de Uppsala): «<http://www.pcr.uu.se>».

Gráfico 3.5: De la alerta avanzada a la acción preventiva



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, es preciso que ambas actividades estén bien coordinadas debido, fundamentalmente, a tres razones:

- a) con el fin de establecer los objetivos para una correcta acción preventiva, ya que ésta depende, efectivamente, de la calidad y del análisis de las informaciones que se hayan recogido en el marco de la alerta avanzada (que, insistimos, debe hacerse teniendo en cuenta el triángulo ACI elaborado y comentado en el capítulo anterior);
- b) porque en algunos casos la mera acción de recoger datos ya sirve como acción preventiva de brotes de violencia;
- c) finalmente, porque, basándose en análisis erróneos o insuficientes, algunas agencias de socorro y rehabilitación han utilizado, en ocasiones, como contrapartes y distribuidores de ayuda, a quienes fueron en su momento importantes responsables de instigar la guerra, e incluso de practicar la limpieza étnica o de participar en un genocidio³⁸.

Por otro lado, la ausencia de un ente coordinador de esa información hace que nos encontremos con distintos niveles de acceso, de fiabilidad y de transparencia sobre los datos, lo que dificulta tanto la recogida como la utilización de estos datos para llevar a cabo recomendaciones y/o políticas concretas (véase tabla 3.1).

³⁸ Véase Danida (1997) y Eriksson (1997) para el caso de Ruanda.

Tabla 3.1: Actores en la recolección de información de alerta avanzada

	<i>Acceso</i>	<i>Fiabilidad</i>	<i>Transparencia datos</i>
Académicos	Bajo	Alta	Alta
ONGs	Medio	Media	Media
Media	Alto	Media	Alta
Inteligencia	Alto	Media	Baja
Gobiernos	Medio	Media	Baja

Fuente: Leatherman *et al.* (1999: 39).

Por todo ello, parece altamente recomendable avanzar en las siguientes cuestiones:

- a) Financiar, potenciar y desarrollar estructuras multilaterales para la recogida de datos.
- b) Desarrollar procedimientos sistemáticos intra e interorganizaciones de intercambio de información. Ello implica que deben elaborarse notas de análisis, documentos de antecedentes, informes políticos y militares breves que sean operativos y distribuibles entre quienes están en el terreno.
- c) Conducir seminarios periódicos de tipo educativo de forma que se puedan proporcionar al personal expatriado, sobre el contexto político, histórico, social y cultural de las crisis.
- d) Implicar de forma regular a los actores locales (incluso gubernamentales) en la elaboración de las estrategias de forma que quede reflejado su punto de vista.
- e) Animar a las ONG externas a asociarse con ONG locales, lo que podría ser una fuente de información muy importante sobre cultura, historia y política indígena.
- f) Fortalecer e implementar redes electrónicas de respuesta/socorro, lo que permitirá intercambiar información entre organizaciones y entre quienes están en el terreno y las sedes, así como construir coaliciones de apoyo político a la paz.

En definitiva, dado que hacer un buen análisis en términos ACI es fundamental para poder llevar a cabo las acciones más pertinentes en cada momento, y en cada contexto, y para mantener asimismo la perspectiva multidimensional y temporal del corto, medio y largo plazo, parece recomendable institucionalizar de algún modo la elaboración de dichos análisis, mejorando la coordinación entre actores diversos, a distintas escalas.

Seguridad y protección

Tal y como se ha comentado en alguna ocasión, el papel que pueden y deben jugar los actores militares en las labores de prevención, emergencia o rehabilitación posbélica es objeto de un debate abierto y creciente, a la vez que lleno de matices, y que avanza en, al menos, tres vías³⁹:

- 1) El debate ha sido enriquecido con una vinculación más estrecha entre la intervención con utilización de la fuerza, y la entera labor humanitaria, de protección y de socorro llevada a cabo por parte de las agencias de Naciones Unidas, el CICR y las ONG (en contraste con lo ocurrido durante la guerra fría, el principal argumento para el uso de la fuerza militar ha sido el de crear espacio para llevar a cabo tales actividades);
- 2) El debate se ha ampliado hasta convertirse en un auténtico debate global que implica a casi todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.
- 3) Se trata, finalmente, de un debate que con el tiempo ha ido aumentando también en complejidad⁴⁰.

La evolución de este debate conlleva, además, que la interpretación clásica según la cual una 'intervención humanitaria' significa el **uso o la amenaza de usar la fuerza por parte de un Estado o grupo de Estados con el fin de parar agresiones y violaciones de los derechos humanos, particularmente el derecho a la vida de las personas, independientemente de su nacionalidad, siendo esta acción llevada a cabo sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y sin el permiso por parte del gobierno del Estado objetivo de la intervención** (Verwey 1992: 114), resulte ya claramente insuficiente y deba ser complementada por otras muchas acepciones que han ido apareciendo en los últimos tiempos:

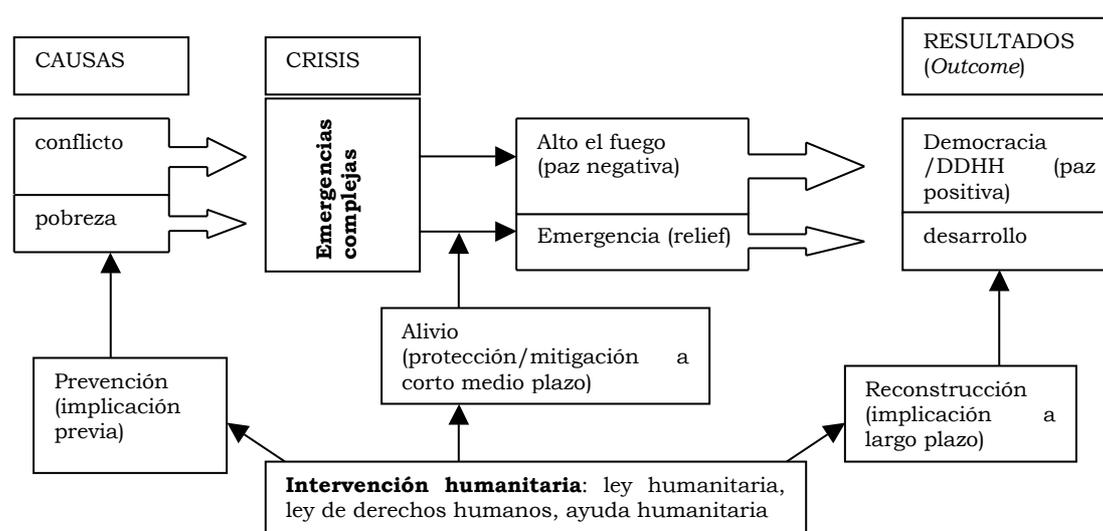
³⁹ Sobre el uso de la fuerza como apoyo a acciones humanitarias véanse distintas perspectivas en Crocker y Hampson (1996); Eriksson (1996); Joulwan y Shoemaker (1998); Kapungu (2000); Kingma (2000); Last (1997; 2000a y 2000b); Lederach (1998); Mendiluce (1997); Moore (ed.) (1998); OCDE (1998); Oráa (1995); Pugh (1998); Ramsbotham y Woodhouse (1996); Ryan (2000); Scoups (2000); Stern y Druckman (2000); Unidad de Estudios Humanitarios (1999); Vassall Adams (1994); Vogel (2000); Weiss (1999a, 1999b y 1999c), y Wilkinson (2000).

⁴⁰ Precisamente para contribuir a reconceptualizar el principio mismo del derecho a intervenir sobre la base de la ya mencionada creciente complejidad, el Gobierno canadiense y otras fundaciones anunciaron en la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2000 el establecimiento de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, según las siglas en inglés), presidida conjuntamente por Mohamed Sahnoun y Gareth Evans. En este sentido, uno de los principios en los que está intentando sentar sus bases la susodicha Comisión es precisamente la sustitución del concepto 'derecho a intervenir' por el de 'responsabilidad de proteger', lo que permite desplazar el centro de atención de los Estados (en los que se debería supuestamente intervenir) a los individuos (a los que se debe proteger). Para mayor información sobre el mandato de la Comisión, sus miembros y su organización véase su web: «<http://www.iciss-ciise.gc.ca>».

- 1) **Intervención coercitiva humanitaria** : a) intervención humanitaria militar con el uso de la fuerza, y b) intervención humanitaria coercitiva de tipo no militar (p.ej. la imposición de sanciones para promover causas humanitarias).
- 2) **Intervención humanitaria no coercitiva:** a) Intervención humanitaria militar sin llegar a usar la fuerza (p.ej. *peacekeeping*); y b) Intervención no coercitiva y no militar (p.ej. el reconocimiento de un Estado secesionista).
- 3) **No-intervención** . No-intervención pura (cuando las agencias intergubernamentales y las ONG no han podido entrar, y cuando los gobiernos no están haciendo la suficiente presión para llevar a cabo el conjunto de opciones no coercitivas que pueden emprender, ya sea de forma bilateral, o en el marco multilateral de las Naciones Unidas). (Ramsbotham y Woodhouse 1996: 113)

Por tanto, además de Ramsbotham y Woodhouse (1996), también Brown y Rosecrance (1999: 18), Evans (2001) o Weiss (1999a), entre otros, consideran que al valorar la pertinencia o no de una intervención basándose en un análisis de costes (económicos)-beneficios (civiles y humanitarios) esperados, es necesario también tener en cuenta los costes de oportunidad (civiles y humanitarios, además de económicos) de una no intervención, o de una intervención errónea, y compararlos a la vez con lo que hubiera costado actuar antes, de forma preventiva (véase gráfico 2.8).

Gráfico 3.6: Prevención de conflictos (armados), alivio y reconstrucción posguerra



Fuente: adaptado por Ramsbotham y Woodhouse (1996: 158) de Anderson (1993: 24).

Asimismo, es preciso no perder de vista tampoco que si lo que se quiere es establecer un marco para la construcción de la paz, entonces las acciones a corto plazo, especialmente las que cuentan con un componente militar, deben medirse por sus consecuencias a largo plazo. Por decirlo con Lederach:

«aunque conseguir un alto el fuego es una necesidad inmediata, no se debe confundir este objetivo con el marco más amplio de actividades de construcción de la paz, ni debe reemplazarlo» (Lederach 1998: 104).

De ahí que algunos autores defiendan que para llevar a cabo cualquiera de los tipos de intervención mencionados anteriormente deban tenerse en cuenta los siguientes principios:

- 1) *El principio de la causa humanitaria* . En aquellos casos en los que se producen situaciones inaceptables de negaciones o violaciones de derechos humanos fundamentales, reales o en términos de amenaza, la comunidad internacional tiene la obligación de intentar enderezar la situación, y tiene *prima facie* el derecho de intervenir sujeta a las condiciones del principio 11.
- 2) *El principio del fin humanitario*. El objetivo de la intervención debe ser enderezar efectivamente toda una región afectada.
- 3) *El principio de la aproximación humanitaria* . La intervención debe llevarse a cabo de forma imparcial.
- 4) *El principio de los medios humanitarios* . Los medios utilizados deben ser los apropiados -esto es, deben ser: a) los necesarios, b) los suficientes, c) proporcionales, y d) discriminatorios-.
- 5) *El principio del resultado humanitario (humanitarian outcome)*. El resultado de la intervención debe ser beneficioso sobre todo para las personas en cuyo nombre se lleva a cabo el proyecto.
- 6) *El principio de la mutualidad* . La intervención debe llevarse a cabo en unos términos entendidos y aceptados dentro de la región afectada y de tal forma que se preserve la autonomía y el apoyo a aquellos que trabajan localmente para resolver conflictos y aliviar el sufrimiento.
- 7) *El principio de la reflexividad*. Los intereses, motivaciones y comportamiento previo de los 'intervinientes' debe ser compatible con los objetivos manifestados en su intervención.

- 8) *El principio de complementariedad.* Las acciones de los ‘intervinientes’ deben ser mutuamente compatibles.
- 9) *El principio de la consistencia.* Los ‘intervinientes’ deben ser consistentes a través de diferentes situaciones de crisis, y es preciso que las lecciones y los aprendizajes sean transferidos de forma acumulativa.
- 10) *El principio de la legitimidad.* Los ‘intervinientes’ deben rendir cuentas a la comunidad internacional por sus acciones, puesto que es de la comunidad internacional de donde reciben la autoridad de intervenir.
- 11) *El principio de la contingencia y la respuesta gradual.* Allí donde sea posible, la intervención deberá ser preventiva, no violenta y deberá contar con el beneplácito de todas las partes afectadas. Allí donde esto no sea posible, deben tenerse en cuenta criterios adicionales en puntos de decisión relevantes, sin que se produzca un perjuicio en el resultado.
- 12) *El principio de la universalidad.* Los principios que gobiernen la intervención humanitaria deben contar con el respaldo de la comunidad internacional (véase Ramsbotham y Woodhouse 1996: 226).

Formación y sensibilización del trabajador para la paz

Finalmente, resulta reveladora, y sin duda llena de esperanza, la reflexión con la que Mary B. Anderson inicia su libro *Do No Harm*:

«I am optimistic because -even in the midst of the most demoralizing and degrading violence that humans seem capable of inflicting on each other-. I have often met generosity, sacrifice, courage, and faith in human nature» Anderson (1999: vii).

Sin embargo es obvio que, como la misma Anderson no se cansa de recordar, no basta con tener ‘buena fe’ y/o ser un buen gestor. Además hay que prepararse a conciencia para lo que de hecho es uno de los trabajos más delicados: la construcción de la paz. En este sentido, además de una gran capacitación técnica, el buen trabajador por la paz debe tener una gran sensibilidad para entender y hacer frente a las diferencias interculturales y poder, así, adaptarse a las distintas formas de pensar, de actuar y de sentir que caracterizan la diversidad del mundo⁴¹.

⁴¹ Aunque esto pueda parecer una obviedad, lo cierto, y lamentable al mismo tiempo, es que en muchas ocasiones las tareas de rehabilitación se ven dificultadas precisamente por culpa de la insensibilidad intercultural

En efecto, el papel del trabajador por la paz no radica únicamente en gestionar fondos como si de una empresa se tratara, consiste precisamente en entender su papel como 'actor', y no simplemente como mero testigo inocuo, del complejo y multidimensional reto de construir la paz. Y ello, tanto a escala local como global.

En definitiva, teniendo en cuenta que la pauta de análisis que acabamos de desarrollar es simplemente eso, una pauta, y no un modelo de aplicación universal, es recomendable adaptarla a cada contexto en función de sus propias especificidades. En este sentido, en esta investigación se ha querido llevar a cabo un estudio de caso particular con el objetivo de 'probar' dicha pauta de análisis. El caso que se analiza es la gestión de la ayuda internacional a Bosnia y Hercegovina en el contexto de los conflictos locales y regionales que han tenido lugar en la década de los noventa.

que muchos trabajadores internacionales muestran, lo que deslegitima su labor, no sólo a escala individual, sino también colectiva. A modo de ejemplo sirvan las tristes imágenes de cascos azules maltratando a la población somalí durante la operación 'Restaurar la esperanza' o las presiones a las que se sometió a la población víctima del genocidio en Ruanda para que iniciara procesos de reconciliación antes de estar preparados [véase para el caso de Ruanda el informe Eriksson (1997)].

Parte II

(estudio de caso)

REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN BOSNIA Y HERCEGOVINA

«I understand your frustration
but you have a situation that is better than ten other places in the world ...
I can give you a list.»
(Boutros Boutros-Ghali en Sarajevo el 31 de diciembre de 1992.
Comentario recogido en David Rieff 1995: 24)

«Aggressors and tyrants thrive on passivity, a culture of impunity
prevails,
and the moral standing of the international community (a dubious
concept to some but not to me) suffers grave damage. It seems to me far
better to accept the risk of error or failure than to remain on the
sidelines;
there is no purity in the abstract, and only disgrace and worse
in retreat toward some imaginary safe harbour.»
(Kofi Annan 1998a: 69)

«(...) La Unió Europea i els seus Estats membres han aportat el 70 % de
l'ajut total a Bòsnia al llarg de la guerra (...), les ONG actuen gairebé
exclusivament gràcies al suport financer de la UE. A la regió no hi falten
aliments ni medicines. Fins i tot diria que n'hi ha massa. El problema és
que no la podem fer arribar a la població. Per això, el meu missatge és
que la gent no es quedi amb la idea que a Bòsnia existeix un drama
humanitari... la manca de voluntat política és el drama, i això provoca el
drama humanitari.»

(entrevista a Emma Bonino cuando era Comisaria Europea
para la Ayuda Humanitaria,
Avui, 21 de julio de 1997)

La guerra de Bosnia y Hercegovina, como ya se ha dicho en la introducción, impregnó las conciencias del mundo de una forma casi sin parangón con las guerras recientes, y generó un esfuerzo internacional inmenso que incluye conversaciones políticas de alto nivel entre varios gobiernos, esfuerzos humanitarios y no humanitarios de organizaciones diversas (gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales) y, por supuesto, una atención especialmente intensa por parte de los medios de comunicación.

Por otro lado, se use o no la misma terminología en torno a conflictos armados y guerras, se constata en la bibliografía consultada un notable consenso al considerar que la guerra que tuvo lugar en Bosnia y Hercegovina entre 1992 y 1995 constituye un paradigma de lo que en capítulos anteriores hemos denominado ‘nuevas guerras’ o ‘conflictos armados de tipo sociointernacional’. Ello se debe fundamentalmente a tres razones: a) a las causas que llevaron al enfrentamiento armado (y que influyen tanto en las actitudes de los actores como en las incompatibilidades sobre las que se fundamentan las disputas); b) a la conducta que han tenido varios de los actores implicados, tanto primarios como secundarios, a lo largo de todas las fases del conflicto, y c) a la evolución/proceso que ha seguido el conflicto, incluida la fase posbélica, a partir de dichas conductas.

Así pues, consideramos que se trata de un caso especialmente relevante, y pertinente, en el marco de una investigación centrada en la construcción de la paz y la rehabilitación posbélica en el contexto de los conflictos armados actuales, puesto que permite extraer significativas lecciones conceptuales, operativas e, incluso, de orden estructural. Por decirlo con Mary Kaldor:

«If Bosnia has become the paradigm of the new type of warfare and was metaphorically thrown out of Europe, it could also become a model for a new type of humanitarian reconstruction and a symbol of a new Europeanism or internationalism» (1999: 67-8).

Con este objetivo hemos estructurado esta segunda parte del trabajo en torno a tres capítulos en los que se pretende hacer, fundamentalmente, dos cosas: a) describir el contexto, los actores, las incompatibilidades, las conductas y, por ende, el proceso del conflicto (Capítulo 4), y b) describir y analizar la conducta de la comunidad internacional a lo largo de todo el proceso, centrándonos, en el Capítulo 5, en las fases prebélica, bélica y de negociaciones de Dayton, y dedicando el Capítulo 6, íntegramente, a la fase de la rehabilitación posbélica.

CAPÍTULO 4. DESCRIPCIÓN ACI DEL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERCEGOVINA

En concreto, el objetivo de este primer capítulo del estudio de caso consiste en presentar y describir el conflicto en Bosnia y Hercegovina sobre la base de la pauta ACI que hemos elaborado en el capítulo 1. Con este propósito, se ha estructurado el capítulo en tres secciones: a) análisis de algunas de las explicaciones sobre el porqué de la guerra en Bosnia, explicaciones que, aunque son excesivamente simples, han proliferado a lo largo de los últimos años, constituyendo cuando menos un obstáculo a la comprensión misma de dicho fenómeno; b) descripción del contexto socioeconómico y político yugoslavo en el que cabe ubicar el origen del conflicto en Bosnia, y c) descripción de dicho conflicto a partir de los actores, de las causas e incompatibilidades, y de las conductas de esos actores, conductas que, a su vez, determinan el proceso del conflicto.

4.1. EXPLICACIONES -OBSTÁCULO PARA EL ANÁLISIS Y ESTABLECIMIENTO DE UN PUNTO DE PARTIDA

Tal y como hemos apuntado en la primera parte, el análisis del conflicto es fundamental, ya que prefigura la forma de intervenir para gestionarlo, resolverlo o transformarlo. En este sentido, cabe poner de manifiesto que, a pesar de que son numerosos los trabajos que a lo largo de estos años han intentado describir las claves de las guerras en Yugoslavia en general, y en Bosnia en particular, no todas las aproximaciones que pueden leerse en los miles de páginas publicadas hasta el momento sirven a nuestro propósito de entender bien las causas y la evolución de ese conflicto, y menos aún permiten extraer conclusiones que nos ayuden a mejorar políticas y a sugerir acciones concretas.

En otras palabras, la complejidad de la cuestión no permite recurrir, como algunas veces se ha hecho, a interpretaciones simplistas o 'mágicas' que pretenden explicar el conflicto (y por ende la guerra) con fórmulas basadas en análisis parciales o, directamente, falsos¹. En este sentido, la razón por la que se comentan a continuación algunas de esas interpretaciones radica en que, a pesar de ser razonamientos más bien poco desarrollados y algunos claramente tendenciosos, han contado con una aceptación pública notable, lo cual ha desorientado, más que orientado, a la hora de buscar caminos certeros para la gestión/transformación del conflicto, y en especial para preparar la rehabilitación posbélica. Así, cabe tener en cuenta cuando menos cinco de esas explicaciones-obstáculo:

- 1) La primera explicación, muy utilizada tanto por medios de comunicación como por destacados líderes políticos y sociales, consiste en reducir el conflicto a una manifestación de odios ancestrales de origen étnico y religioso, en el que los actores enfrentados eran grupos nacionales/étnicos/religiosos *per se*, y argumentando que éstos luchaban entre sí debido a una innata, connatural e histórica predisposición a la violencia. Sirvan

¹ Este esfuerzo de desmitificación de supuestas explicaciones 'mágicas' está inspirado en Carlos Taibo (2000: 148-150).a

como ejemplo de esa percepción las palabras de uno de los mediadores internacionales, Lord Owen:

«[...] History points to a tradition in the Balkans of a readiness to solve disputes by the taking up of arms ...It points to a culture of violence ...[and] dark virulent nationalism» (Owen 1996: 3).

En este sentido, cabe poner de manifiesto que el hecho de responsabilizar al 'nacionalismo', o a la 'religión', sin más, tanto de la desintegración de Yugoslavia, como de la violencia en Bosnia, facilitó también que los verdaderos instigadores de la violencia se escudaran detrás de una responsabilidad 'colectiva', al tiempo que se empezó a culpabilizar a 'pueblos' enteros de las acciones de sus gobernantes. En otras palabras, la consecuencia de esta forma de ver y describir la situación fue que se alimentó la sensación de que sólo los 'tuyos' podían protegerte de los 'otros', legitimado así de facto la 'limpieza étnica', al tiempo que se obviaban aspectos de fondo tan cruciales como la situación socioeconómica, el establecimiento de una economía de guerra controlada por determinados líderes locales, y el hecho que muchas personas, desde dentro de Yugoslavia, y sobre todo de Bosnia, seguían oponiéndose a la estigmatización comunitaria, y seguían defendiendo que Yugoslavia fuera una Confederación de Repúblicas una de cuyas Repúblicas parte debía ser una Bosnia plural y multinacional.

- 2) Una segunda explicación mágica atribuye la responsabilidad central de los desastres contemporáneos, el de Yugoslavia entre ellos, al Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, a pesar de que lo fácil parece ser culpar directamente a quien mejor ejemplifica los desmanes del capitalismo mundial, el argumento es débil. En primer lugar, los efectos de las políticas del FMI en el caso yugoslavo fueron sensiblemente menores de lo que la plausibilidad del argumento exigiría. En segundo lugar, el FMI, guiado por su interés garantizar el pago de la deuda, apostó hasta el final por la preservación del Estado federal. En tercer lugar, resulta trabajosa, y a la postre inútil, la búsqueda de un nexo entre las decisiones del FMI y la política de las autoridades serbias, sobre todo porque esta última obedecía con toda evidencia, como veremos, a razones estrechamente vinculadas a cuestiones de orden interno.

- 3) La tercera explicación-obstáculo es la que atribuye a Alemania, y secundariamente al Vaticano, un papel decisivo en el desmembramiento de Yugoslavia. Esta visión olvida, de nuevo, los efectos de la política desplegada por las autoridades serbias, aunque dicha política le viniera como anillo al dedo a Alemania.

- 4) Una cuarta explicación pretende analizar los conflictos en clave de gran confrontación ideológica: sería el penúltimo coletazo de la colisión entre 'capitalismo' y 'comunismo'. Semejante visión parte de una distorsionadora lectura de la condición de los dirigentes serbios, a quienes se identifica con un proyecto 'comunista'. En este sentido aunque las enormes dificultades para justificar tal lectura se han traducido a la postre en un retroceso de esta interpretación, se trata de una explicación que episódicamente se ve fortalecida por la aplicación de esquemas mentales del tipo 'los enemigos de mis enemigos son mis amigos'. En otras palabras, si los Estados Unidos han plantado cara en más de una ocasión al gobierno serbio, algo bueno habrá hecho éste, y de algún apoyo se hará acreedor.

- 5) Finalmente, la quinta explicación parte de una aseveración, que algunos dan por descontado, de que los conflictos posyugoslavos, como todos los que en el mundo hay, son producto de la macabra planificación de la tríada capitalista mundial, se insertan a la perfección en el nuevo orden internacional auspiciado por Estados Unidos, y en su caso forman parte de un ambicioso experimento encaminado a solidificar los cimientos del edificio imperialista. Semejante visión de las cosas, aunque algo tiene que ver, por fuerza, con la realidad, no parece tomarse la molestia de explicar hecho concreto alguno (es, simplemente, ideología sin hechos, y una muestra más de la denostada por Popper visión conspirativa de la historia). Por lo demás, su carácter mágico se fundamenta en su comodidad: no obliga a realizar ningún análisis concreto de lo acaecido en un espacio geográfico en el que, al parecer, todo estaba previsto, y las responsabilidades podían asignarse con precisión desde el principio.

En definitiva, como ya se ha dicho, el motivo por el que hemos descartado como punto de partida de nuestro análisis cualquiera de las explicaciones que acabamos de mencionar radica en el hecho de que éstas son generalmente parciales y simples, y no nos permiten abordar suficientemente la multidimensionalidad y, por ende, la complejidad que requiere el análisis de un conflicto armado tan singular como es el de Bosnia y Hercegovina. Por ello postulamos aquí que dichas explicaciones suponen, de hecho, obstáculos a la hora de analizar dicho conflicto, así como a la hora de diseñar formas de intervención en él, con ánimo de transformarlo.

Tras descartar dichas explicaciones-obstáculo, por tanto, nos proponemos trabajar basándonos en otro tipo de argumentaciones, más complejas, pero a la vez más rigurosas, para explicar por qué se llegó a la guerra en Bosnia y Hercegovina. Así, desde nuestro punto de vista, cabe ubicar dicha guerra en el marco de una determinada forma (errónea, sin duda, a juzgar por las terribles consecuencias que conllevó), de transformar una sociedad socialista en una economía de mercado y en una democracia parlamentaria. En concreto, la tesis que defendemos en éstas páginas consiste en considerar que:

- a) La guerra en Bosnia tiene, fundamentalmente, una raíz endógena. Es decir, se trata básicamente de una cuestión de transformación local interna caracterizada por: 1) una situación socioeconómica en creciente deterioro; 2) la desintegración de la autoridad gubernamental, y 3) el rompimiento del orden político y civil en Yugoslavia en general, y en Bosnia y Hercegovina en particular.

- b) No obstante, dicha raíz endógena debe enmarcarse en un contexto de transformación del orden internacional (fin de la guerra fría) y, con concreto, del orden europeo (ensimismamiento de la Comunidad Europea con su propio proceso de construcción, incluidos los efectos de la reunificación alemana).

4.2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO YUGOSLAVO PREBÉLICO

Aunque al analizar un conflicto siempre hay que empezar por el contexto, en el caso que nos ocupa influye, además, el hecho de que una de las preguntas más comunes de los últimos años, dentro y fuera de Bosnia, ha sido: ¿cómo es posible que esto haya sucedido aquí? La pregunta, lejos de ser retórica, se basa en una evidencia histórica que consiste en que Bosnia y Hercegovina ha demostrado a lo largo de siglos que culturas y religiones diversas podían coexistir, incluso en un contexto tan complejo como el de la región balcánica. Ello, no obstante, no significa que la convivencia fuera siempre armoniosa o que no hubiese conflictos entre comunidades, o dentro de las mismas. Pero lo que sí se deriva de esta

constatación histórica es que la mera coexistencia entre distintas comunidades, naciones y religiones, no es razón suficiente para el enfrentamiento bélico.

Por ello, en esta investigación partimos del presupuesto o suposición previa (ya demostrada por otros autores)² de que ni el origen ni la evolución de la guerra en Bosnia pueden entenderse al margen de la evolución que siguió Yugoslavia durante el último período del mandato de Tito (años sesenta y setenta) y, sobre todo, a lo largo de la década posterior a su muerte (años ochenta). De ahí que, antes de entrar a analizar el conflicto en su dimensión bosnia, sea pertinente revisar primero el contexto socioeconómico y político de esa Yugoslavia inmediatamente prebélica de la que Bosnia formaba parte.

En efecto, ya a principios de los años sesenta se puso de manifiesto la necesidad de introducir reformas políticas y económicas en Yugoslavia. Aumentaron entonces las tensiones entre los *reformistas liberales*, partidarios de la descentralización hacia las Repúblicas, y los *conservadores*, representantes del centralismo federal y de los intereses serbios. En este contexto, ambas reformas, la económica y la política, avanzaron de forma paralela hasta que en 1963 se aprobó una nueva Constitución³. Por otra parte, y en medio de una creciente tensión alimentada por los sectores más nacionalistas⁴, Tito planteó en 1970 la necesidad de resolver la cuestión de su sucesión, lo que comportó una nueva reforma constitucional (en 1974), en la que se estableció que cuando Tito muriera, la Presidencia pasaría a ser colectiva, y el jefe de gobierno cambiaría

² La bibliografía sobre la historia de los Balcanes o de Yugoslavia en general, y de Bosnia y Hercegovina en particular, es cada vez más abundante. Algunos de los trabajos que cabe destacar, sin embargo, son Barratt Brown (1996); Cohen (1995); Denitch (1996); Donia y Fine (1994); Garde (1994); Glenny (1996); Kaldor (1999); Malcolm (1994); Rieff (1996); Samary (1999); Silber y Little (1996); Taibo y Lechado (1994); Taibo (2000); VV. AA (1996); Veiga (1993 y 1995), o Woodward (1995).

³ Entre los aspectos formales que cabe destacar de esta reforma están: el cambio de nombre del país -pasaba a llamarse República Federal Socialista de Yugoslavia, en sustitución de República Federal Popular de Yugoslavia-, así como la creación de un Tribunal Constitucional.

⁴ Para un análisis en profundidad de estos movimientos véase Djilas (1958); Donia y Fine (1994); Judah (1997); Malcolm (1994); Taibo y Lechado (1994); Taibo (2000) o Veiga (1995), entre otros.

mediante rotación anual entre las seis Repúblicas yugoslavas (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Hercegovina, Serbia, Macedonia y Montenegro) y las dos provincias autónomas de Serbia (Voivodina y Kosova⁵). No obstante, a pesar de que en lo formal todo parecía estar muy bien resuelto, la muerte de Tito en 1980 precipitó algunos hechos, tanto en el aspecto socioeconómico como en el político. Ambos aspectos son los que se analizan a continuación.

4.2.1. Contexto socioeconómico de la Yugoslavia prebélica

A lo largo de los años ochenta, la economía yugoslava se caracterizó por una gran austeridad, y por la existencia de numerosos conflictos presupuestarios, así como por una política económica orientada a transitar hacia la occidentalización, lo que significaba reducir tanto el déficit en la balanza comercial como la deuda externa. Ello era, por otra parte, la expresión de que se estaba entrando en una crisis económica y en una turbulencia política importantes⁶. Un punto de inflexión especialmente significativo fue el año 1987, cuando para hacer frente al creciente déficit comercial el Primer Ministro, Branko Mikulic, optó por reabrir las negociaciones con el FMI. Sin embargo, las condiciones que el FMI puso, exigían una reforma económica todavía mucho más drástica, lo que forzó a Mikulic a abandonar cualquier esfuerzo destinado a reavivar el crecimiento económico y le llevó a construir una coalición política más inclusiva articulada en torno a dicha reforma y, por ende, con unos objetivos más moderados.

Por otra parte, el retorno a un programa ortodoxo de control de la demanda, conllevó que en octubre de 1987 subieran los precios del

⁵ Kosova o Kosovë es el nombre albanés de la región, mientras que Kosovo es el nombre serbio. Siguiendo a Taibo (1999a), en este trabajo se ha optado por utilizar los topónimos albaneses con la única excepción de Kosovo Polje (por la razón de que este nombre ya está abrumadoramente extendido entre nosotros, y es más reconocible que su versión en albanés, Fushë Kosovë).

⁶ Los líderes de las Repúblicas optaron entonces por defender sus intereses, lo cual les llevó a apuntalar el control político que ejercían sobre los recursos económicos, aunque con ello se vieron amenazadas algunas de las garantías federales que posibilitaban la existencia en común, a saber: a) las múltiples normas que garantizaban los derechos nacionales tanto a las Repúblicas como a las naciones constituyentes; b) la redistribución de fondos para las regiones más pobres; c) la soberanía económica compartida entre las Repúblicas y el gobierno federal; d) el poder ejecutivo federal inherente en instituciones tales como la corte constitucional y el Banco Central, y e) el ejército.

petróleo, gas, alimentos y transporte. Además, los salarios se recortaron, los tipos de interés subieron, se introdujo un sistema federal de imposición sobre el valor añadido, y se devaluó la moneda dos veces en dos meses. Sin embargo, los parlamentos de las Repúblicas de Eslovenia y Croacia, así como el de Serbia, aunque por razones distintas, consideraron insuficientes tales medidas. De hecho, cuando dicho programa fue discutido en la presidencia federal en Noviembre, la representación eslovena en pleno, así como algunos delegados croatas, votaron en contra.

Así las cosas, tanto el FMI como el Banco Mundial plantearon a los representantes federales que las instituciones financieras internacionales estaban dispuestas a ayudar a Yugoslavia de forma sustancial, siempre y cuando Yugoslavia no se sometiera a una simple cirugía plástica de orden económico, y, en cambio, practicara una verdadera y radical cirugía del marco económico, asumiendo asimismo que debía entrar en un largo período de rehabilitación. Dicho de otra forma, el apoyo de las instituciones financieras estaba condicionado a que se afrontaran cambios constitucionales importantes de modo que el nuevo marco gubernamental saliente pudiera garantizar la disciplina monetaria que se estimaba necesaria para estar así en condiciones de devolver los préstamos internacionales⁷. Esta cuestión, no obstante, se desarrolla en el siguiente apartado.

4.2.2. Contexto político de la Yugoslavia prebélica

En efecto, todo lo anterior debe enmarcarse, a su vez, en un debate más amplio acerca de las distintas propuestas sobre el modelo de Estado que empezaron a hacerse públicas por aquel entonces. Cabe

⁷ En noviembre de 1987 finalizó el plazo para presentar enmiendas a las reformas constitucionales, aunque el proceso no sería completo hasta que los parlamentos de las Repúblicas (tal y como estaba establecido en la Constitución) aprobaran las enmiendas y enmendaran asimismo sus propias Constituciones de acuerdo con la constitución federal revisada (lo que finalmente tuvo lugar un año después, en noviembre de 1988, tras haberse cambiado 135 artículos, un tercio de los que configuraban la Constitución de 1974). Ello significaba que el primer año de regreso del gobierno a una política de austeridad y de un programa económico más radical de liberalizaciones se centró en el debate y la reescritura de las constituciones de las Repúblicas.

destacar sobre todo tres de esas propuestas: a) la apuesta confederal, encabezada por Eslovenia; b) la aproximación defendida por el gabinete federal (a instancias del FMI), a favor del establecimiento de un modelo económico liberal con capacidad centralizada para gestionar una política macroeconómica coherente con un contexto de economía de mercado abierto, y c) la apuesta federal encabezada por Serbia y basada en la recentralización del poder en torno a Belgrado. Sea como fuere, lo cierto es que este debate exacerbó los ánimos nacionalistas de algunos de los líderes de las Repúblicas, dando pie a discursos incendiarios. En este sentido, y de acuerdo con Woodward (1995: 84-5), las peleas constitucionales tenían sobre todo que ver con dos problemas de orden político, ambos ignorados por los reformadores económicos, y cuya evolución decidiría el destino de las reformas y del país mismo (incluida, por tanto, la República de Bosnia y Hercegovina). Estos dos problemas eran:

- a) La falta de un procedimiento marco que permitiera: 1) abordar la reforma del Estado; 2) afrontar las incompatibilidades en cuanto a la jurisdicción entre el gobierno federal y los de las repúblicas, y 3) discutir y consensuar la forma de gobierno más adecuada para una economía de mercado incipiente⁸.

- b) La falta de atención que se prestó en los debates constitucionales a la participación popular en cuestiones de índole federal, lo cual significaba que, el hecho de que la Constitución revisada mantuviera la soberanía de las repúblicas, así como el sistema de partido único y la estructura federal del partido de los Comunistas, tuvo como consecuencia que las repúblicas continuaran siendo los entes intermediarios entre la ciudadanía y la política federal.

En definitiva, la Bosnia y Hercegovina prebélica se enmarca en un contexto (la Yugoslavia de los años ochenta), donde la austeridad de las políticas económicas, así como la contención de la demanda,

⁸ Cabe recordar aquí que el sistema de toma de decisiones federales, que era por consenso -incluido el derecho a veto- no permitía resolver los verdaderos problemas e incompatibilidades existentes entre los distintos

hacían especialmente difícil que tuvieran éxito los llamamientos a favor de la tolerancia y del compromiso colectivos. En otras palabras, las bases sociales que debían garantizar la estabilidad del gobierno y de la democratización se vieron cada vez más acorraladas por una creciente polarización económica entre ricos y pobres, una creciente desindustrialización sin perspectivas de nuevas inversiones en las regiones más pobres (entre ellas Bosnia), el incremento de la incertidumbre y de la dificultad de conseguir bienes básicos merced a los estratosféricos niveles de inflación, y un desempleo que afectaba especialmente a los sectores más jóvenes y a los trabajadores no cualificados, pero también al sector público, trabajadores cualificados, administrativos, etc. Así las cosas, el contexto yugoslavo prebélico era ciertamente explosivo, lo que facilitó la aparición y posterior desarrollo de ciertas conductas partidistas orientadas hacia la gestión bélica de los problemas mencionados.

4.3. DESCRIPCIÓN ACI DEL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERCEGOVINA

Según el censo de 1991, Bosnia y Hercegovina tenía 4,2 millones de habitantes, mayoritariamente de origen eslavo. Cerca del 44 % era bosniaco⁹ (mayoritariamente de religión musulmana), un 33 % era serbobosnio (mayoritariamente de religión ortodoxa), y un 17 % eran croatobosnio (mayoritariamente de religión católica). El resto pertenecían a distintos grupos culturales, nacionales, étnicos o religiosos: como judíos, ucranianos, polacos, valones, albaneses, eslovenos o checos, entre otros. Cabe destacar además que entre el 30 y el 40 % de los matrimonios eran mixtos.

En definitiva, Bosnia y Hercegovina era un complejo mosaico de culturas, naciones, religiones, incluso de lenguas, que se fue

proyectos presentados. El gabinete federal, además, era parte interesada y, en el mejor de los casos, un jugador igual que las Repúblicas o el mismo ejército, en el juego negociador

⁹ Utilizamos el término *bosniacos* (del inglés *Bosniaks*), para referirnos a la población bosnia de cultura y tradición mayoritariamente musulmana. Evitamos así aludir específicamente a la religión al referirnos a las distintas comunidades. Por su parte, cuando queramos hacer referencia a la población de Bosnia y Hercegovina, en general, independientemente de su nacionalidad o tradición religiosa, utilizaremos el gentilicio *bosnios*

forjando a base de siglos y siglos de intercambios culturales, no todos impuestos por la fuerza. Defendemos aquí, por tanto, que el único interés que tendría en nuestro caso estudiar profundamente la historia de Bosnia sería para percatarnos de que dicha historia no explica por ella misma, y mucho menos justifica, la guerra de los años noventa. En otras palabras, si bien es cierto que los períodos de guerra han sido frecuentes y sangrientos en Bosnia a lo largo de su dilatada historia, también lo es que han existido largos períodos en los que la convivencia ha sido la norma, y no la excepción. Así, parafraseando a Kenneth Boulding, si lo que existe es posible, entonces la convivencia y la paz estable son plenamente posibles en Bosnia y Hercegovina, a pesar de su historia. El obstáculo más importante a la hora de entender lo sucedido en Bosnia esos años, por tanto, radica en pensar que toda esa violencia fue el resultado natural y espontáneo, y a la vez necesario e inevitable, de fuerzas vinculadas a su historia o, peor incluso, a su ‘genética’.

Con ello no queremos afirmar, no obstante, que el estudio de la historia no sirva para entender determinados comportamientos, discursos, o incluso miedos¹⁰. Pero es también un hecho que la cultura de todo pueblo es una suma de mitos y glorias del pasado debidamente trasmutados por los medios de comunicación, la clase intelectual, las elites o, simplemente, por los líderes de opinión. En este sentido, lo que nos interesa analizar aquí no es tanto la historia *per se*, como el uso que de ella se hizo en el contexto de la

¹⁰ Es pertinente recordar aquí como, desde los ilirios y los celtas, hasta los romanos, pasando por un sinfín de migraciones eslavas de todo orden, ha pasado por la zona un incontable número de pueblos y culturas. En el siglo xv llegaron los otomanos, y estuvieron en la región hasta que la Conferencia de Berlín (1878) selló su derrota en la confrontación que mantuvieron con el Imperio Austrohúngaro. Encontrándose Bosnia bajo administración austrohúngara, fue protagonista de uno de los episodios más comentados y analizados del siglo xx: el asesinato en Sarajevo el día 28 de enero de 1914 del Archiduque Francisco Fernando, heredero al trono del Imperio, a manos del joven estudiante serbobosnio Gavrilo Princip. Este hecho fue considerado como un punto de inflexión clave en la evolución hacia la I Guerra Mundial. La Paz de Versalles de 1918, por su parte, terminó con cuatro años de enfrentamientos. Nació entonces el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, que incluía a Bosnia, y que duró hasta 1929 cuando Alejandro I estableció una dictadura real prohibiendo a su vez los partidos políticos. El Reino cambió de nombre por el de Reino de Yugoslavia. Con el primo de Alejandro, Paul, sentado en el trono de Belgrado, Hitler consiguió en abril de 1941 la capitulación de Yugoslavia (con la colaboración de Rumanía, Bulgaria e Italia). Yugoslavia entraba así en la II Guerra Mundial. Una guerra que, de hecho, no era sino la juxtaposición de muchas guerras unas sobre otras. En esa guerra se destacaron dos movimientos de resistencia: el llamado movimiento partisano liderado por Josip Broz ‘Tito’, quien se dedicó a crear núcleos de resistencia entre los comunistas sobre todo en Serbia y Montenegro; y el mayoritariamente serbio movimiento *chetnick* liderado por Draza Mihailovic, conocido por su ultranacionalismo monárquico. Finalmente, fue Tito quien se impuso, estableciendo lo que en su momento se llamó la República Popular Federal Yugoslava, país que estaría formado

situación política y socioeconómica durante los años inmediatamente anteriores a la guerra.

Dicho esto, y con objeto de trazar un mapa ACI de la formación del conflicto en Bosnia, hemos estructurado la presente sección en tres apartados, a saber: a) los actores y sus actitudes; b) las incompatibilidades o motivos de enfrentamiento, alimentados éstos, a su vez, por causas de orden cultural o estructural, y c) la conducta/comportamiento, que a su vez determina el proceso del conflicto.

4.3.1. Actores

En aras de simplificar la presentación de los actores parte en el conflicto puede ser útil distinguir entre actores primarios (directos o indirectos) y actores secundarios (directos o indirectos), en función de sus intereses en el conflicto y con relación a la evolución del mismo.

Actores primarios

Entre los actores primarios directos, en primer lugar, cabe señalar, sobre todo, los tres siguientes: el Gobierno de Bosnia y Hercegovina, la facción serbobosnia, y la facción croatobosnia.

El **Gobierno de Bosnia y Hercegovina** , en primer lugar, estaba encabezado por el Partido de Acción Democrática (SDA), bosniaco y presidido por Alija Izetbegovic. Asimismo, dicho Gobierno contaba también con el apoyo de una parte considerable de la población bosnia no musulmana (de hecho, el comandante en jefe del ejército bosniaco, la Armija, era serbobosnio). Su principal objetivo, antes de las independencias de Croacia y Eslovenia, era la conversión del

por seis Repúblicas (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Hercegovina, Macedonia, Serbia y Montenegro) y dos provincias autónomas (Kosova y Voivodina).

Estado yugoslavo en una confederación asimétrica. Al separarse esas dos Repúblicas, el SDA optó entonces por avanzar también hacia la independencia, aunque manteniendo el marco social multicultural característico de Bosnia y Hercegovina. Al inicio de la fase bélica disponían de unas fuerzas armadas mal equipadas y mal preparadas (poco más de 50.000 soldados con un armamento precario)¹¹.

La facción **serbobosnia**, en segundo lugar, representada sobre todo por el Partido Democrático Serbio (SDS), estaba encabezada en términos políticos por Radovan Karadzic, y en términos militares por Ratko Mladic¹². Su objetivo, en primera instancia, era evitar la independencia de Bosnia y Hercegovina, pero tras el referéndum de 1992, apostaron por una secesión de la parte serbobosnia que les permitiera unirla a la vecina Serbia¹³. Por otra parte, se trataba del grupo mejor dotado en términos militares, puesto que muchos de los soldados del Ejército Popular Yugoslavo eran serbobosnios. Asimismo, no debemos perder de vista en este sentido el importante peso que tuvo el presidente serbio **Slobodan Milosevic** a lo largo de todo el conflicto, así como el hecho de que muchas de las atrocidades cometidas en Bosnia fueron perpetradas por grupos no regulares (paramilitares) entre los que cabe destacar el liderado por Vojislav Seselj o la Guardia Voluntaria de Zeljko Raznatovic (Arkan), ambos serbios, pero no de Bosnia.

La facción **croatobosnia**, finalmente, adoptó una postura ciertamente cambiante a lo largo del conflicto. En una primera instancia, el núcleo croatobosnio, representado sobre todo por la Unión Croata Democrática (HDZ), y encabezado por Stjepan Kljuic, apostó por apoyar la propuesta independentista de Izetbegovic, y se mostró favorable al mantenimiento de una Bosnia plural. De hecho,

¹¹ Cabe recordar aquí que Izetbegovic renunció en un principio a dotarse de un ejército, quizás esperando que la mediación y la diplomacia internacionales conseguirían evitar que fuera necesario defenderse recurriendo a la fuerza militar.

¹² Tras el episodio de Srebrenica, ambos líderes fueron indictados por el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, y se les retiró el estatus de interlocutor. No obstante, existen pocas dudas sobre el hecho de que ambos siguieron, desde la sombra, dirigiendo la guerra, y las primeras etapas de la implementación de los Acuerdos de Dayton.

¹³ Este objetivo tal y como analizaremos más adelante, no parece que haya quedado del todo descartado por parte de las actuales autoridades serbobosnias

muchos jóvenes croatas formaron parte, al inicio de la guerra, de las recién creadas unidades militares bosnias. No obstante, una escisión encabezada por Mate Boban, quien a su vez estaba fuertemente influenciado por el Gobierno de Zagreb (presidido por Franjo Tudjman), apostó poco después del estallido de la guerra por la partición de Bosnia y por la unificación de los territorios croatobosnios (sobre todo la región de Hercegovina) con la vecina Croacia. En términos militares, por su parte, a pesar de empezar la contienda con poca capacidad militar, el apoyo que recibían de Zagreb les permitió dotarse de unas fuerzas armadas propias (Consejo de Defensa Croata o HVO) ciertamente potentes.

En cuanto a los actores primarios indirectos, es decir, las víctimas, es preciso señalar que los datos y el análisis de los costes humanos de la guerra se abordan especialmente en el capítulo 6, por lo que aquí se trata, fundamentalmente, de describir quiénes fueron esas víctimas. Así, cabe destacar que las víctimas mortales fueron, sobre todo, población civil. En una primera fase, se trataba mayoritariamente de población bosniaca y croatobosnia, mientras que sus victimarios fueron sobre todo grupos irregulares serbobosnios, aunque en el caso de las víctimas bosniacas también cabe responsabilizar a actores croatobosnios. No obstante, a medida que la contienda iba evolucionando, y los distintos frentes se iban armando cada vez más, creció también el número de las víctimas de nacionalidad serbobosnia (víctimas sobre todo de unidades regulares e irregulares croatobosnias, pero también, de forma creciente, bosniacas). Por último, cabe añadir no obstante que, como suele ocurrir en todas las guerras, a causa de la incapacidad de sus dirigentes para encontrar y utilizar mecanismos pacíficos de gestión de controversias, fueron miles las personas que, independientemente de su nacionalidad, quedaron heridas, perdieron su hogar o a sus familiares y sufrieron, por tanto, más de tres años de guerra con todo lo que ello implica.

Actores secundarios

Los actores secundarios, por su parte, también pueden ser directos o indirectos. Entre los directos, es decir, con mandato internacional, cabe mencionar las instituciones internacionales (Naciones Unidas, Unión Europea, OSCE, OTAN), así como diversas organizaciones cívicas de carácter humanitario, que desempeñaron un papel especialmente relevante en las fases prebélica y bélica, y a las que cabe añadir, en la fase posbélica, otro tipo de organismos dedicados más concretamente a la reconstrucción y rehabilitación (Oficina del Alto Representante o las Instituciones Financieras Internacionales). Asimismo, también existen actores secundarios indirectos (presentes pero sin mandato), entre los que cabe destacar los medios de comunicación internacionales o el sector negocios (este último con un papel especialmente relevante en la fase posbélica). Los actores secundarios, no obstante, serán objeto de análisis específico en los dos capítulos siguientes, por lo que aquí no se tratarán.

4.3.2. *Incompatibilidades y causas que llevaron al enfrentamiento armado*

De entre los motivos que condujeron a la guerra en Bosnia cabe destacar, entre otros, los dos siguientes: a) la percepción de injusticias y de discriminación, basada sobre todo en la situación socioeconómica descrita en la sección anterior, y b) la movilización para la violencia y la guerra, es decir, la creación de un clima psicológico y político que abogaba por la guerra como solución única y, quizás, definitiva, ante las perspectivas mencionadas.

La percepción de discriminaciones/injusticias

Visto en perspectiva, es posible constatar como la guerra devino en una oportunidad para la revuelta de los desfavorecidos, para el enriquecimiento individual, para las aspiraciones políticas, y para

intentar la venganza contra el antiguo régimen comunista. De hecho, en un contexto como el yugoslavo, donde la tensión y la polarización eran extremas, con altos niveles de desempleo además de otros elementos que complicaban especialmente la celebración de elecciones pluripartidistas, el carácter de la lucha en Bosnia, como ya se ha dicho, debe explicarse en gran parte a partir de los antecedentes socioeconómicos de quienes lideraron los enfrentamientos y de quienes se alistaron para hacer de soldados. En este sentido, cabe recordar que, antes de la guerra, Bosnia y Hercegovina era una región más bien pobre y orientada, sobre todo, hacia la producción local de materiales de serie, de bienes semiacabados, o de bienes de capital para vender a productores manufactureros mejor equipados y más orientados hacia el mercado interno yugoslavo. Esta particularidad hacía que la República de Bosnia y Hercegovina fuera especialmente apta para concentrar, por ejemplo, industrias militares.

Por otro lado, su perfil económico estaba menos orientado hacia la exportación a Occidente y hacia la liberalización que el de las Repúblicas vecinas, por lo que los ajustes estructurales de la reorientación global que quiso emprender el Gobierno yugoslavo a lo largo de los años ochenta, y que hemos descrito en la sección anterior, fueron económica, social y políticamente muy costosos para Bosnia y Hercegovina. Además, al igual que sucediera con Macedonia, Montenegro, Eslovaquia, Azerbayán y algunas partes de Asia central, también la República de Bosnia se vio seriamente afectada por el colapso de los mercados en Oriente Medio.

Como consecuencia de todo ello, Bosnia y Hercegovina era especialmente dependiente de los subsidios gubernamentales federales, así como de la inversión y las transferencias de bienestar de dichos entes federales hacia su economía. Esta dependencia de la economía del Estado común contribuyó a que, en principio, las autoridades bosnias percibieran con cierto recelo la partición del país ‘madre’, dadas las consecuencias especialmente graves que dicha partición conllevaría para esa República. En otras palabras,

siendo ya una República pobre, y habiendo experimentado además un declive importante de su economía en los años ochenta (mucho mayor, en proporción, que el que vivieron las Repúblicas vecinas), los dirigentes bosnios parecían tener, globalmente, un claro interés por negociar un compromiso con quienes avanzaban en el camino de las liberalizaciones para garantizarse así unos mínimos vínculos con los mercados exteriores¹⁴.

Por otro lado, la economía de producción residual que caracterizaba a Bosnia no permitía cubrir las necesidades básicas de la población civil (lo que conllevó el desarrollo de una economía de subsistencia), ni tampoco permitía la reconversión de la industria. Hecho que, por otra parte, se vio agravado por las crecientes diferencias que marcaban las labores de gobierno de la coalición gubernamental bosnia, formada por los tres partidos nacionalistas (SDA, SDS y HDZ), lo que, a su vez, y con la ayuda de las diásporas, precipitó y fortaleció los procesos de comunitarización y territorialización social, económica e, incluso militar, sobre la base de la pertenencia o afinidad nacional. No obstante, a pesar de ello, la precaria situación económica también obligó a los distintos actores primarios a que mantuvieran una mínima cooperación económica, tal y como pone de manifiesto la existencia de acuerdos parciales con relación a Sarajevo y, en especial, a las redes de suministro de agua, gas y electricidad así como la gestión conjunta de las instalaciones hidroeléctricas del Neretva¹⁵. No obstante, este tipo de colaboraciones conllevó la aparición de sistemas locales de rentas y mafias que, poco a poco, se fueron haciendo con el control

¹⁴ Entre los estudios centrados en esta cuestión, cabe destacar los trabajos de Xavier Bougarel (1996), además de las perspectivas de Susan Woodward (1995) y de Mary Kaldor (1999), ambas ya consideradas ampliamente a lo largo de esta investigación. En este sentido, no obstante, cabe señalar, con Xavier Bougarel, que el estudio de la economía específica del conflicto bosnio presenta diversas dificultades. La primera reside en el hecho de que las informaciones sobre esta economía son altamente parciales, cuando no confusas, o intencionadamente manipuladas. La segunda en que esta economía debe estar permanentemente resituada en el cuadro general del conflicto.

¹⁵ El período de los enfrentamientos croato-bosnios, entre abril de 1993 y febrero de 1994 marcó el apogeo de la economía de depredación propia del conflicto bosnio. Sin embargo ello también revela los propios límites de este tipo de economía. No solamente interfiere en las configuraciones políticas y militares, sino que precipita la segregación interna de las comunidades, tal y como ilustran, por ejemplo, la secesión de Fikret Abdic en el caso bosniaco y el motín de Banja Luka, en el caso serbio, ambos en otoño de 1993.

de estos recursos, y que fueron, a la postre, quienes menos interés tenían en que, una vez iniciada la guerra, ésta concluyese¹⁶.

Sea como fuere, tanto en el caso bosniaco, como en el serbobosnio, como en el croatobosnio, la motivación socioeconómica específica sobre la que reposa el conflicto resulta fundamental para entender el origen de la violencia en su dimensión bélica, así como el mantenimiento de la misma¹⁷. Por todo ello, en la fase de rehabilitación y reconstrucción posbélica deberán tenerse especialmente en cuenta estos antecedentes.

Movilización para la violencia y la guerra: la dimensión política y psicológica

Para que una guerra tenga lugar, sin embargo, no basta con que haya una situación de discriminación/injusticia (sea ésta de orden

¹⁶ Xavier Bougarel hace una interesante reflexión sobre la dimensión socioeconómica de los grupos armados y su papel en la llamada economía de guerra. Según este autor, los combatientes de las brigadas locales, vinculados a la población civil local, se ingieren en la economía de subsistencia y de la ayuda que la hace vivir. A la inversa, los combatientes de las milicias político-mafiosas y de las 'unidades especiales' son los principales actores de la economía de depredación nacida de la guerra, y cuyas formas corresponden a aquellas propias del mismo conflicto, es decir, el pillaje y el saqueo vinculados al desplazamiento forzado de las poblaciones ('limpieza étnica', practicada sobre todo por parte de las fuerzas serbobosnias y del HVO croatobosnio), por un lado, el tráfico vinculado a la división y al enclave de los territorios, por otro. Esta distinción entre una economía de subsistencia y de ayuda, de la que dependerían las brigadas locales, por un lado, y de una economía de depredación que controlarían fundamentalmente las formaciones armadas móviles y mafiosas, por otro, debe sin embargo matizarse. En primer lugar, porque las unidades móviles dejan a los combatientes locales la 'pequeña' depredación como la recuperación de los materiales de construcción dentro de las casas previamente vaciadas de sus bienes mobiliarios; tráfico de pequeñas cantidades de tabaco o café, así como de bienes producidos localmente y poco aprovechables como productos alimentarios frescos, o alcohol de ciruela (*rakija, slivovica*). En segundo lugar, porque la ayuda proporcionada a los combatientes locales puede estar asimilada a una depredación cuando, por ejemplo, el alojamiento otorgado a la familia de un combatiente es fruto de la previa sustracción en el marco de la limpieza étnica, o cuando la distribución de la ayuda humanitaria proviene de criterios arbitrarios, y se revende parcialmente en el mercado negro (Bougarel 1996: 243-6). Sobre el papel de las diásporas véase también Blitz (1996).

¹⁷ Cuando Haris Silajdzic fue nombrado Primer Ministro de Bosnia, el 25 de octubre de 1993, en su discurso vinculó la necesidad de garantizar la supervivencia de la población, así como el fortalecimiento de la defensa de su país, a la adaptación del sistema económico y financiero a las condiciones reales en las que se encontraba el país, el relanzamiento de la producción y la reactivación de los circuitos comerciales y financieros, puesto que «una época de guerra, exige una economía de guerra». Así, para garantizar el sustento básico para la supervivencia de la población debía contarse con la llegada de la ayuda. Al mismo tiempo, las actividades industriales fueron sometidas a una especie de 'comunismo de guerra', mientras que las actividades comerciales fueron, por otra parte, liberadas de la mayor parte de los impuestos y de las restricciones de las que eran objeto, y fueron abandonadas a una especie de 'capitalismo salvaje' (Véase *Oslobodjenje* 5 de noviembre de 1993). Del lado serbobosnio, por su parte, en octubre de 1993 el presidente del parlamento de la autoproclamada 'Republica Srpska', Momcilo Krajisnik, declaró: «Nuestra capacidad para construir un Estado de trabajo, orden, justicia, economía de mercado, democracia, legalidad y de individuos que viven en libertad y en seguridad, depende de la existencia misma de la Republika Srpska» (*Borba* de 1 de octubre de 1993). Diez meses más tarde, tras la declaración del embargo económico por parte de Serbia a la 'Republika Srpska' en Bosnia, Radovan Karadzic apeló a 'abandonar su modo de vida y de trabajo de ese momento, proclamó una economía de guerra, movilizó al conjunto de la población dentro de las brigadas de combate y de trabajo, y ordenó administrar a las empresas de forma que éstas produjeran para la guerra y para el frente' (*Borba*, de 19 de julio de 1994).

económico, político o social). En este sentido, cabe tener en cuenta también el peso que pudo tener el factor 'movilización' por parte de líderes políticos, espirituales e intelectuales, sobre todo cuando esta movilización era a favor de la confrontación y del rechazo al 'otro'. En efecto, a lo largo de los años inmediatamente anteriores al estallido de la guerra, así como durante la misma, abundaron los discursos en los que se insistía en que la idea de una Bosnia unida en la que todos pudieran vivir juntos era ya historia pasada¹⁸. Así, muchos de los discursos enarbolados por algunos de los sectores nacionalistas excluyentes más relevantes (sobre todo del lado serbobosnio aunque, a medida que avanzaba el conflicto, también del lado croatobosnio o, incluso, bosniaco), difundidos a través de los medios de comunicación o de mítines organizados a propósito, tenían como objetivo último persuadir a los ciudadanos de 'su' nacionalidad de la amenaza que suponían los integrantes de 'otras' nacionalidades. Todos estos discursos, realizados en un contexto de creciente incertidumbre política y económica como se ha dicho, fueron tejiendo una gran paranoia colectiva, basada en una visión conspirativa de la situación que alimentó un miedo cada vez más fuerte hacia el 'otro' u 'otros'. En otras palabras, desde las elites gubernamentales, sobre todo serbobosnias y croatobosnias, se crearon comunidades a partir del miedo¹⁹. Estas comunidades estaban formadas por personas convencidas de que sólo estarían seguras si se mantenían juntas, y si, además, eliminaban (matando o

¹⁸ Así, durante más de un siglo autores croatas han escrito libros en los que se pretende demostrar que la población bosnia es, en realidad, croata. Por otro lado, publicaciones serbias intentan justificar que, en realidad, toda la población (incluida la croata y la bosniaca) es serbia. Más recientemente, la propaganda croata ha adjetivado a todo el nacionalismo serbio de *chetnick*, con la intención de presentar al líder serbio de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) como un monstruo genocida. Por su parte la propaganda serbia ha adjetivado el nacionalismo croata de *ustacha*, y vincula directamente la población bosniaca con las SS de la IIGM, como una forma de insinuar que los musulmanes, o bien son nazis, o bien fundamentalistas, o bien ambas cosas a la vez. En este sentido, cabe entender que en medio de estas disputas hayan surgido también voces que, ya sea por refugio ideológico, ya sea como intento de plantear discursos destinados a fomentar una convivencia futura, han mitificado la Yugoslavia plural de Tito, cuando menos, como mal menor comparado con la situación de guerra de los noventa. (Malcolm 1994: xxiii).

¹⁹ En concreto se apelaba a que 'ellos' habían sido engañados económicamente (en cuanto a impuestos federales o en cuanto a empleo) por los 'otros' (las otras Repúblicas/naciones); se alertaba de que 'ellos' estaban siendo invadidos biológicamente, debido al alto número de nacimientos de los 'otros' (generalmente musulmanes o albaneses); e incluso se advertía de que allí dónde gobernaran los 'otros' expulsaría o mataría a los que no fueran de su nacionalidad.

Muchas de estas percepciones y estereotipos construidos fueron constatadas sobre el terreno por el autor de este trabajo a lo largo de numerosas conversaciones con gente de Bosnia de distintas nacionalidades. Asimismo, para el caso concreto de la construcción de un discurso serbio excluyente véase Woodward (1995:228); Cushman y Mestrovic (eds)(1996); Cohen (1996: 39-65); Baudrillard (1996: 79-90); Ignatieff (1999).

expulsando) a los ‘otros’. Como señala Michael Ignatieff, por tanto, se trataba más bien de grupos artificiales, contruidos, pero no naturales²⁰:

«[Este] nacionalismo no ‘expresa’ una identidad previa, la ‘crea’. Es falso que los antagonismos étnicos estuvieran agazapados en esta zona del mundo [antigua Yugoslavia] esperando su hora, como el magma espera dentro del volcán a que se mueva una placa geológica o se abra una fisura. En realidad, calificar de grupo étnico a serbios y croatas constituye un auténtico abuso de la terminología antropológica, porque no sólo hablan más o menos la misma lengua, sino que proceden del mismo grupo racial de los eslavos del sur de los Balcanes. Existen, sí, algunas diferencias, especialmente en los apellidos, pero el extranjero apenas las percibe, hasta el punto de que si no entra en detalles no los distingue» (Ignatieff 1999: 42-3).

Asimismo, cabe señalar también que hubo algunos aspectos importantes que facilitaron la rápida difusión de esos miedos interesados. Dichos aspectos fueron:

- a) La existencia de grandes diferencias económicas y culturales entre el campo y la ciudad²¹. En este sentido, el poco acceso a los medios de comunicación que no fueran ‘oficiales’ en numerosos lugares de la zona rural, sobre todo de las áreas mayoritariamente serbobosnias, facilitó la difusión de ciertos miedos y temores, mientras que en las ciudades, donde la información era más plural, la resistencia a asumir discursos totalitarios y excluyentes fue ciertamente mayor.

- b) La instrumentalización que se hizo de la religión, apelando a menudo a una fe que, en muchos casos, era más una tradición cultural que una verdadera práctica religiosa²².

²⁰ De acuerdo con Ignatieff, cuando la globalización barre las distinciones más evidentes, defendemos con ahínco aquellas diferencias intrínsecas –lengua, mentalidad, mitos y fantasías– que se libran con mayor facilidad de la escoba, porque al juntarnos, al convertirnos en vecinos, perdemos las antiguas fronteras con que los estilos nacionales o regionales delimitaban nuestra identidad, por eso exageramos los márgenes de distinción que aún quedan. Ignatieff hace esta reflexión en un capítulo de su excelente libro, *El honor del guerrero*, titulado “El narcisismo de la diferencia menor”, y se basa en el concepto de narcisismo de Freud. Según su análisis, la expresión de las diferencias se hace agresiva precisamente para disimular que son menores. Cuanto menos esenciales resultan las diferencias entre dos grupos, más se empeñan ambos en presentarlas como un hecho absoluto. De hecho, el elemento más fructífero de la idea freudiana es su comprensión de que cuanto menos se perciben las diferencias externas entre los grupos más se resaltan las simbólicas. (Ignatieff 1999: 60)

²¹ Ya durante la IIGM existía una cierta tendencia a que en las ciudades se colaborara con las fuerzas de ocupación mientras que quienes se apuntaban a la resistencia tenían que huir a las montañas. Las características de la lucha en Croacia en 1991 y en Bosnia y Hercegovina en 1992 parecieron seguir este patrón, empezando por ciudades famosas por las atrocidades cometidas durante la IIGM, y distinguiendo casa por casa entre quienes era residentes antiguos y quienes procedían de emigrantes posteriores a la IIGM en las ciudades de Eslavonia.

²² En este sentido, también cabe destacar que no todos los líderes religiosos contribuyeron a esta manipulación religiosa, siendo, de hecho, la religión tanto una excusa para la confrontación como una oportunidad de diálogo entre líderes comunitarios, y convirtiéndose asimismo los templos tanto en lugares de apología extremista como en techo bajo el que buscaron cobijo muchas personas de fe muy diversa [esta cuestión la tratamos de forma específica en Romeva (1999c), véase también Shenk (1993)].

- c) El recurso a una retórica excluyente, fuertemente cargada de apelaciones a la simbología histórica y a la cultura patriarcal (lo que Ignatieff denomina ‘el honor del guerrero’). En este sentido, a pesar de que esto se da sobre todo en la retórica más radical de determinados líderes serbobosnios (quienes apelaban a recuerdos del pasado pronazi de los *ustachas* croatas y de la permanente amenaza musulmana, acompañados de alegatos sobre la obligación de proteger a la familia contra las amenazas externas, y la necesidad de justificar la hombría matando o violando si fuere menester²³), cabe no olvidar que también algunos de los discursos croatobosnios y bosniacos se basaron en este tipo de argumentaciones, sobre todo a medida que aumentaba la tensión y se agravaba la fase bélica.

En suma, contrariamente a la opinión de quienes defienden que este tipo de guerras representa un choque de civilizaciones (entre civilizados y bárbaros, entre Occidente y los Balcanes, entre los católicos romanos y los ortodoxos del Este, entre cristianos y musulmanes), parece claro que el verdadero choque se dio entre proyectos políticos que se basaban en intereses particulares más que comunitarios. Concretamente, mientras un proyecto, el encabezado por el Gobierno legal bosnio, apostaba básicamente por la convivencia multiétnica, otros, significados en torno a las facciones serbobosnia o croatobosnia, perseguían un modelo de imposiciones y exclusivismos, basándose además en la utilización del miedo como instrumento de manipulación de pueblos enteros, quienes acabaron creyendo que el ‘otro’ era el problema, y que la violencia, dirigida hacia el exterminio de ese ‘otro’, era la única opción posible para protegerse.

4.3.3. *Dinámica de las conductas (proceso)*

²³ Parece ser cierto, como afirma Woodward, que los altos índices de nacimientos por parte de población musulmana en Bosnia y Hercegovina, Kosova y Serbia preocupaba a los ultranacionalistas en Eslovenia, Croacia y Serbia en los años sesenta y ochenta, pero para entender como estos miedos se tradujeron en acciones deliberadas de violaciones masivas es preciso un análisis más preciso. Ciertamente, tuvo mucho peso la campaña mediática, la retórica política, las creencias y los miedos rurales, y la misma guerra, pero además también es necesario tener en cuenta las características de muchos de los soldados, más cercanos a delincuentes y malhechores comunes que a patriotas convencidos. En este sentido, contamos con numerosos testimonios de violaciones masivas [véase a título de ejemplo Amnistía Internacional (1993); Drakulic (1992), y Stiglmeier (ed.) (1994)];

Finalmente, conviene hacer una breve descripción del proceso que siguió el conflicto, que, de acuerdo con el marco ACI, está condicionado por las conductas que ejercieron los actores del conflicto, quienes a su vez justificaron sus actos basándose en las incompatibilidades que acabamos de comentar. En este sentido, cabe dividir el ciclo del conflicto en cuatro fases: a) la fase de escalada prebélica (1989-1992); b) la fase bélica (1992-1995); c) negociaciones de Dayton (entre las fases bélica y posbélica) (otoño de 1995), y d) la fase de rehabilitación posbélica (a partir de 1996).

Fase de escalada inmediatamente prebélica (de 1989 hasta 1992):
aceleradores y detonantes

La mayor parte de la bibliografía coincide en señalar que los momentos decisivos que actúan como aceleradores de la tensión y, finalmente, como detonantes de la violencia en Bosnia, tienen que ver tanto con el contexto yugoslavo, como con el contexto específico bosnio, y son fundamentalmente, cuatro: a) la eliminación del estatuto de autonomía de Kosova y Voivodina (1989); b) el último Congreso de la Liga de los Comunistas y las elecciones en las Repúblicas (1990); c) el fracaso de la propuesta de Confederación asimétrica y la proclamación de las primeras independencias de Eslovenia y Croacia (1991), y d) el referéndum sobre la autodeterminación en Bosnia y reconocimiento internacional del nuevo Estado (1992). Veamos cómo inciden, cada uno de estos hechos, sobre las conductas de los actores y la aparición/escalada de la violencia.

a) 1989: eliminación de los estatutos de autonomía de Kosova y Voivodina

En 1989 el Parlamento serbio eliminó el estatuto de autonomía de dos provincias serbias (Kosova²⁴, de mayoría albanesa, y Voivodina,

²⁴ Es pertinente recordar que esta región forma parte de la simbología serbia más radical, según la cual, una de las fechas emblemáticas para los ultranacionalistas serbios es 1389, cuando el rey Lazar, serbio, fue derrotado por las tropas de Murad el Conquistador. Esa batalla, que tuvo lugar precisamente en Kosovo Polje, todavía hoy se

con una importante presencia de población húngara), con lo que Slobodan Milosevic, y en especial su representante en la Presidencia Federal, Borisav Jovic, se hicieron con los votos de ambas provincias en dicha Presidencia Federal. Así las cosas, y habida cuenta de que la vecina Montenegro acostumbraba a votar casi siempre junto con Belgrado, a Serbia sólo le hacía falta un voto más para tener 5 votos sobre los 8 que componían la Presidencia Federal. Dicho quinto voto, por su parte, solía venir de Bosnia o de Macedonia, ya que tanto Croacia como Eslovenia se mostraban cada vez más contrarias al creciente centralismo de Belgrado²⁵.

b) 1990: Último Congreso de la Liga y elecciones en las Repúblicas

El segundo momento clave, que sirvió para incrementar aún más la tensión, tuvo lugar en enero de 1990, en el marco del Congreso extraordinario de la Liga de los Comunistas. El Congreso fue aprovechado por parte de la delegación eslovena para proponer nuevamente la transformación del país en una confederación de Estados, lo que a su vez conllevaba transformar la Liga en una confederación de partidos republicanos libres e independientes, así como el fin del estatuto constitucional y la opción por un sistema de elecciones pluripartidistas.

El conflicto sobre la forma del Estado se convirtió en una lucha por el liderazgo en las Repúblicas. Cuando la delegación eslovena fracasó en su intento de ganar apoyos a su idea de la confederación, abandonó el Congreso. El líder del partido croata, Ivica Racan, adoptó entonces la postura de abstenerse hasta que los eslovenos regresaran, por lo que el Congreso se dividió en dos bloques: a) uno formado por Serbia, sus dos provincias (Kosova y Voivodina), y Montenegro, y liderado por el presidente serbio Slobodan Milosevic, quien insistió en que el Congreso continuara

conmemora en Serbia como el momento en el que nace la 'nación serbia' [véase en este sentido, entre otros, los exhaustivos trabajos de Noel Malcolm (1994 y 1998)].

²⁵ Véase, en este sentido, el excelente trabajo ya comentado en otras ocasiones de Silber y Little (1996:73).

sin los eslovenos y que se adaptaran los procedimientos (y el quórum) de votos de acuerdo con dicha ausencia, y b) el otro formado por la delegación croata, junto con las delegaciones de Bosnia y Hercegovina, y Macedonia, quienes, al no regresar los eslovenos, votaron a favor del aplazamiento²⁶. Un aplazamiento que, por otra parte, como veremos, acabó siendo definitivo.

Con ese trasfondo se celebraron a lo largo de 1990 las ya mencionadas elecciones en las Repúblicas. En dichas elecciones triunfaron fundamentalmente partidos que defendían tesis nacionalistas a expensas de los partidos transyugoslavos de corte liberal reformista o comunista reformista²⁷. En el caso concreto de Bosnia y Hercegovina las elecciones se celebraron en noviembre de 1990, y siguiendo la tónica de las otras Repúblicas, los tres partidos más votados fueron el serbio SDS, el croata HDZ y el bosniaco SDA, los cuales, a pesar de sus diferencias, consiguieron formar un Gobierno conjunto, al menos formalmente. No obstante, los tres partidos procedieron rápidamente a repartirse ministerios, administraciones y empresas socializadas, sin excluir la corrupción, tal y como ilustra el desvío hacia sus propios partidos de los impuestos generados por las empresas que cada uno controlaba. Dicha ‘comunitarización’ de la economía (es decir, la supeditación de la economía a intereses de un grupo nacional determinado) condujo finalmente a un estallido institucional y territorial, a través de la constitución de administraciones y de instituciones financieras propias de las autoproclamadas ‘regiones autónomas’ serbias y croatas, o de la división de ciertas empresas socializadas en empresas gemelas bosniacas, serbobosnias y croatobosnias (Bougarel 1996: 238), lo cual, a su vez, contribuyó a que anidase la percepción de que no existía una ‘solución compartida’ ante la difícil situación socioeconómica que se vivía entonces.

²⁶ Para un relato detallado del proceso véase sobre todo Silber y Little (1995: 79), así como la serie documental, producida por la BBC y basada precisamente en los textos de Silber y Little, titulada *The Death of Yugoslavia*

²⁷ De hecho, de los 80 partidos participantes en la contienda electoral repartidos en todo el territorio yugoslavo, el único de ámbito federal era el Partido de los Cambios Democráticos, de Ante Markovic.

En este sentido, y con relación al efecto que estas elecciones tuvieron después sobre el origen y posterior evolución de la guerra en Bosnia y Herzegovina, cabe entender dicha guerra, como afirman Woodward (1995) y Burg (1997), como la continuación de la competición electoral, en la que los líderes políticos utilizaron su acceso al poder para asegurarse su propia continuidad y la marginación de la oposición. Por decirlo con las propias palabras de Susan Woodward:

«In Bosnia-Herzegovina ... These leaders, to retain their position as representatives of their nation, not just in electoral terms but in terms of territorial rights to self-determination, had to go beyond holding a monopoly over an ethnic constituency within Bosnia-Herzegovina to destroying the constitutional alternative for an independent Bosnia –the idea of a civic state where ethnic difference was not politically defining and citizens were loyal to ethnic tolerance and multicultural civilisation» (1995: 233)

c) 1991: Fracaso de la propuesta de Confederación asimétrica y proclamación de las primeras independencias

Así las cosas, lejos de disminuir la tensión, ésta aumentó, alimentada por la creciente crispación dialéctica de ciertos líderes políticos. En efecto, un creciente nerviosismo se adueñó de las calles²⁸. Cuando la crisis empezó a adquirir perfiles peligrosos, cuatro de las seis Repúblicas yugoslavas (Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia y Macedonia) reclamaron, aunque por motivos distintos, la conversión del Estado Federal en una confederación de Estados independientes²⁹. No obstante, las posibilidades de éxito de

²⁸ Recuérdese, sobre todo, el episodio de la salida de las tropas a la calle en marzo de 1991 para acallar unas manifestaciones de estudiantes que, de forma ciertamente pacífica, exigían mejoras democráticas. Recuérdese también la posterior reunión de 12 de marzo de 1991 dirigida por Borisav Jovic (representante serbio en la Presidencia Federal), en la que los representantes de todas las Repúblicas tenían que decidir si se decretaba el Estado de Excepción en Yugoslavia. La propuesta surgió del mismo Jovic que la sometió a votación. En la reunión, celebrada en condiciones de frío extremo, se encontraba también el Alto Mando Militar, y de hecho toda la sesión fue inusualmente grabada por el mismo ejército en un reportaje que tituló: ¿Quién traicionó a Yugoslavia? Cuando Jovic contaba ya con los votos favorables de los representantes de Vojvodina, Montenegro, y Kosova, además del suyo (los representantes de Macedonia, Croacia y Eslovenia habían votado en contra de su propuesta), todo quedó entonces en manos de Bogicevic, el representante serbio de Bosnia que durante la guerra se mantuvo leal al Gobierno de Sarajevo, quien a pesar de la presión, no quiso votar. El Jefe del Estado Mayor se enfureció y la reunión se terminó sin que se aprobara el Estado de Excepción. Sin embargo, dos días más tarde Milosevic declaró que la época de Yugoslavia había terminado, y que Serbia ya no consideraba como suyas las fronteras federales yugoslavas (Silber y Little 1995: 125-128).

²⁹ En este contexto, autores como Malcolm (1996: 224) interpretan la postura adoptada por Bosnia como ciertamente delicada (y hasta cierto punto, lógica). De hecho, Bosnia estaba del lado de Croacia y Eslovenia en cualquier propuesta que significase la conversión del Estado federal yugoslavo en uno de confederal especialmente porque tenía un gran interés en reducir la presión que Belgrado ejercía sobre el Gobierno de Sarajevo. Por otro lado, el riesgo de que Eslovenia y Croacia abandonasen definitivamente Yugoslavia dejaba a

dicha propuesta eran más bien pocas, sobre todo teniendo en cuenta que, paralelamente, tal y como posteriormente se supo, Franjo Tudjman y Slobodan Milosevic, presidentes de Croacia y Serbia respectivamente, mantuvieron una reunión en **Karadjordjevo**, en marzo de 1991, en la cual ambos líderes se pusieron al parecer de acuerdo para dividirse Bosnia, en un marco de rompimiento del marco yugoslavo. Por otro lado, conviene destacar otros dos aspectos que a la postre resultarían claves en el desarrollo y la gestión de la crisis: primero, a finales de 1991, el Ejército Popular Yugoslavo cambió radicalmente su misión federal y pasó a defender los intereses de quienes apostaban por la ‘Gran Serbia’³⁰; y segundo, la guerra en Croacia reforzó los grupos serbios y croatas más extremistas dentro de la misma Bosnia, mientras que debilitó a quienes defendían el mantenimiento de un modelo plurinacional para esa República.

En definitiva, la decisión de desintegrar Yugoslavia, por tanto, parecía ya tomada. Y el Gobierno de Bosnia bien poco podía hacer para mantener unido el país³¹.

Así las cosas, Eslovenia y Croacia optaron por manifestar su intención de independizarse, y fueron reconocidos como Estados de pleno derecho internacionalmente en enero de 1992.

d) 1992: Referéndum por la autodeterminación en Bosnia y reconocimiento internacional del nuevo Estado

Finalmente, en ese contexto, los tres partidos bosnios mayoritarios tras las elecciones de 1990 (el serbio SDS, el croata HDZ y el bosniaco SDA), que hasta entonces gobernaban conjuntamente,

Bosnia, y a la otra débil República, Macedonia, a merced de Belgrado. Por todo ello, los presidentes de ambas Repúblicas (Izetbegovic por parte de Bosnia, y Gligorov por parte de Macedonia) presentaron una propuesta de confederación asimétrica que consistía en que Serbia y Montenegro fueran el eje de la federación (o confederación), Bosnia y Hercegovina y Macedonia quedasen en condición de Repúblicas constituyentes, pero parcialmente autónomas, mientras que Croacia y Eslovenia disfrutarían de tanta autonomía en el interior de la confederación como ellas mismas quisieran.

³⁰ Sobre el papel del Ejército véase Agirre (1997) y Gow (1992).

³¹ Un claro indicador de que la situación se estaba volviendo cada vez más complicada lo encontramos en la declaración que Alija Izetbegovic realizó ante el Parlamento bosnio en febrero de 1991: «I would sacrifice peace for a sovereign Bosnia-Herzegovina, but for that peace in Bosnia-Herzegovina I would not sacrifice sovereignty» (Silber y Little 1996: 211).

empezaron a evidenciar discrepancias con relación al futuro de la República. Así, mientras el SDA y el HDZ apostaban por llevar a cabo un referéndum de autodeterminación, y se mostraban asimismo favorables a la separación de Yugoslavia, el SDS estaba manifiestamente en contra de tal posibilidad. A medida que las diferencias entre los tres miembros de la Presidencia colegiada fue creciendo, la situación se hizo entonces cada vez más insostenible para el gobierno de Bosnia. Asimismo, otro hecho que acabaría siendo clave fue la orden, supuestamente secreta, dada por Milosevic, de que todos los soldados del Ejército Federal Yugoslavo que hubieran nacido en Bosnia debían ser destinados a esa República, aunque oficialmente se ordenó la retirada del Ejército yugoslavo de dicho territorio

A partir de ese momento, y en medio de un notable cruce de acusaciones entre los distintos grupos, el SDS decidió boicotear las instituciones³². Así pues, con la ausencia de representantes serbobosnios, y con el voto favorable (aunque con reservas) del partido croatobosnio, el Parlamento de la República Bosnia aprobó el 15 de octubre de 1991 el ‘Memorando sobre la soberanía’, propuesto por Alija Izetbegovic para avanzar hacia la independencia y que incluía la celebración de un referéndum, que tuvo lugar los días 29 de febrero y 1 de marzo de 1992. En este contexto, cabe recordar que Radovan Karadzic, presidente del SDS, llegó a afirmar que nunca aceptaría una Bosnia independiente, y que si verdaderamente la mayoría de la población estaba a favor de la independencia, entonces no podría evitar que tuviera lugar una guerra. Y subrayó: «que esto sirva de advertencia». Además, Karadzic también añadió a su retórica belicista expresiones como: «Una guerra en Bosnia y Hercegovina hará que Irlanda del Norte parezca un balneario»³³. No obstante, aunque la campaña del SDS a favor de

³² Radovan Karadzic, líder del SDS, acusó a menudo a Izetbegovic (líder del SDA) de querer instaurar un régimen islámico en Bosnia y Hercegovina, basándose en que éste había solicitado la entrada de Bosnia en la Organización de Países Islámicos. Este episodio ha sido considerado por algunos autores como un error estratégico (Silber y Little 1996: 213), puesto que fue utilizado por parte de los serbios y croatas más radicales para alimentar su discurso sobre la incompatibilidad religiosa y el supuesto peligro de islamización del país.

boicotear la consulta, lanzando panfletos desde aviones y bloqueando las carreteras, tuvo como consecuencia que la abstención fuera de casi el 46 % de la población, el 99,4 % de quienes sí fueron a votar (incluyendo a muchos miles de serbobosnios que vivían en las ciudades), respondieron afirmativamente a la siguiente pregunta: «¿Está usted a favor de que Bosnia y Hercegovina sea un Estado soberano e independiente, de ciudadanos iguales y compuesto por las naciones Musulmana (Bosniaca), Serbia, Croata y otras que viven aquí?»³⁴.

Así las cosas, cuando el 2 de marzo se hicieron finalmente públicos los resultados, miembros de las fuerzas paramilitares serbias empezaron a construir barricadas y a establecer bases de francotiradores alrededor del Parlamento bosnio en Sarajevo. La llama de la guerra en Bosnia estaba prendida, aunque ésta no estalló definitivamente hasta el 6 de abril, cuando la comunidad internacional (a través de Naciones Unidas y la Comunidad Europea) reconoció el nuevo Estado³⁵.

Fase bélica (abril 1992 - septiembre 1995)

En un primer estadio, la fase bélica en Bosnia (al igual que había ocurrido poco antes en Croacia), tuvo un perfil poco propio de una estrategia militar calculada entre enemigos contendientes claramente definidos. La situación fue, en cambio, más bien caótica. En efecto, las milicias competían entre ellas y las bandas proliferaban. La

³³ Estas y otras citas fueron recogidas por el premio Pulitzer Roy Gutman (1993). Gutman fue corresponsal del *Newsday* en Europa. Ganó el Pulitzer por revelar la existencia de campos de concentración serbios.

³⁴ Véase Malcolm (1996: 231).

³⁵ El reconocimiento internacional de Bosnia conllevó que las tropas croatas y serbias que estaban actuando en territorio bosnio, quedaran automáticamente en condición de 'fuerza de ocupación' de acuerdo con el marco jurídico internacional, por lo que fueron requeridas por parte del Consejo de Seguridad (SCR 752 de 15 de abril) a retirarse del país o a ponerse bajo el mando de las autoridades legítimas bosnias. En caso de no hacerlo, Naciones Unidas podría considerar que se trataba de una 'agresión contra un Estado miembro', y podría ordenar una operación militar de 'liberación'. El resultado fue que la nueva República Federal de Yugoslavia (formada el 27 de abril por Serbia y Montenegro), 'retiró' oficialmente sus tropas, aunque dejó en terreno bosnio soldados bien armados y entrenados nacidos en Bosnia para servir a las órdenes del nuevo Gobierno serbobosnio de Pale. Ello permitió posteriormente que Milosevic se escudara tras el argumento de que la guerra en Bosnia era de tipo interno y que Serbia no tenía ninguna conexión con la misma. Una estrategia similar fue seguida por las autoridades croatas de Zagreb.

reticencia con la que mucha gente veía la situación, y el consiguiente hecho de que era difícil contar con tropas regulares debido a la falta de vocaciones militares, llevó a que se recurriera a voluntarios extremistas y criminales recién salidos de la cárcel, quienes estaban más motivados por la invitación a poder saquear y trápichear que por algún tipo de fervor nacionalista. De hecho, los peores excesos de masacres, violaciones y mutilaciones cometidas por todos los bandos (aunque especialmente significativas fueron las protagonizadas por las milicias serbobosnias³⁶) emergieron precisamente de estas condiciones. Además, predominaba el carácter local de los enfrentamientos, lo cual llegó incluso a generar dilemas importantes entre algunos comandantes, quienes se debatían entre hacer caso de las órdenes recibidas de sus mandos, o bien defender a sus conciudadanos locales, a menudo familia y amigos. En este sentido, cabe recordar que un objetivo militar explícito de las fuerzas regulares e irregulares serbobosnias fueron ciudades como Sarajevo, Tuzla, Zenica, Bihac, Gorazde, Zepa, o Srebrenica, donde la convivencia entre comunidades había sido durante mucho tiempo, la norma. En Mostar, por su parte, los enfrentamientos tenían lugar básicamente entre grupos armados croatobosnios y bosniacos³⁷.

Por otra parte, tras el estallido de la violencia bélica en Bosnia proliferaron los intentos por encontrar fórmulas diplomáticas que permitieran acabar con la guerra³⁸. Dichos intentos, comandados generalmente desde actores internacionales, se describen y analizan en detalle en el siguiente capítulo. No obstante, a modo simplemente de referencia introductoria, cabe destacar, entre otros,

³⁶ Véase Amnistía Internacional (1993); Drakulic (1992), y Stiglmayer (1994).

³⁷ Recuérdese aquí un hecho especialmente significativo: la destrucción del famoso puente sobre el río Neretva por parte de la artillería croatobosnia (HVO). El puente, de 1556, estaba considerado uno de los tesoros arquitectónicos de Bosnia por parte de todas las comunidades, por lo que su destrucción supuso un duro golpe para todas esas personas que todavía confiaban en que fuera posible recuperar algún día la convivencia multicultural.

³⁸ Sobre los distintos acuerdos y la evolución en el terreno diplomático, véase sobre todo Chandler (2000); Freedman (1995); Gow (1997); Holbrooke (1999); Lund (1996); Malcolm (1994); Oberg (1999); Owen (1996); Romeva (1997); Silber y Little (1997); Taibo (2000); Touval (1996); Veiga (1995); Woodward (1995). Sobre el papel específico de la Comunidad Europea a lo largo esta fase véase, además, Kintis (1997). No obstante, en este capítulo nos limitamos a mencionar algunos de estos intentos, puesto que la descripción detallada y el análisis los reservamos para el siguiente capítulo.

los esfuerzos de los mediadores Cyrus Vance y David Owen, cuya propuesta más relevante, el denominado Plan de Paz Vance Owen (PPVO), se empezó a negociar en enero de 1993 con los líderes bosnios, y fue inicialmente aceptado por las delegaciones de las tres partes contendientes (bosnios, serbobosnios y croatobosnios). Sin embargo, cuando se consultó a los parlamentos respectivos (cuya aprobación era necesaria para la implementación del plan), se produjo el total rechazo de la Asamblea serbobosnia, incluso a pesar de que el mismo Milosevic estuvo presente en la discusión y les pidió que lo aceptaran. En otro intento de mediación internacional, esta vez comandado por David Owen y Thorwald Stoltenberg (quien acababa de sustituir a Cyrus Vance), presentó en julio de 1993, en Ginebra, un nuevo plan de partición. Esta vez, sin embargo, fue el Parlamento bosniaco el que rechazó el plan, aunque, como veremos más adelante, la delegación serbobosnia tampoco era muy entusiasta del mismo.

Sea como fuere, no todos los intentos por conseguir un acuerdo fracasaron. Uno de los que sí cuajó, y que a la postre resultaría fundamental para la consecución del definitivo Acuerdo de Paz de Dayton, como veremos, fue el llamado Acuerdo de Washington. En efecto, en febrero de 1994 el Gobierno bosnio y las autoridades croatas de Hercegovina occidental pusieron fin a los combates que habían mantenido entre sí el año anterior, y en marzo nació la Federación Croato-Bosniaca, que era, de facto, una especie de Estado federal, basado en un cuerpo legislativo común, un principio de rotación en la presidencia y una división en cantones de la zona bajo su control³⁹. Al poco tiempo se hizo patente, sin embargo, que los problemas de la Federación neonata eran muchos, y afectaban sobre todo a la ciudad de Mostar. Por otra parte, cabe recordar

³⁹ Según el mismo Acuerdo de Washington, el nombre correcto de la Federación es el de 'Muslim-Croat Federation', lo que algunos textos traducen al español como Federación Croato-Musulmana. No obstante, y de acuerdo con el criterio que venimos aplicando a esta investigación de denominar bosnios a la población bosnia de cultura y nacionalidad predominantemente musulmana hemos optado por traducir el término de 'Muslim-Croat Federation' por el de Federación Croato-Bosniaca. Por otra parte, entre las razones que explican que en esta ocasión sí fuera posible llegar a un acuerdo, no obstante, cabe resaltar la presión norteamericana, por un lado, y los relativos fracasos militares de una ofensiva croata en Hercegovina, a lo largo de 1993, lo que había beneficiado indirectamente al ejército serbobosnio, por otro.

también que dichas negociaciones se produjeron en un escenario marcado por la explosión el 5 de febrero de 1994, de un mortero en el mercado de Sarajevo que provocó una verdadera masacre (68 personas murieron, y más de 200 quedaron heridas). El Gobierno bosnio condenó el ataque y exigió que, si la comunidad internacional no les quería defender, al menos levantara el embargo de armas para que pudieran defenderse ellos. La respuesta del secretario general de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, fue autorizar a la OTAN a que lanzara ataques aéreos contra unidades militares serbobosnias. Asimismo, y de forma paralela a la negociación del Acuerdo de Washington, el Grupo de Contacto formado por Alemania, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia, decidió impulsar en la primavera de 1994, un nuevo plan que otorgaba el 51 % del territorio a la Federación Croato-Bosniaca, y el 49 % restante a las milicias serbobosnias⁴⁰. Dicho plan fue nuevamente rechazado por las elites gubernamentales de Pale (capital del feudo serbobosnio), lo que finalmente supuso el rompimiento definitivo del Gobierno de Belgrado presidido por Milosevic con los serbobosnios.

Entre las fases bélica y posbélica: el camino a Dayton

La segunda mitad de 1995 resultó ser un período clave en la evolución de los acontecimientos. Dos hechos fueron especialmente determinantes para que la comunidad internacional adoptara un cambio de actitud radical con relación a la gestión del conflicto:

- a) En julio tuvo lugar el asalto por parte de las milicias serbobosnias, encabezadas por Ratko Mladic en persona, sobre dos enclaves 'seguros', Srebrenica y Zepa, lo que puso en evidencia a las fuerzas de Naciones Unidas encargadas de proteger ambas ciudades -fuerzas que, además, fueron utilizadas como escudos humanos ante eventuales ataques

⁴⁰ El Gobierno bosniaco, por su parte, aceptó el plan en agosto, no tanto por que le gustara especialmente, sino porque seguramente pensó que, si los serbobosnios no lo aceptaban, y ellos sí, entonces la postura del Grupo de Contacto con relación a Pale sería más dura y contundente. Tal y como veremos en el siguiente capítulo con mayor detalle, las expectativas bosniacas no se cumplieron en este sentido. Para un análisis en detalle de la gestión diplomática internacional, no obstante, véase, como ya se ha dicho, el siguiente capítulo.

aéreos por parte de la OTAN-, y concluyó con una gran masacre.

- b) Un nuevo atentado con mortero serbobosnio contra el mercado de Sarajevo el 28 de agosto de 1995, que provocó la muerte de 37 personas y 85 quedaron heridas.

Las imágenes de ambos hechos fueron difundidas por todos los medios de comunicación internacionales provocando una gran indignación en las opiniones públicas occidentales⁴¹. Al día siguiente de la masacre de Sarajevo, la OTAN inició la operación militar más grande de toda su historia. La misión recibió el nombre de Operación Fuerza Deliberada. La contundencia de la OTAN, por una parte, y el hecho de que Estados Unidos adoptara una actitud más firme con relación al conflicto, por otra, resultaron claves para que el 5 de octubre de 1995 se decretara un nuevo alto el fuego, lo que permitió a su vez abrir el proceso negociador que debía terminar en Dayton. No obstante, y a pesar de lo que se acaba de afirmar, no puede entenderse el cambio de evolución del conflicto sin tener en cuenta también que el contexto a finales de verano de 1995, se diferenciaba del de 1993, cuando se negoció sin éxito la propuesta de Plan de Paz Vance Owen (1993), en al menos tres aspectos: a) el escenario; b) los intereses de los actores primarios directos, y c) los intereses de los actores secundarios (internacionales). En este capítulo se abordan los dos primeros aspectos, mientras que el tercero de ellos se reserva para el capítulo siguiente.

Así pues, en primer lugar, con relación a los cambios en el escenario bélico, cabe señalar lo siguiente:

- 1) Las milicias serbobosnias eran víctimas de sus propios éxitos puesto que se encontraron con enormes problemas para controlar el vasto territorio que habían conquistado, con el

⁴¹ No obstante, cabe recordar aquí que en el caso de la ocupación de Srebrenica y Zepa, las imágenes se limitaban a la entrada de las fuerzas serbobosnias y a la rendición de las Fuerzas de Naciones Unidas. Los hechos posteriores, es decir, la ejecución de miles de hombres, no fueron registrados ni por las cámaras de los medios de comunicación internacionales, ni por los satélites militares estadounidense. Los mismos satélites que, dicho sea de paso, pocos días después descubrirían que en los alrededores de Srebrenica había ciertos corrimientos de tierra que posteriormente se revelaron como fosas comunes. Este episodio sigue siendo notablemente confuso, por lo que es preciso seguir investigando los hechos.

consiguiente desgaste que ello comportaba. Dicho desgaste contribuyó a incrementar la tensión entre Radovan Karadzic (más proclive a adoptar un papel de ultranacionalista vinculado a la conservadora tradición *chetnik*) y Ratko Mladic (más próximo a una iconografía partisana). En este sentido, mientras el primero apostaba por una mayor independencia con respecto a Belgrado, el segundo era más permeable a las órdenes de Milosevic. Por otro lado, mientras Karadzic contaba con un feudo propio en Pale, Mladic se concentraba, sobre todo, en la región de Banja Luka, al nordeste de Bosnia y Hercegovina.

- 2) Las unidades militares croatobosnias lograron mejorar en mucho sus capacidades, en gran parte gracias a la ayuda estadounidense (a pesar del embargo de armas), lo que les permitió llevar a cabo varias operaciones de 'reconquista' de territorios previamente ocupados por las milicias serbobosnias, siendo especialmente significativa la ocupación croatobosnia de la región de la Krajina (en la parte nordoccidental de Bosnia), a principios de mayo, donde la expulsión de la población mayoritariamente serbia, supuso un nuevo episodio de limpieza étnica, aunque esta vez con sello croata⁴².
- 3) La Armija (ejército bosniaco), por su parte, se encontraba todavía lejos del nivel militar de los otros dos ejércitos (serbobosnio y croatobosnio), aún a pesar del Acuerdo de Washington en el que se basaba la Federación Croato-Bosniaca.

En segundo lugar, cabe señalar también la existencia de ciertos cambios en cuanto a los objetivos de algunos de los actores primarios más relevantes. A saber:

- a) En el momento en que empezaron las conversaciones en Dayton, las discrepancias y las fricciones entre Pale y Belgrado eran notables. De hecho, a pesar de que el régimen de Pale seguía aspirando a la creación de un Estado propio para juntarlo con Serbia, en Belgrado ya habían abandonado ese proyecto, al menos formalmente. No obstante, ambos regímenes mantenían sus intenciones de que fuera el resultado el que fuera, el territorio bajo control serbobosnio debía ser étnicamente puro⁴³.
- b) La facción croatobosnia, por su parte, sin dejar de ser ambigua en muchos sentidos, pareció decantarse a favor de renunciar

⁴² Véase Gow (1997: 276) y Taibo (2000: 70-73).

⁴³ Véase Gow (1997: 308).

definitivamente a una redefinición de las fronteras en Bosnia, aunque a cambio de tener mucho más poder e influencia en el Gobierno de la República. El apoyo de Estados Unidos resultó también importante en este sentido.

- c) Con relación al Gobierno bosniaco de la República, finalmente, a medida que el conflicto había ido evolucionando, y a pesar de que el discurso oficial seguía siendo favorable a un Estado multicultural, fueron apareciendo algunas voces en el seno del principal partido, el SDA, a favor de dotar a la República de un mayor perfil musulmán⁴⁴.

En definitiva, a pesar de que las incompatibilidades de fondo que causaron la guerra seguían estando vigentes, e incluso agravadas después de tres años y medio de enfrentamientos violentos, el hecho de que los actores primarios directos hubieran modificado sus intereses, y por ende sus actitudes, conllevó asimismo un cambio en su conducta, estableciendo un nuevo marco en el que tuvieron lugar las negociaciones de Dayton. El alto el fuego empezó de forma efectiva el 12 de octubre de 1995. El 1 de noviembre las tres delegaciones (bosniaca, yugoslavo-serbobosnia y croata-croatobosnia), junto con un equipo de mediadores internacionales dirigidos por Richard Holbrooke, se encerraron en la base militar de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio) con el compromiso de no salir de allí hasta haber conseguido un acuerdo. Las discusiones duraron hasta el día 21 de noviembre. Y el resultado fueron unos acuerdos de fin de las hostilidades que debían servir de base para la construcción de la paz: los Acuerdos de Paz de Dayton (APD)⁴⁵.

Fase posbélica (a partir de 1996)

Desde la firma de Dayton, por último, se han sucedido diversos hechos que ciertamente han influido en la implementación de las

⁴⁴ En concreto, mientras algunos líderes políticos destacados, como el primer Ministro Haris Siladzic, se reafirmaban en su defensa de la multiculturalidad, algunos sectores del SDA empezaron a plantear la posibilidad de fortalecer la identidad musulmana de Bosnia, lo cual, por otra parte, no excluía ni siquiera la posibilidad de una partición triple de Bosnia, si ello permitía la creación de un Estado propiamente musulmán. Cabe no perder de vista, en este sentido, la enorme influencia que ejercían determinadas agencias de ayuda de países islámicos. Esta conclusión, por otra parte, procede de varias conversaciones mantenidas por parte del autor de esta investigación, en Bosnia durante los años 1995, 1996 y 1997, con gente de diversas instituciones gubernamentales, cívicas y académicas bosnias e internacionales.

⁴⁵ En el siguiente capítulo dedicamos una sección específicamente al proceso negociador en Dayton, así como al contenido mismo de los Acuerdos de Paz.

tareas de rehabilitación y reconstrucción posbélica del país. En este sentido, y teniendo en cuenta que en el capítulo 6, analizaremos con mayor detalle esta cuestión, bastará con mencionar aquí tres de los aspectos que han marcado este período: a) el ciclo electoral; b) el establecimiento del Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo, y c) los cambios de régimen en Croacia y Serbia tras la muerte de Tudjman y la detención y posterior entrega al Tribunal de la Haya de Slobodan Milosevic, respectivamente.

En primer lugar, tal y como ya hemos argumentado, uno de los retos de todo proceso de construcción de la paz posbélica consiste en establecer el marco necesario para que pueda funcionar el juego democrático. En este sentido, cabe señalar que se han celebrado en Bosnia **elecciones** generales en 1996, 1998 y 2000; elecciones municipales en 1996 (sólo en Mostar), septiembre de 1997 y abril de 2000; elecciones específicas para Mostar en 1997, y otras específicas para la Asamblea Nacional de la Republika Srpska en mayo de 1997. No obstante, los resultados de todas estas elecciones ponen de manifiesto el progresivo fortalecimiento de los sectores más nacionalistas de las tres comunidades, más interesados en legitimarse ante sus pueblos y en construir modelos institucionales propios e independientes a escala subestatal, que en la construcción de un Estado común, plural y multicultural. Por otra parte, si bien en las elecciones de 2000 se empezó a notar un cierto aire de cambio, cuando menos en la parte bosniaca (tal y como demuestra el hecho de que el SDA, partido gobernante desde antes de la guerra, fue reemplazado por el Partido Social-Demócrata -SDP-), tanto en territorio croatobosnio, como en el serbobosnio, volvieron a imponerse los tradicionales partidos monoétnicos (HDZ y SDS, respectivamente), a pesar de la opinión manifiestamente contraria hacia ellos que repetidamente se ha venido expresando desde diversos foros internacionales. El futuro, en este sentido, sigue siendo incierto.

En segundo lugar, cabe destacar la relevancia del establecimiento del **Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo**, nacido el 10 de junio de 1999 en el marco de la crisis de Kosova. Se trata de una iniciativa liderada por la UE, bajo los auspicios de la OSCE, que pretende ser una ventana de oportunidad para avanzar hacia una estabilidad regional autosostenida a través de una coordinación efectiva de los recursos diplomáticos, económicos, y militares, de una forma integrada. No obstante, como veremos en los últimos capítulos, a pesar de las grandes expectativas que hay puestas sobre él, aún es pronto para sacar conclusiones sobre los posibles efectos beneficiosos de dicho Pacto, al menos en el sentido de construcción de una paz duradera⁴⁶.

Finalmente, cabe considerar también los efectos que puedan tener sobre Bosnia los cambios políticos tanto en Croacia como en Serbia. Así pues, el cambio de régimen en Croacia (2000) tras la muerte de Franjo Tudjman (diciembre de 1999), en primer lugar, abre la puerta a miles de incógnitas sobre si será posible, o no, y de qué modo, superar la herencia del expresidente croata y del peso dominante que ejercía su partido (el HDZ) sobre las elites croatobosnias. En cuanto a la situación en Serbia, en segundo lugar, tanto la pérdida del poder por parte de Milosevic (septiembre de 2000), como su detención y posterior entrega al Tribunal de La Haya (marzo 2001), acompañada de la voluntad del nuevo presidente Vojislav Kostunica de recuperar el aprecio (y el dinero) de la comunidad internacional, suponen ciertamente grandes incógnitas sobre la actitud que pueden adoptar las autoridades serbobosnias actuales, ya que tanto podría suceder que éstas apostaran por una mayor moderación con el fin de ganarse la simpatía y los recursos internacionales, como lo contrario, es decir, que se radicalizaran las posturas nacionalistas, conduciendo a un nuevo proceso de encerramiento en sí mismos. Tanto en el caso croata como en el serbio, por tanto, parece que la clave será, nuevamente, la sociedad civil.

⁴⁶ Véase «<http://www.stabilitypact.org/pact.htm>».

En síntesis, como quiera que describir el marco ACI del conflicto en Bosnia es una tarea ardua y compleja, como hemos podido comprobar, hemos resumido las principales ideas del capítulo en un cuadro resumen (véase cuadro 4.1).

Cuadro 4.1: Descripción y análisis del conflicto en Bosnia

DESCRIPCIÓN DEL CONFLICTO: La guerra en Bosnia tiene, fundamentalmente, **una raíz endógena**. Es decir, se trata básicamente de una cuestión de transformación local interna caracterizada por: a) una situación socioeconómica en creciente deterioro; por una desintegración de la autoridad gubernamental, y b) el rompimiento del orden político y civil en Yugoslavia, en general, y en Bosnia, en particular. Sin embargo, dicha transformación local debe enmarcarse a su vez en un **contexto más amplio de transformación del orden internacional** (fin de la guerra fría) y, en concreto, del orden europeo (ensimismamiento de la Comunidad Europea en su propia construcción).

ACTORES DEL CONFLICTO: **primarios directos**: el Gobierno bosniaco de Bosnia y Hercegovina, la facción serbobosnia (con el apoyo de Serbia), y la facción croatobosnia (con el apoyo de Croacia); **secundarios**: instituciones internacionales (Naciones Unidas, Unión Europea, OSCE, OTAN), organizaciones humanitarias, y organismos dedicados más concretamente a la reconstrucción y rehabilitación, entre los directos; así como los medios de comunicación internacionales o el sector negocios, entre los indirectos.

CAUSAS DE LAS INCOMPATIBILIDADES: a) la **percepción de injusticias y discriminación** (basadas sobre todo en la situación socioeconómica), y b) la **movilización a favor de la violencia y la guerra**. El **choque** es, por tanto, **entre proyectos políticos que se basan en intereses particulares, más que comunitarios**: un proyecto (Gobierno bosniaco) que apuesta por la convivencia multicultural, frente a otros proyectos (facción serbobosnia y croatobosnia) que persiguen un modelo de imposiciones y exclusivismos basados en la creación de grupos nacionales a partir de la utilización del miedo y el odio como instrumento de manipulación de pueblos enteros.

CONDUCTAS Y PROCESO

a) Fase de escalada inmediatamente prebélica: aceleradores y detonantes

- **1989**: Eliminación de los estatutos de autonomía de Kosova y Voivodina.
- **1990**: Último Congreso de la Liga y elecciones en las Repúblicas.
- **1991**: Fracaso de la propuesta de Confederación asimétrica y proclamación de las primeras independencias.
- **1992**: Referéndum por la autodeterminación en Bosnia y reconocimiento internacional del nuevo Estado. Inicio de la guerra.

b) Fase bélica (abril 1992 - septiembre 1995)

- **1992-1993**: Primeros intentos de acuerdo (planes Vance-Owen y Owen-Stoltenberg).
- **1994**: Establecimiento de la Federación Croato-Bosniaca y nuevo intento de plan del Grupo de Contacto.
- **Verano 95**: Ocupación croata de la Krajina y Eslavonia Oriental. Asalto serbobosnio de Srebrenica y Zepa. Masacre en el mercado de Sarajevo. Operación militar de la OTAN.

c) Fase de negociación y posterior firma de los Acuerdos de Paz de Dayton (último trimestre de 1995)

d) Fase posbélica (a partir de 1996)

- **Ciclo electoral** : Elecciones generales en 1996, 1998 y 2000, además de elecciones municipales en 1996 (sólo en Mostar), septiembre de 1997 y abril de 2000, elecciones específicas para Mostar (1997), y otras para la Asamblea Nacional de la Republika Srpska en mayo de 1997.
- **Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo (desde 1999)**
- **Cambios de régimen en Croacia (2000) y Serbia (2000)** tras la muerte de Tudjman y la detención y posterior entrega al Tribunal de la Haya de Slobodan Milosevic, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, dada la constatable amplitud del tema, el objetivo de esta investigación radica en analizar específicamente un aspecto concreto del marco ACI. Dicho aspecto es, en términos genéricos, el papel que la comunidad internacional, como actor secundario, en la gestión y desarrollo del conflicto, incluida la fase posbélica, y en términos más concretos la forma como los Acuerdos de Paz de Dayton incorporan la tarea de la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz. A ambas cuestiones dedicamos, por tanto, los siguientes Capítulos 5 y 6.

CAPÍTULO 5. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERCEGOVINA (I): FASES PREBÉLICA, BÉLICA Y NEGOCIADORA

Tras hacer, en el capítulo anterior, una descripción ACI del conflicto en Bosnia, nos proponemos, en el presente, abordar de un modo más específico el análisis del papel (conducta) de la comunidad internacional en cuanto actor secundario y gestora de dicho conflicto. Con este objetivo, se ha dividido el capítulo en tres secciones correspondientes cada una de ellas a una fase del proceso: 1) la fase prebélica (antes de abril de 1992); 2) la fase bélica (entre abril de 1992 y septiembre de 1995), y 3) negociaciones y posterior firma de los Acuerdos de Paz de Dayton (septiembre-diciembre de 1995). La fase de rehabilitación posbélica (a partir de enero de 1996) se deja, por tanto, para el siguiente capítulo. Por otra parte, teniendo en cuenta que la comunidad internacional no es un ente singular sino claramente plural, cada fase se analiza en función de los distintos actores internacionales que resultan más relevantes en cada momento.

5.1. GESTIÓN DE LA FASE PREBÉLICA (HASTA ABRIL DE 1992)

Durante la guerra fría, Yugoslavia contaba con un importante peso geopolítico que hacía que los países occidentales la consideraran casi como un aliado, al menos estratégicamente. Incluso Alemania, que en 1991 se convertiría en el principal avalador de las independencias de Eslovenia y Croacia, compartía esta visión¹. Sin embargo, a medida que la guerra fría llegaba a su fin, los movimientos políticos internos en Yugoslavia, y en concreto las ya comentadas tensiones entre algunas de las Repúblicas, así como entre éstas y el Gobierno federal, fueron consolidando en el exterior el temor hacia un rompimiento de Yugoslavia, y a que este rompimiento conllevara efectos desestabilizadores para la zona. Esta nueva situación motivó que desde algunas capitales occidentales empezaran a oírse voces que apelaban al mantenimiento de la integridad territorial yugoslava, aunque en algunos casos también alertaban de que dicho mantenimiento de la integridad territorial debía hacerse de acuerdo con las reglas del juego democrático, y no por la fuerza².

Por tanto, si esta era la voluntad internacional, entonces la cuestión es: ¿Qué es lo que no funcionó a escala internacional en el sentido de no poder evitar el estallido de la guerra en Croacia y Eslovenia, primero, y en Bosnia y Hercegovina, después? Con el objetivo de responder a esta pregunta hemos estructurado la sección en dos apartados: a) uno más descriptivo, en el que se señalan los movimientos diplomáticos más relevantes de ese período previo al estallido de la guerra en Bosnia, y b) un segundo, analítico, en el que

¹ En 1985 el entonces Canciller Helmut Kohl, visitó Yugoslavia y proclamó su:

«great interest in maintaining the internal and external stability of Yugoslavia (...) Yugoslavia's stability is an important factor of ... the political balance of Europe» (citado en Touval 1996: 404).

² Así, por ejemplo, cuando Warren Zimmermann ocupó en 1989 la plaza de embajador de Estados Unidos en Yugoslavia, manifestó:

«I was to reassert the traditional mantra of U.S. support for Yugoslavia's unity, independence, and territorial integrity. But I would add that the United States could only support unity in the context of democracy; it would strongly oppose unity imposed or preserved by force» (Zimmermann 1995: 2).

Sin embargo, cuando ese mismo año Milosevic abolió los estatutos de autonomía de Voivodina y Kosova, fue considerado por parte de los líderes internacionales como un mero 'asunto interno' de Serbia que no mereció, entonces, mayor atención. Es más, los constantes lamentos que el líder albanokosovar, Ibrahim Rugova, de manifiesta tendencia pacifista y no violenta, lanzaba al mundo en aquel entonces no tuvieron mayor eco que el que algunos grupos de solidaridad pudieron darle. De hecho, durante mucho tiempo apenas se prestó interés a lo que acontecía en Zagreb y Belgrado, circunstancia que podría explicar, como trataremos de argumentar más

se apuntan algunas de las posibles explicaciones del mencionado fracaso.

5.1.1. *La dimensión diplomática prebélica: gestión de la crisis*

Una de las citas más recordadas a lo largo de los últimos años con relación a la crisis bosnia es la que se atribuye al que fuera ministro de Asuntos Exteriores luxemburgués (y presidente de turno del Consejo de la CE), Jacques Poos, cuando a las puertas de la desintegración de Yugoslavia reclamó para Europa el papel de liderar la gestión internacional de la crisis:

«This is the hour of Europe, not the hour of the Americans» (Poos, citado en el *Financial Times* de 1 de julio de 1991).

En efecto, la entonces Comunidad Europea quiso asumir, desde el principio de la crisis, un papel decisivo en todo el proceso de negociación y de gestión del conflicto³. Dicha tarea empezó el 7 de julio de 1991, en Brioni, donde tuvo lugar la primera de las conferencias internacionales para discutir la cuestión yugoslava. Los Doce decidieron entonces establecer un marco sobre el cual fundamentar la reglamentación de la crisis a partir de dos principios básicos: a) se establecía que el derecho de los pueblos yugoslavos a decidir su futuro debía respetar la Carta de Naciones Unidas y las normas pertinentes del derecho internacional, y b) se rechazaba toda acción unilateral, especialmente el uso de la fuerza. No obstante, en esa reunión no se acordó cómo abordar cuestiones tan delicadas como la soberanía eslovena o el futuro del Ejército Popular Yugoslavo. Por otra parte, sí se creó una Comisión de Arbitraje (Comisión Badinter), formada por juristas internacionales, la cual, tras asumir que Yugoslavia, como tal, había llegado a su fin, debía decidir sobre las

adelante, en este mismo capítulo, por qué muchos gobiernos occidentales se sorprendieron ante los hechos que se sucedieron tanto en 1991 como en 1992.

³ La literatura sobre los sucesivos esfuerzos diplomáticos de ese período es ciertamente abundante. No obstante, puesto que no es el objeto central de nuestra investigación, nos limitamos a sugerir algunas referencias a título meramente orientativo: Freedman (1995); Gow (1997); Holbrooke (1999); Kintis (1997); Lund (1996); Malcolm (1994); Oberg (1999); Owen (1996); Silber y Little (1997); Taibo (2000); Touval (1996), y Woodward (1995).

peticiones de independencia de las distintas repúblicas yugoslavas⁴. Así, el 3 de septiembre, los ministros de Asuntos Exteriores de la CE encargaron a *Lord Carrington* (antiguo ministro británico de Exteriores, y antiguo secretario general de la OTAN) que organizara y presidiera una ‘conferencia de paz’ en La Haya que empezó el día 7 de ese mismo mes. Carrington intentó retomar la idea de Izetbegovic y Gligorov de convertir Yugoslavia en una confederación asimétrica, pero nuevamente la propuesta fracasó ante la frontal oposición de Milosevic. En este sentido, dada la reiterada actitud negativa de Milosevic con relación a aceptar las nuevas reglas del juego, el representante alemán en la conferencia, Hans-Dietrich Genscher, manifestó que, en caso de que la conferencia fracasara, él era partidario de reconocer unilateralmente a Croacia y Eslovenia⁵, algo que no fue bien visto por parte de otros actores (Estados Unidos, Francia, Holanda, Reino Unido, el mismo Lord Carrington o, incluso, el entonces secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar⁶), quienes señalaron que tales declaraciones a favor de un reconocimiento unilateral y no coordinado podrían incitar a Serbia a empezar la guerra en Bosnia, lo que a su vez podría conllevar el estallido de nuevas violencias en Macedonia, Kosova o, incluso, Hungría.

Posteriormente, el 18 de octubre de 1991, la CE y sus Estados miembros, junto con Estados Unidos y Rusia, emitieron por primera vez un comunicado conjunto en el que Washington y Moscú reiteraban su:

«Full support for the efforts of the European Community and its Member States, under mandate by the CSCE, to mediate a peaceful resolution to the Yugoslav crisis» (EPC Press release, p. 101/91).

Esta declaración fue acompañada, además, de un documento extremadamente detallado (preparado por el ministro neerlandés de

Además, resulta imprescindible la consulta de fuentes primarias, como la publicación periódica *Agence Europeo* el *Boletín CE/UE*

⁴ *Agence Europe*, 1/7/91, Nº 5532.

⁵ *Agence Europe* 9/10/9/1991, Nº 5563.

⁶ *Agence Europe* 16-17/12/1991, Nº 5631.

Exteriores, Hans van den Broek, y por el mismo Lord Carrington): los ‘*Arrangements for a General Settlement to the Yugoslav Crisis*’. En ese documento se sugería, en concreto:

«[The] recognition of the independence, within existing borders, unless otherwise agreed, of those Republics wishing it» (*Agence Europe*, 19/10/1991, Nº 5592).

Por otra parte, dado que de las seis Repúblicas yugoslavas que estaban siguiendo la conferencia sólo Serbia seguía rechazando la propuesta de acuerdo, la CE optó entonces por establecer un plazo (que terminaba el 5 de octubre), para que Milosevic aceptara los principios acordados en dicho documento. En caso contrario, la CE amenazaba con la posibilidad de tomar medidas sancionadoras sobre el Gobierno de Belgrado (aunque no se especificó cuáles serían tales medidas). Las siguientes palabras del ministro belga Mark Eyskens resumen perfectamente la complejidad del asunto:

«On the one hand, it would be a bit premature to recognize Slovenia and Croatia at this point i time; but on the otehr hand, the independence of these Republics is inevitable and constitutes an obligatori passage. It would be unrealistic to consider maintaining Yugoslavia in its current form; even a Slavic commonwealth is unthinkable in this region» (*Agence Europe* 16-17/12/1991, Nº 5631)

Finalmente, a principios de 1992, habiendo expirado el plazo impuesto por la CE a Serbia, la Comisión de Arbitraje (Comisión Badinter) estableció que sólo Eslovenia y Macedonia cumplieran los requisitos requeridos para optar a la independencia. No obstante, tanto el veto de Grecia con relación al reconocimiento de Macedonia, como la presión de Alemania a favor del reconocimiento de Croacia, permitieron que finalmente fueran Eslovenia y Croacia las Repúblicas reconocidas como independientes por parte de la CE⁷. En cuanto a Bosnia y Hercegovina, el reconocimiento de su estatus quedaba supeditado al ya comentado referéndum de los días 29 de febrero y 1

⁷ Sobre esta cuestión véase *Agence Europe* 16/1/1992, Nº 5647, las ‘*Guidelines on the Recognition of the New States in eastern Europe and the Soviet Union*’ adoptadas por el Consejo de la CE el 16 de diciembre de 1991, la ‘Declaración de la Presidencia, de 15 de enero de 1992, sobre el reconocimiento de las Repúblicas yugoslavas’ (*BOL CE*, 1/2-1992, pto. 1.5.11), la ‘Resolución’ del Parlamento Europeo sobre la mencionada decisión (*BOL CE* 1/2-1992, pto. 1.4.21). Por otra parte, el veto griego impidió el reconocimiento de Macedonia, y la misma comisión decidió finalmente no reconocer a la nueva República Federativa de Yugoslavia, formada sólo por Serbia y Montenegro, ni tampoco aceptó su pretensión de actuar como continuadora de la antigua Yugoslavia en los foros internacionales [véase *Agence Europe*, 7/4/1992, Nº 5706].

de marzo de 1992, cuyo resultado, como ya se ha dicho, fue claramente favorable a la independencia. El día 10 de marzo se hizo pública, en el marco de una conferencia internacional organizada bajo los auspicios de la Presidencia del Consejo de la CE (que en aquel momento ostentaba Portugal), una ‘Declaración de principios’ en la que se detallaban cuáles debían ser las bases para el establecimiento de un nuevo marco constitucional para Bosnia y Hercegovina, especificando asimismo que las comunidades serbobosnia, croatobosnia y bosniaca debían respetar las fronteras externas existentes de la República. Sin embargo, a pesar de estas declaraciones y ante la creciente tensión que se vivía en el terreno la CE decidió reconocer a Bosnia y Hercegovina, sin más dilación, el 6 de abril de 1992⁸. La situación fue entonces descrita como sigue por el ministro de Exteriores portugués (y presidente ocasional del Consejo de la CE):

«The decision had been taken place by the Twelve in the assumption that it was the best one to take. We hoped that this decision would help to calm things down, and pacify the Bosnia-Herzegovina crisis» (*Agence Europe*, 7/4/1992, N^o 5706).

No obstante, dicho reconocimiento fue utilizado por los líderes de la facción serbobosnia para iniciar, con apoyo del Ejército Popular Yugoslavo, el sitio de la capital, Sarajevo, que duraría casi cuatro años.

5.1.2. Razones por las que la comunidad internacional no pudo evitar que la conducta violenta local deviniese en conflicto armado

De acuerdo con la pauta de análisis ACI que venimos aplicando a lo largo de todo el trabajo, cabe poner de manifiesto que el hecho de que la comunidad internacional no pudiera, o no supiera, evitar el estallido de la guerra en Bosnia, es probablemente el resultado del

⁸ Al día siguiente el nuevo Estado fue reconocido por Estados Unidos y, seguidamente, por la CSCE (5 de mayo), y Naciones Unidas (22 de mayo) [véase Resolución 755 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 20 de mayo de 1992].

impacto combinado de dos elementos: a) un análisis insuficiente y/o desacertado del conflicto en términos de actores locales (y actitudes), incompatibilidades y contradicciones en disputa, y, sobre todo, de las conductas que dichos actores locales podrían ejercer en el futuro. Todo ello contribuyó, en efecto, a que tanto los gobiernos como las sociedades civiles occidentales adoptaran una postura confusa y más bien distante frente al conflicto, y b) el ensimismamiento de los actores internacionales en relación con cuestiones de orden interno (CE en la reunificación de Alemania, Estados Unidos en su política interna, y el espacio ex soviético en su transformación particular). El primero de los dos aspectos mencionados ya ha sido tratado en la sección 4.1 del capítulo anterior, por lo que a continuación desarrollaremos solamente el segundo aspecto relacionado con la idiosincrasia misma de los actores secundarios internacionales.

En este sentido, cabe recordar que el liderazgo internacional sobre la gestión de esa fase de la crisis recayó sobre la **Comunidad Europea** (CE). Una CE que, por otra parte, se encontraba entonces en una fase especialmente delicada de su construcción, y que no disponía, como instrumento de gestión de crisis, más que de algunos mecanismos de carácter económico. Ambos aspectos se abordan a continuación.

En cuanto a la primera cuestión, recuérdese que en 1991 estaba a punto de someterse a consulta, en cada uno de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea (TUE), o Tratado de Maastricht cual debía servir, a su vez, de antesala a un proceso de unión económica y monetaria que se presumía arduo y complejo. Por decirlo con Susan Woodward:

«As the EC became more directly engaged, moreover, the Yugoslav quarrel would become fully enmeshed in the internal politics of Western integration, including the bargaining over the Maastricht Treaty, the competition already emerging among Western countries over potential spheres of influence in eastern Europe, and the heightened sensitivity within the EC to the potential power of a united Germany» (1995: 162).

En otras palabras, el debate político sobre por dónde debía avanzar la construcción europea se centraba más en cuestiones de orden interno, (como cuál debía ser el espacio político y económico europeo), que en aspectos vistos todavía como lejanos relacionados con el diseño de una eventual política exterior común. Además, cabe destacar también el hecho de que uno de los Estados pilares de la construcción europea, Alemania, seguía haciendo frente a su particular proceso de unificación⁹.

En cuanto al segundo de los aspectos mencionados, es decir, la falta de instrumentos para la gestión de crisis por parte de la CE, cabe recordar aquí que, en ausencia de una política exterior común definida y operativa, los únicos instrumentos de los que disponía la CE y sus Estados miembros para afrontar la gestión de la crisis yugoslava eran, fundamentalmente, de tipo económico. En este sentido, teniendo en cuenta que el objetivo era condicionar la preservación de la unidad yugoslava a aspectos como la extensión de la democracia, el respeto de los derechos humanos, y la puesta en marcha de reformas económicas, la CE basó su acción en ofrecer a los distintos líderes locales recompensas e incentivos económicos, aunque combinándolo también con amenazas de imponer sanciones si no se respetaban las condiciones mencionadas anteriormente. Sea como fuere, ni las amenazas de sanciones ni las recompensas económicas tuvieron la eficacia preventiva que se les suponía, seguramente porque, debido al error en el análisis al que nos hemos referido antes, los líderes europeos no tuvieron suficientemente en cuenta la psicología de aquellos líderes locales que instigaban a la violencia en Bosnia, para quienes la primera preocupación en ese momento estaba más centrada en garantizar el control (y la eventual expansión) de los territorios que controlaban, que en la búsqueda de una prosperidad económica regional.

⁹ Con relación a este proceso de construcción europea, y en especial sobre la dimensión de la política exterior y de seguridad, véase, entre otros, Barbé (coord.) (2000); Bretherton y Vogler (1999); Eliassen (1998), o Holland (ed.) (1997).

Ambos aspectos, en definitiva, tuvieron como consecuencia que la cuestión bosnia se convirtiera en un tema sobre el que hubo posturas encontradas entre los Estados miembros, lo cual dificultó el establecimiento de políticas y aproximaciones comunes. Así, mientras Alemania e Italia (con el apoyo de Austria que entonces todavía no era miembro de la CE) manifestaban sus simpatías por Croacia y Eslovenia, y consideraban que su autodeterminación era, de hecho, un derecho histórico, otros Estados miembros, como España, Reino Unido o Francia, se mostraron, en un principio, reacios a aceptar el reconocimiento de nuevos Estados salidos de procesos de autodeterminación¹⁰. Grecia, por su parte, alineándose con Rusia manifestó desde el principio sus simpatías hacia el Gobierno de Belgrado, a la vez que vetó reiteradamente el reconocimiento de la independencia de Macedonia, a quien consideraba una amenaza para su propia integridad territorial. Finalmente, otros Estados miembros consideraron simplemente que se trataba de una cuestión que no les afectaba directamente, y se limitaron, por tanto, a seguir el curso de la marea dominante¹¹.

Por otra parte, es preciso hacer también algún comentario sobre Estados Unidos, aunque, en esta ocasión, el comentario lo merece más su inhibición que su acción. En concreto, parece que hay dos explicaciones que permiten entender la pasividad estadounidense ante la crisis bosnia¹². Por un lado, el hecho de que se trataba de una cuestión que no afectaba directamente a los intereses de Estados Unidos, ni tampoco parecía preocupar en demasía a su opinión pública. De hecho, según varias encuestas, menos del 10% de la población seguía con detalle lo que se acontecía en los Balcanes, dato que seguramente fue valorado por parte de la Administración

¹⁰ Ante esa postura cabe intuir, sin embargo, el importante peso que tenía la existencia de grupos dentro de los países europeos mencionados que reclamaban, desde hacía tiempo, poder ejercer ese derecho de autodeterminación.

¹¹ Para un análisis sobre esta división de opiniones en el seno de la CE véase, por ejemplo, Cohen y Stamkoski (ed.) (1995); Gow (1997); Kintis (1997); Malcolm (1994); Rynning (2001); Silber y Little (1995); Taibo (2000); Woodward (1995); además de las memorias de Holbrooke (1999) y Owen (1996).

¹² Sobre el papel de Estados Unidos a lo largo de las crisis yugoslavas, véase Albright (1994); Bowman (1996); Caplan (1995); Clarke (1995); de la Gorce (1994); Power (1995); White House (1995); Woehrel y Kim (1995), o Zimmermann (1995).

estadounidense como un indicador de que no era necesario implicarse demasiado¹³. El segundo argumento que hay que tener en cuenta tiene que ver con el denominado síndrome de Vietnam y Somalia, que motivó que entre algunos altos cargos y oficiales de Estados Unidos prevaleciera el criterio de precaución basado en la percepción de que una implicación mayor por parte de Estados Unidos, que fuera más allá del estricto apoyo diplomático a las iniciativas de los mediadores europeos, sería sumamente compleja y costosa. Como contrapunto, sin embargo, cabe poner de manifiesto la existencia de algunos trabajos que sugieren que hubiera sido posible desplegar, ya a principios de 1992, sino antes, una fuerza internacional de contención con el objetivo de controlar a determinados grupos violentos que operaban sobre todo en Bosnia¹⁴. Aunque en ese momento una fuerza militar hubiera tenido que ser de unas dimensiones considerables¹⁵, Warren Zimmermann, entonces embajador de Estados Unidos en Belgrado, declaró en su momento que para frenar las crecientes agresiones llevadas a cabo por fuerzas serbobosnias, habría bastado simplemente con ‘enseñar músculo’ (1996: 212-4). En este sentido, Zimmermann argumenta que una fuerza de 30.000 o 50.000 efectivos, distribuidos sobre el terreno en los primeros momentos de la crisis, habría bastado para contener la tensión y habría costado aproximadamente 2.700 millones de dólares anuales. Suponiendo que estuviéramos hablando de una operación de cuatro años, el montante total sería de unos 10.800 millones de dólares, o seguramente menos, si tenemos en

¹³ No obstante, a medida que las imágenes de la CNN fueron mostrando la crudeza de los hechos que se sucedían en Bosnia, sobre todo a partir de 1994 y 1995, la opinión pública estadounidense cambió y empezó a exigir una implicación mayor. Este aspecto resulta determinante para entender el cambio de postura norteamericana que finalmente llevó a la firma de los Acuerdos de Dayton. Por su parte, el sector republicano aprovechó esta situación para atacar al presidente estadounidense acusándolo de débil. De hecho utilizaron los mismos argumentos que el candidato Clinton usó en la campaña electoral de 1992 para atacar al entonces presidente, el republicano, George Bush [véase Clarke (1995)].

¹⁴ Recuérdese, de hecho, que el mismo presidente bosnio Alija Izetbegovic solicitó repetidamente esa presencia militar internacional, y otras tantas veces se le denegó argumentando que una operación de ese tipo requeriría una cantidad de efectivos que los Estados miembros del Consejo de Seguridad no estarían dispuestos a aceptar. Este hecho, no obstante, contrasta con la decisión de llevar a cabo una operación de despliegue preventivo en la vecina República de Macedonia [véase Ramsbotham y Woodhouse (1996: 178)].

¹⁵ Oficiales del Pentágono estimaron en 300.000 el número de efectivos necesarios para garantizar la aplicación de un acuerdo de paz y para proteger los enclaves bosniacos, según datos de “Bosnia: Too Little, Too Late?”, *US News and World Report*, de 17 de mayo de 1993. Una fuerza de este tamaño, formada básicamente por infantería habría costado 25.000 millones de dólares USA anuales, por lo que una acción militar preventiva habría costado alrededor de unos 35.000-40.000 dólares USA (este cálculo se basa en una progresiva reducción de efectivos desde los 300.000 iniciales, y durante cuatro años).

cuenta la progresiva reducción de fuerzas a lo largo del tiempo. Por otra parte, según estimaciones de Andrea Kathryn Talentino, los costes totales para la comunidad internacional relacionados con el hecho de no haber evitado a tiempo el estallido de la guerra en Bosnia ascienden a unos 53.700 millones de dólares (hasta 1998), por lo que el ahorro estimado que hubiera supuesto una acción preventiva como la descrita oscilaría entre los 20.400 millones y los 42.900 millones de dólares. Es decir, según estas estimaciones, actuar antes habría costado entre un 38 % y un 80 % menos de lo que finalmente costó actuar tarde y mal (véase tabla 5.1).

Tabla 5.1: Ahorro estimado originado por un despliegue preventivo de tropas internacionales en Bosnia y Hercegovina

Costes totales para la comunidad internacional de la guerra en Bosnia y Hercegovina (en millones de dólares USA)		Comparación de los costes de la acción internacional en Bosnia debido a la guerra y lo que hubiera costado una eventual acción preventiva (en millones de dólares USA)			
Militares	19.060				
Humanitarios	11.980				
Económicos (directos)	6.360				
Económicos (de oportunidad)	10.000				
Estados individuales	6.280				
TOTAL	53.680				
		<i>Conflicto actual</i>	<i>Posible intervención preventiva</i>	<i>Diferencia (en valor absoluto)</i>	<i>Ahorro*</i>
		<i>Acción preventiva a gran escala</i>	53.700	33.300	20.400
		<i>Acción preventiva a pequeña escala</i>	53.700	10.800	42.900
(*) Ahorro en caso de actuar antes de forma preventiva en relación al coste de la implicación posterior					

Fuente: Adaptado de Talentino (1999).

En suma, en términos ACI cabe otorgar cierta validez a la hipótesis de que, quizás, si se hubieran analizado correctamente todas las componentes del conflicto, y especialmente las actitudes de los actores primarios, así como sus intereses, habría sido posible prever sus conductas (y, en consecuencia, los costes de esas conductas) de forma que la comunidad internacional, y especialmente algunos de los actores más relevantes, como la CE o Estados Unidos, habrían adoptado una actitud distinta y habrían llevado a cabo algún tipo de acción preventiva más determinante en términos de transformación del conflicto, y no sólo, como finalmente ocurrió, en términos de mera

gestión del mismo¹⁶. Sin embargo, no todo se reduce a la falta de un análisis acertado, ya que, como también hemos visto, en el fracaso internacional a la hora de evitar el estallido de la guerra en Bosnia tuvo mucho que ver el hecho de que los actores internacionales estaban más preocupados de sus asuntos internos que de la posibilidad de que la tensión en Bosnia pudiera derivar en la guerra que acabó siendo.

5.2. GESTIÓN DE LA FASE BÉLICA (ABRIL DE 1992 - SEPTIEMBRE DE 1995)

Para analizar el papel de la comunidad internacional a lo largo de la guerra en Bosnia y Hercegovina es preciso tener en cuenta tres ámbito de gestión: 1) la dimensión diplomática; 2) la dimensión militar, y 3) la dimensión humanitaria.

5.2.1. *La dimensión diplomática*

A lo largo de la primera parte de la guerra, y hasta que en 1994 Estados Unidos decidió implicarse más activamente en la gestión internacional de la misma, la labor diplomática siguió estando liderada conjuntamente por la Comunidad Europea y las Naciones Unidas¹⁷. En este sentido, el 1 de junio de 1992, la CE y sus Estados miembros establecieron sanciones sobre Serbia y Montenegro, en la línea de la Resolución 757 del Consejo de Seguridad de 30 de mayo del mismo año, y con la esperanza de que esta medida coercitiva acabaría por forzar a las autoridades serbias y, por ende, también a las serbobosnias, a parar la lucha¹⁸.

¹⁶ Véanse en este sentido, además de Talentino (1999), los informes del Congreso de Estados Unidos, especialmente Katzman, Kim y Best (1995), o los reveladores análisis de James Gow (1997: 184-222) y Michael Chossudovsky (2001a y 2001b).

¹⁷ Véanse los siguientes trabajos para una evolución de los hechos en términos de gestión diplomática, así como para un análisis de la misma: Annan (1998); Cohen y Stamkoski (1995); Fetherston, Ramsbotham y Woodhouse (1994); Freedman (1995); Gow (1997); Kintis (1997: 153-4); Moore (1998); Owen (1996: 32-94); Ramsbotham y Woodhouse (1996); Rieff (1996); Silber y Little (1996: 258-264); Webb, Koutrakou, y Walters (1996), y Zimmermann (1995).

¹⁸ *Agence Europe* 7/4/1992, Nº 5706.

Al mismo tiempo, Francia optó por adoptar una actitud individual ante la crisis (es decir, al margen de la CE), como demuestra el viaje que hizo el presidente François Mitterrand a Sarajevo, el 28 de junio, cuyo objetivo era solicitar a los actores locales que permitieran la apertura del aeropuerto a los vuelos humanitarios. En este sentido, a pesar de que, como consecuencia de ese viaje, las autoridades serbobosnias aceptaron ceder el control del aeropuerto a Naciones Unidas, la imagen pública de la diplomacia europea en términos de unidad quedó claramente mermada. Además, el viaje sorprendió principalmente al Gobierno británico que debía asumir la Presidencia del Consejo el 1 de julio, y al que Francia no informó previamente de su iniciativa. Este hecho supuso una colisión política entre París y Londres. Sin embargo, la tensión entre ambos países todavía se agravó más ante la insistencia francesa de que Londres, en tanto presidente de turno del Consejo, organizara una Conferencia de Paz internacional que implicara a todos los Estados de la CE, así como a Naciones Unidas. Dicha iniciativa tampoco entusiasmó en demasía al primer ministro británico, John Major, quien en un principio se negó, pero tuvo que acabar cediendo ante la creciente presión a favor de una intervención militar en los Balcanes que procedía de su propio país. A partir de ese momento se sucedieron varios intentos por conseguir un acuerdo que permitiera parar la guerra. A continuación se analizan en concreto tres de estos intentos: a) los protagonizados por los mediadores Vance y Owen; b) los intentos de Owen y Stoltenberg, y c) las iniciativas encabezadas por Estados Unidos (Acuerdo de Washington y Grupo de Contacto).

La mediación de Vance y Owen (enero de 1993)

Al iniciarse la Conferencia de Londres, en agosto de 1992, *Lord Carrington* anunció su renuncia a seguir actuando como presidente del proceso de paz patrocinado por la CE, y se nombró como sustituto a otro *Lord*, David Owen, antiguo secretario de Estado de Exteriores británico. Owen formó entonces equipo con Cyrus Vance (antiguo secretario de Estado de Estados Unidos y enviado especial de

Naciones Unidas para Yugoslavia), encabezando una iniciativa de paz conjunta CE-NU¹⁹. Un primer borrador de plan de paz basado en un mapa de división de Bosnia fue presentado dos meses después por Vance y Owen en Ginebra, en el transcurso de la primera reunión del *Steering Committee of the International Conference on the Former Yugoslavia -SCFY-*, pero fue rechazado por las delegaciones serbobosnia y serbocroata alegando que no satisfacía suficientemente sus aspiraciones territoriales²⁰. David Owen escribiría más tarde en sus memorias:

«The daunting challenges for the ICFY in November 1992 was whether, armed only with no credible threat of selective counterforce, we could roll back the Serb confrontation lines and create a new map» (Owen 1996: 71).

La misma duda que manifestó Owen sobre las posibilidades que tenían los actores internacionales para conseguir un acuerdo de parte de las partes contendientes sin contar con medidas de fuerza coercitivas, fue puesta de manifiesto entonces por el antiguo secretario general de la Unión Europea Occidental, Willem van Eekelen, entre otros, quien también se mostró partidario de fortalecer la postura negociadora con tropas internacionales, al tiempo que consideraba que, sin ello, la credibilidad de los negociadores era nula²¹.

En enero de 1993, entrado ya en vigor el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), Vance y Owen presentaron una nueva propuesta más elaborada de partición de Bosnia: el Plan de Paz Vance-Owen (PPVO). Dicho plan estaba compuesto de tres apartados: a) los principios constitucionales; b) un procedimiento detallado del cese de las hostilidades, y c) un mapa. Tras cuatro semanas de negociaciones entre los líderes de las tres facciones, Vance y Owen transmitieron el Plan al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con la esperanza de que pudiera ser incorporado en una Resolución de dicho organismo. Los dos negociadores pensaron que, quizás, las partes en conflicto temerían una posible intervención militar internacional bajo mandato del Consejo de Seguridad o, en su defecto,

¹⁹ *Bol CE*, 1/2-1992, pto. 1.4.17.

²⁰ Véase descripción detallada del plan en Owen (1996: 65-8).

un endurecimiento de las sanciones, lo que les llevaría a firmar definitivamente el Plan. Sin embargo, en esta ocasión las reticencias venían también del Gobierno bosniaco, sobre todo con relación al mapa, que les obligaba a ceder partes importantes de su territorio, reticencias que, por otra parte, contaban con el apoyo de la Casa Blanca. En concreto, Bill Clinton se mostró muy crítico con el PPVO, al considerar que, de hecho, premiaba la política de ‘limpieza étnica’ serbobosnia, además de que planteaba serias dudas sobre la aplicabilidad del mismo. No obstante, Washington acabó por aceptar el Plan el 10 de febrero, influenciado (aunque es difícil saber hasta qué punto) por las presiones a las que fue sometido tanto por parte de la UE y sus Estados miembros, como por parte de Rusia²². Jacques Delors, entonces presidente de la Comisión Europea, lamentó días más tarde que Estados Unidos no hubiera aceptado el Plan desde el principio²³:

«If the peace plan worked out by the EC and the UN, although imperfect, had been accepted immediately by the US, the warring factions would have received a signal that continuing to fight does not pay» (citado en Kintis 1997: 155).

Finalmente, sin embargo, el PPVO fue rechazado por el Parlamento de la autoproclamada República serbobosnia²⁴, y Warren Christopher, entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, manifestó:

«I think that it [VOPP] is something to build upon... but I do not think it's appropriate for the US to try to implement a plan which has been so firmly rejected by one of the parties [Bosnia's Serbs]» (Christopher, citado en *The Guardian* 19 de mayo de 1993).

²¹ Citado en *Financial Times*, 9 de diciembre de 1992.

²² No fue ése el único momento de tensión entre los Estados europeos y Estados Unidos. En efecto, otro de los enfrentamientos más destacados fue la propuesta de Clinton de levantar el embargo de armas aprobado en septiembre de 1991, para permitir así la provisión de armas al ejército bosniaco, al tiempo que recomendaba llevar a cabo ataques aéreos para fortalecer las sanciones y las presiones diplomáticas. El Consejo de Ministros de Asuntos Generales reunido en abril, en Dinamarca, consideró entonces que el levantamiento del embargo de armas podría provocar una escalada del conflicto, apreciación que, por otra parte, coincidía con la de David Owen. En su lugar, la Comunidad apostó por el PPVO y por endurecer las sanciones de Naciones Unidas con el propósito de aislar a Serbia y Montenegro (DO L 102 de 28/4/1993).

²³ Véase relato de este proceso, así como el contenido del Plan, en Owen (1996: 94-159).

²⁴ Cabe recordar que el mismo Milosevic, que intuía que se trataba de un plan que no se podía implementar, les pidió que lo aceptaran. El rechazo del Plan por parte serbobosnia conllevó asimismo que Milosevic cortara oficialmente las ayudas al gobierno de Pale. El PPVO tuvo que ser abandonado [véase Silber y Little (1996: 284-286)].

Cuando el PPVO fue considerado definitivamente muerto en junio de 1993, y las delegaciones serbobosnia y croatobosnia acordaron en Ginebra la división de Bosnia y Hercegovina en tres áreas, una para cada comunidad, Estados Unidos aceptó entonces que la solución pasaba por algún tipo de partición de Bosnia. Al mismo tiempo, crecía en Europa la presión pública a favor de una intervención militar²⁵.

La apuesta por una Unión de tres Repúblicas: la mediación de Owen y Stoltenberg (julio de 1993)

El 30 de julio, en una Conferencia de Paz celebrada esta vez en Ginebra, y copresidida por *Lord Owen* y por el antiguo ministro de Exteriores noruego Thorwald Stoltenberg, se presentó una nueva propuesta de plan que se basaba en la creación de una Unión desmilitarizada de tres Repúblicas constituyentes. El Plan, conocido primero como Plan de Paz Owen-Stoltenberg, y renombrado posteriormente Plan de Acción de la UE, fue esta vez rechazado por el Gobierno bosniaco de la República, aunque la delegación serbobosnia tampoco estaba muy convencida, sobre todo porque tenía muchas aspiraciones puestas sobre Sarajevo, que no veían reconocidas en la propuesta²⁶.

Por otra parte, en el terreno, cabe destacar la masacre del mercado de la capital bosnia, el 5 de febrero de 1994, que motivó que los ministros de Asuntos Exteriores de la UE solicitaran una reunión de la OTAN con el objetivo de diseñar una misión militar que acabase con el sitio de Sarajevo²⁷. Sin embargo, seguían existiendo importantes discrepancias entre los Estados miembros, sobre todo con relación a un eventual uso de la fuerza contra unidades militares serbobosnias. Así, mientras Francia, Bélgica y Países Bajos estaban claramente a

²⁵ Según el Eurobarómetro encargado por la Comisión Europea en junio de 1993 (Nº 39), el 55 % de la población de la CE estaba a favor de una intervención militar, contra un 28% que se oponía.

²⁶ Véase propuesta completa y proceso en Owen (1996: 198-238)

²⁷ *Bol. UE* 1-2/1994, pág. 65.

favor, Grecia y el mismo Owen se manifestaban contrarios. El Reino Unido, por su parte, se mantenía cauto aunque reticente, mientras que Alemania argumentaba que aunque estaban de acuerdo en que algo debía hacerse, no estaba dispuesta a aportar tropas²⁸.

Cambio de postura por parte de Estados Unidos: consecución del Acuerdo de Washington (marzo de 1994) y establecimiento del Grupo de Contacto (abril de 1994)

Ante las dificultades mostradas por la CE/UE a la hora de gestionar el conflicto en Bosnia, Estados Unidos empezó a tomar iniciativas visibles en el terreno diplomático²⁹. En este sentido, cabe destacar, sobre todo, dos de las iniciativas que, a la postre, resultarían claves: a) el Acuerdo de Washington, y b) el impulso del Grupo de Contacto.

En cuanto al Acuerdo de Washington, en primer lugar, fue firmado en marzo de 1994 y establecía la Federación Croato-Bosniaca, que controlaba casi la mitad del territorio bosnio. Su consecución fue una sorprendente pirueta diplomática de Estados Unidos, tal y como describen Silber y Little:

«The establishment of the joint federation was an impressive feat, in particular because it was a graceful diplomatic pirouette in a morass of flat-footed dancers performed by one of the clumsiest- the United States» (1996: 319).

En segundo lugar, los continuos llamamientos del presidente ruso Boris Ieltsin a favor de organizar un encuentro internacional sobre Bosnia y Hercegovina entre Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea, motivaron que, finalmente, se creara el llamado 'Grupo de Contacto' (en Londres, el 26 de abril de 1994). Dicho Grupo se compuso de

²⁸ Véase Kintis (1997: 159).

²⁹ Hasta entonces, y a pesar de que los Estados Unidos habían cedido el protagonismo diplomático a la CE/UE y a Naciones Unidas por razones que ya hemos enumerado anteriormente, la diplomacia de Washington había estado trabajando entre bambalinas, sobre todo preparando y armando a las unidades militares terrestres croatobosnias o bosniacas que, llegado el caso de lanzar un ataque militar aéreo, debían encargarse de las acciones de suelo. El objetivo era, por tanto, reducir al mínimo el número de posibles bajas estadounidenses. En este sentido, sus esfuerzos fueron encaminados, principalmente, a conseguir un acuerdo de Federación entre croatobosnios y bosniacos, con un doble propósito: a) que estas dos facciones aparcaran su particular lucha e hicieran frente

representantes rusos, estadounidenses, alemanes, franceses y británicos, lo que supuso, entre otras cosas, que nuevamente se apartaba a Naciones Unidas de la gestión internacional del conflicto. El 6 de julio, el Grupo de Contacto presentó una propuesta de plan de paz a las partes contendientes basada, fundamentalmente, en un nuevo mapa de partición. Según este mapa, la facción serbobosnia debía ceder un tercio de su territorio de forma que la Federación Croato-Bosniaca se hiciera, finalmente, con el 51 % de Bosnia y Hercegovina. Se dio un plazo de dos semanas para que los líderes de las partes contendientes discutieran el mapa. Al mismo tiempo, el Grupo de Contacto sugirió que, si se aprobaba el mapa, se levantarían los embargos sobre Bosnia, y se relajarían las sanciones sobre Serbia y Montenegro. No obstante, el plan fracasó de nuevo ante la intransigencia del gobierno serbobosnio de Pale, confiados seguramente de que todavía podían ganar mucho más por la vía militar³⁰.

En suma, en cuanto a la dimensión diplomática internacional ejercida durante la fase bélica, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- 1) La capacidad negociadora conjunta ejercida por Naciones Unidas y la CE/UE en esa época se reducía casi exclusivamente a instrumentos de carácter económico, que como también se ha constatado en la fase prebélica, resultaron insuficientes.
- 2) Ni la CE/UE ni Naciones Unidas disponían de ‘músculo’ con el que dotar de cierta credibilidad las amenazas que vertían sobre las partes³¹. En este sentido, cabe recordar que ambos organismos dependían de la voluntad de sus Estados miembros, lo que los hizo especialmente sensibles a las frecuentes discrepancias que éstos mantenían, especialmente

común contra la facción serbobosnia, y b) estar en mejores condiciones de abordar las negociaciones de un eventual plan de partición (Silber y Little 1996: 319-323).

³⁰ Véase Gow (1997: 156-222) y Owen (1996: 274-315).

³¹ De hecho, la CE/UE tampoco disponía de planes de contingencia, ni de estructuras operativas ni de bases logísticas para operaciones militares, ni de conocimiento propio sobre gestión de crisis. En este sentido, las decisiones de procedimiento se fueron tomando a medida que se iba desarrollando la crisis bosnia. Además, puesto que la UE tampoco disponía de los recursos humanos y financieros necesarios para apoyar e impulsar una única política exterior común, su acción dependía totalmente de la voluntad individual de cada Estado miembro.

con relación a la utilización de la fuerza. La consecuencia, no obstante, fue un notable desfase entre las declaraciones y la posibilidad de cumplir las promesas o las amenazas que se hacían. Por decirlo con palabras de Carl Bildt (antiguo primer ministro sueco, y primer alto representante internacional en ByH):

«There's a tendency to say things that at the end of the day we are not prepared to do. We should either do what we say or only say what we are prepared to do» (Bildt, citado en el *The Guardian* de 19 de julio de 1995).

- 3) Finalmente, es preciso también mencionar el evolutivo papel que desempeñó Estados Unidos. Su postura, representada por el entonces presidente Bill Clinton, se caracterizó al principio de la crisis por no querer implicarse en la cuestión, cediendo entonces el liderazgo de la gestión internacional a Europa. Posteriormente, no obstante, pasó a criticar los planes de paz propuestos por el grupo de mediación internacional al considerar que se premiaba la política de limpieza étnica y, finalmente, decidió asumir el liderazgo de la gestión internacional, a expensas nuevamente de Naciones Unidas, sobre todo a partir de 1994, cuando se firmó el Acuerdo de Washington y se creó el Grupo de Contacto.

Dicho en términos ACI, las insuficiencias en el análisis, a la hora de abordar la dimensión diplomática, se dejaron notar desde el mismo instante en que los mediadores internacionales (actores secundarios directos) optaron por buscar una salida pragmática, pensando más en el corto plazo (parar la guerra) que en el largo plazo (construir la paz). En este sentido, trabajar casi exclusivamente sobre propuestas de Planes de Paz basados en mapas de partición, supuso, de hecho, un aval implícito a la política de limpieza étnica encabezada por las autoridades serbobosnias y secundada también por la facción croatobosnia. No obstante, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿habría sido posible negociar sobre la base de propuestas de Acuerdos de Paz que no fueran simplemente mapas de partición si los Estados miembros de Naciones Unidas y de la CE/UE no hubieran priorizado sus intereses particulares por encima de la necesidad de encontrar una salida estable y duradera a la crisis, y si, al mismo tiempo, los mediadores internacionales hubieran contado con medios más asertivos para controlar las aspiraciones de los líderes serbobosnios y croatobosnios? A la vista de lo que sucedió posteriormente en Dayton, es posible que la respuesta sea afirmativa, sin embargo, como veremos

más adelante, no todo se reduce a dotar de capacidad militar coercitiva a los actores internacionales que ejercen las funciones de mediación.

5.2.2. La dimensión militar

La segunda de las dimensiones que queremos analizar con relación a la gestión internacional de la fase bélica del conflicto en Bosnia, es la dimensión militar³². En este sentido, podemos establecer dos períodos claramente diferenciados: a) el liderado por Naciones Unidas (UNPROFOR) (abril de 1992 – febrero de 1994), y b) el liderado por la OTAN (febrero de 1994 – diciembre de 1995).

UNPROFOR: Acción humanitaria sin recurso a la fuerza (salvo para defensa propia) y cooperación con la OTAN (1992-1994)

La Misión de Naciones Unidas en Bosnia fue aprobada en abril de 1992 (SCR 749 de 7 de abril de 1992), aunque UNPROFOR no se desplegó completamente hasta junio. Desde su establecimiento, la misión de UNPROFOR fue ‘salvaguardar el acceso de la ayuda humanitaria a la población vulnerable’. De hecho, cuando ACNUR lanzó una operación masiva de ayuda a finales de 1992, ante el acercamiento del primer invierno en guerra, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la ya mencionada Resolución 757, de 30 de mayo de 1992, en la que reclamaba a todas las partes en conflicto que crearan las condiciones necesarias para poder distribuir la ayuda a Sarajevo y otros destinos. La resolución también establecía una ‘zona de seguridad’ alrededor del aeropuerto. Por su parte, en octubre de 1992, la OTAN empezó a supervisar el espacio aéreo sobre Bosnia en aplicación de la Resolución 781 del Consejo de Seguridad, que establecía la prohibición de utilizar el espacio aéreo con excepción de

³² En términos de literatura analítica y documental, véanse, entre otros, los trabajos de Annan (1998); Cohen y Stamkoski (1995); Fetherston, Ramsbotham y Woodhouse (1994); Freedman (1995); Gow (1997); Moore (1998); Murray (2000); Owen (1996); Ramsbotham y Woodhouse (1996); Rieff (1996); Rotberg y Weiss (1996); Silber y Little (1996); Weiss (1994 y 1999c: 97-136), y Zimmermann (1995).

UNPROFOR. En abril de 1993 la OTAN fue autorizada a ampliar y fortalecer esta operación de vigilancia del espacio aéreo (operación *Deny Flight Operation*), basándose en la SCR 816 de 31 de marzo de 1993.

A través de dos resoluciones posteriores, se decretaron como 'zonas seguras' Srebrenica³³ (SCR 819 de 16 de abril de 1993) y Sarajevo, Bihac, Tuzla, Zepa y Gorazde (SCR 824 de 6 de mayo de 1993)³⁴. Así mismo cabe decir que el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (SCR 827 de 25 de mayo) supuso un gran paso a favor de la lucha contra la impunidad en Yugoslavia en general, y en Bosnia en particular³⁵. Aunque también aquí se puso de manifiesto la existencia de contradicciones importantes en el terreno jurídico internacional, ya que no se concretó quién ni cómo debía asumir la responsabilidad de perseguir y detener a las personas encausadas por dicho tribunal. En este sentido, y aunque lo lógico parecía ser que dicha tarea debía llevarla a cabo UNPROFOR, sus efectivos no cooperaron como se esperaba con los investigadores de crímenes de guerra en Croacia y Bosnia³⁶.

Así las cosas, y ante el aumento de la tensión en el terreno, en especial en torno a las zonas seguras, el Consejo de Seguridad adoptó

³³ La declaración de Srebrenica como zona segura tiene como precedente el hecho de que en marzo de 1993, las tropas serbobosnias, conquistaron la parte oriental de Bosnia en aplicación de su particular campaña de 'limpieza étnica'. La ciudad de Srebrenica, en concreto, se convirtió posteriormente en un objetivo militar de la artillería serbobosnia. La lucha interfirió de pleno en la misión humanitaria de Naciones Unidas para la región y a mediados de ese mes, entre 30 y 40 personas morían diariamente en Srebrenica a causa de los enfrentamientos, o debido a la falta de alimentos y medicinas. Millares de personas huyeron, pero no todas pudieron. Fue entonces cuando el teniente-general Phillippe Morillon, de UNPROFOR, decidió intervenir en la crisis y acompañó personalmente a un convoy humanitario hacia Srebrenica, a pesar de que las fuerzas serbobosnias se opusieron a dejarlo pasar. Aquello forzó al cuartel general de Naciones Unidas en Nueva York a reaccionar, y actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad adoptó la mencionada Resolución 819 (16 de abril de 1993), declarando Srebrenica y su entorno 'áreas seguras' y exigiendo que se pararan los ataques sobre la ciudad. Se exigió asimismo un incremento de la presencia de UNPROFOR en la zona con el fin de supervisar la situación y poder evacuar a los heridos [véase, con relación a este episodio, el extraordinario relato de Silber y Little (1996: 265-276)].

³⁴ No obstante, cabe recordar aquí que el secretario general (entonces Boutros Ghali) ofreció una horquilla de entre 7.600 a 34.000 efectivos de tropa para garantizar la seguridad de dichas 'zonas seguras', pero los Estados miembros sólo aceptaron la franja más baja y, además, tardaron más de un año en proporcionar esa cantidad de personal. Asimismo, las Resoluciones del Consejo de Seguridad proclamando las 'zonas seguras' nunca solicitaron a Naciones Unidas 'protegerlas' o 'defenderlas', simplemente pedían 'frenar los ataques' a través de su presencia en la zona.

³⁵ Véase el sitio web del Tribunal en «<http://www.un.org/icty>».

³⁶ Véase Guest (1995) o los numerosos análisis de Human Rights Watch en «<http://www.hrw.org/hrw>».

el 4 de junio de 1993 la Resolución 836, que ampliaba el mandato de UNPROFOR, autorizándola a utilizar las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos de cualquiera de las partes contra dichas zonas seguras, así como ante una eventual incursión armada o ante la obstrucción de los movimientos de UNPROFOR o de convoyes humanitarios. Ello implicaba, además, la posibilidad de solicitar apoyo aéreo de la OTAN. No obstante, pronto se pudo constatar que la fórmula que regulaba la cooperación ONU-OTAN, conocida como la ‘doble llave’, y que consistía en que mientras la OTAN vigilaba el cielo UNPROFOR supervisaba el suelo, conllevaba una cadena de mando tan sumamente compleja que resultaba casi inoperativa en términos militares³⁷. Ello generó importantes confrontaciones entre los grupos de tierra (UNPROFOR) y los de aire (OTAN)³⁸. Esta situación puso de manifiesto dos dilemas importantes. En primer lugar, no estaba nada claro en qué circunstancias era posible solicitar dicho apoyo aéreo. Rosemary Righter lo expresa del siguiente modo:

«In a combat situation, even where there is unquestioned unity of command, one can expect a degree of tension between land and air forces. In Bosnia, there was not even agreement on what might constitute a ‘combat situation’, let alone a unified command, clear rules of engagement, or joint understanding on the use of air power. The problems were compounded by the fact that Americans, who were preponderant in the NATO air effort, had no troops on the ground. In addition, when Resolution 836 on 4 June 1993 first authorised UNPROFOR to call on NATO combat aircraft, Washington was at loggerheads with the Europeans about the entire UNPROFOR operation» (1995: 23).

En segundo lugar, la Resolución 836 comportaba la siguiente paradoja: UNPROFOR podía utilizar la fuerza en Bosnia y solicitar el apoyo

³⁷ Este fue especialmente el caso mientras el control sobre una de las llaves lo tenía Yasushi Akashi, el representante de Naciones Unidas en Zagreb. Los mandos de Naciones Unidas en Bosnia tenían que solicitar primero permiso para llevar a cabo acciones aéreas a Akashi antes de poder contar con el visto bueno definitivo de la OTAN. Además, hasta 1994, cuando el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, decidió delegar la toma de decisiones sobre estas cuestiones directamente sobre Akashi, el permiso debía partir primero de Nueva York, a pesar del desfase horario. Por otro lado, incluso cuando las acciones aéreas eran finalmente aprobadas, existía el problema de los objetivos.

³⁸ En este sentido, el hecho de que esta operación de control del espacio aéreo estuviera comandada sobre todo por Estados Unidos, que no tenían tropas en el suelo, incomodaba a quienes sí las tenían, como Reino Unido y Francia, lo que, consecuentemente, provocó ciertas tensiones entre ambas organizaciones (ONU y OTAN). Un hecho que, por otra parte, puso de manifiesto la frágil situación en la que se encontraban las tropas de UNPROFOR en el terreno fueron las frecuentes detenciones de miembros de éstas por parte de las tropas serbobosnias, y su utilización como escudos humanos para evitar los ataques aéreos de la OTAN [véanse en este sentido los análisis de Gow (1997: 129-155); Owen (1996); Righter (1995), o Silber y Little (1996)].

aéreo de la OTAN, pero, si lo hacía, entonces podía poner en peligro, no sólo a sí misma, sino a toda la misión de Naciones Unidas al completo. Ese desfase entre lo que se firmaba en Nueva York y lo que UNPROFOR podían hacer en Bosnia ha sido motivo de numerosas críticas³⁹. Ante esta situación, Naciones Unidas fue cediendo progresivamente el control de la dimensión militar a la OTAN⁴⁰.

La fase liderada por la OTAN (1994-1995)

Tal y como se ha dicho en el capítulo anterior, el estallido del mortero en Sarajevo, el 5 de febrero de 1994, hizo que creciera la opinión en el seno de la comunidad internacional a favor de dotar con mayores capacidades militares la gestión internacional del conflicto bosnio. Así, el 21 de febrero de 1994, entró en vigor un nuevo ultimátum decretado por la OTAN con el que se pretendía que la artillería pesada se retirase a más de 20 kilómetros de Sarajevo. Durante los días previos a la fecha límite, las negociaciones entre los representantes de Naciones Unidas y la OTAN con las delegaciones serbias y serbobosnias se sucedieron a un ritmo frenético. Finalmente Karadzic y Mladic aceptaron cumplir lo establecido en el ultimátum y empezaron a retirar la artillería pesada, por lo que el día que expiró el ultimátum no hubo represalias por parte de la OTAN⁴¹.

³⁹ De hecho, en enero de 1994, el comandante belga en Bosnia Francis Briquemont, dimitió de su cargo arguyendo 'agotamiento', después de haber recibido críticas de parte del Secretariado de Naciones Unidas por haber rechazado secundar una llamada para llevar a cabo ataques aéreos. Briquemont lamentó la existencia de un enorme 'desfase' entre Naciones Unidas en Nueva York y los cascos azules en el terreno, y recomendó a su sucesor que constantemente recordara a los responsables políticos las dificultades en las que les colocaban [los militares] puesto que no existía ninguna coherencia en sus estrategias. De hecho, Briquemont llegó incluso a afirmar que ya no leía las Resoluciones del Consejo de Seguridad porque no le ayudaban nada (*Reuters*, 4 de enero de 1994) [véase además Williams (1995)].

⁴⁰ La misión de UNPROFOR finalizaría el 31 de enero de 1996, cuando muchas de las tropas sobre el terreno se retiraron o bien se 'cambiaron el casco' por el de las Fuerzas de Implementación de la Paz, bajo mandato de la OTAN.

⁴¹ Yeltsin manifestó a lo largo de esos días su temor a que Estados Unidos emprendiera algún tipo de acción militar sin contar con la aprobación de Rusia, al mismo tiempo que escribió a Karadzic recomendándole que cumpliera los términos del ultimátum. A cambio, Yeltsin prometía a Karadzic que las tropas que supervisarían el cumplimiento de la orden serían rusas. Tanto Karadzic como Yeltsin consideraron este hecho como una victoria parcial: el primero porque se aseguraba que las tropas de Naciones Unidas que supervisarían su zona serían rusas (es decir 'amigas'), y el segundo porque confirmaba que toda acción que debiera llevarse a cabo en los Balcanes debía contar con su aprobación. Véase Silber y Little (1996: 317).

No obstante, días después, concretamente el 28 de febrero de 1994, seis aviones serbios bombardearon la ciudad de Novi Travnik, siendo derribados cuatro de ellos por F-16 norteamericanos. A partir de ese momento, la tensión no cesó de aumentar, hasta que, en mayo, la OTAN lanzó varios ataques aéreos contra los búnquers militares serbobosnios. Las autoridades serbobosnias endurecieron los bombardeos contra Tuzla y Sarajevo, y detuvieron asimismo a 360 soldados y funcionarios de Naciones Unidas a los que utilizaron como escudos humanos para protegerse de posibles nuevos ataques de la OTAN. Las incursiones aéreas de la OTAN se detuvieron y el 13 de junio los rehenes fueron liberados. Este hecho resultó clave para que poco tiempo después Francia y Gran Bretaña decidieran formar las llamadas Fuerzas de Reacción Rápida, dotadas de aproximadamente 10.000 soldados, cuyo objetivo era garantizar que UNPROFOR pudiera llevar a cabo su misión (SCR 998 de 15 de junio de 1995). Es decir, la misión de esas Fuerzas de Reacción Rápida debía ser proteger UNPROFOR para que ésta pudiera cumplir su mandato de garantizar el acceso a la ayuda humanitaria y la protección de las ‘zonas seguras’. Sea como fuere, estas unidades no llegaron a tiempo de evitar las masacres de Srebrenica y Zepa, en julio de ese mismo año⁴², ni tampoco pudieron evitar un nuevo ataque con mortero sobre el mercado de Sarajevo el 28 de agosto. El 30 de agosto la OTAN dio inicio a la Operación Fuerza Deliberada (*Operation Deliberate Force*). El resultado fue casi inmediato. A principios de septiembre los dirigentes serbobosnios aceptaron la exigencia de parar los bombardeos sobre Sarajevo, aunque no accedieron a retirar la artillería pesada de los alrededores de la ciudad. El día 5 de octubre de 1995, la OTAN decretó un nuevo alto el fuego de 60 días durante el cual se

⁴² Este episodio llevó al relator especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Tadeusz Mazowiecki, a dimitir de su cargo en julio de 1995. Mazowiecki afirmó poco después que la misión de Naciones Unidas fracasó al intentar implementar un mandato de fortalecimiento de la paz como si estuviera desarrollando una operación de mantenimiento de la paz (Mazowiecki 1995). Por otra parte, una cuestión que nos sugiere ciertas dudas con relación a este triste episodio radica en que, teniendo en cuenta que los satélites norteamericanos detectaron dónde se hallaban las fosas comunes que enterraban a las más de 8.000 personas asesinadas en Srebrenica a través de simples movimientos de tierras, ¿como no fue posible utilizar una tecnología tan avanzada y precisa para percatarse del asesinato de 8.000 personas y tomar las medidas oportunas que lo evitaran? Estos hechos, en cualquier caso, motivaron que el 27 de julio de 1995, el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia acusara a Radovan Karadzic y Ratko Mladic de crímenes de guerra y ordenara su búsqueda y captura.

debían concretar los principios básicos de un acuerdo de paz⁴³. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

En suma, con relación a nuestra investigación resulta pertinente extraer las siguientes conclusiones:

- 1) A pesar de que el nombre de la operación de Naciones Unidas, *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), hacía intuir que estaba previsto llevar a cabo alguna acción militarmente más asertiva, lo cierto es que las fuerzas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas no fueron mandadas a Bosnia y Hercegovina para terminar la guerra, ni para intervenir a favor de una u otra parte⁴⁴. El mandato se limitaba, por el contrario, a garantizar el acceso y la distribución de la ayuda humanitaria, y el patrón de movimientos y estilo de conducta debía reflejar ese objetivo. Es decir, se trataba, simplemente, de una operación de mantenimiento de la paz, lo cual implica actuar con el consentimiento de las partes en conflicto, aunque, en realidad, el contexto parecía más propio para una operación de imposición de la paz⁴⁵. En este sentido, la pregunta de fondo sigue siendo: ¿Qué paz podía mantener UNPROFOR en Bosnia?⁴⁶ O, por decirlo con Noel Malcolm:

«UNPROFOR's behaviour in Bosnia has been an accurate reflection of the policy preferences of the leading governments which sent it there (...). In interpreting their mandate as if it were a 'consent' mandate, the UN spokesmen and commanders have persuaded themselves that they must treat both the serbs insurgents and the legitimate armed forces of the Republic of Bosnia Herzegovina with utter impartiality. In doing so, they have helped to persuade the rest of the world that neither side has any greater validity or justification

⁴³ Véase sobre todo Holbrooke (1999: 133-141).

⁴⁴ Con relación a esta cuestión cabe señalar la existencia de episodios ciertamente controvertidos. Por ejemplo, el que relata David Rieff (1996), explicando como los cascos azules encargados de la vigilancia del aeropuerto tenían por misión evitar el flujo de personas que huían de la sitiada Sarajevo. Para ello, cuando la gente aprovechaba la oscuridad para correr sobre la pista y dirigirse al Monte Igman, los cascos azules encendían los focos para poder detenerlos, introducirlos en tanquetas, y devolverlos a su punto de partida. En no pocas ocasiones, los francotiradores serbobosnios aprovecharon esa iluminación para disparar sobre la gente indefensa. Otro ejemplo, esta vez recogido en Illif (1995: 26-7), hace referencia a como las unidades UNPROFOR encargadas de la retirada de minas antipersonal, luego las entregaba a sus propietarios originales en lugar de destruirlas) con el argumento de que si no podrían acusarles de parciales.

⁴⁵ Por otro lado, tal y como pone de manifiesto el mismo secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, dicho consentimiento de las partes, cuando vino, tendió a ser lo que Kofi Annan denominó *hard-won* y *short-lived*. Es decir, costó mucho conseguirlo; en cambio, los altos el fuego se rompieron continuamente muy poco tiempo después de su establecimiento, y los convoyes humanitarios fueron bloqueados constantemente a pesar de las garantías para crear pasajes humanitarios (1998a: 65).

⁴⁶ Véase en este sentido el trabajo editado por Cohen y Stamkosky (1995), que cuenta con el revelador título de *With no Peace to Keep: United Nations Peacemaking and the War in the former Yugoslavia*.

for its actions, and that both sides are therefore 'equally guilty'» (1995: 118)

- 2) Las Resoluciones del Consejo de Seguridad estaban plagadas de ambigüedades y de contradicciones. No obstante, cabe recordar asimismo que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no constituye un organismo autónomo sino que, como ya se ha dicho en más de una ocasión, depende de la voluntad de sus Estados miembros y, en especial, de los que tienen estatuto de 'permanentes'. En este sentido, es importante analizar la situación desde una perspectiva gubernamental, y, en concreto, evaluar adecuadamente el papel desempeñado por Francia y el Reino Unido, por una parte, como principales proveedores de tropas sobre el terreno, y de Estados Unidos, por otra, como principal valedor de la OTAN.
- 3) El progresivo debilitamiento de Naciones Unidas, y la asunción del mando militar de la operación internacional por parte de la OTAN conllevó, *de facto*, una americanización de la gestión internacional del conflicto, en su dimensión militar (al igual que ocurriera con la dimensión diplomática, comentada anteriormente).

Dicho en términos ACI, también en cuanto a la dimensión militar cabe poner de manifiesto la influencia de un análisis insuficiente, y a veces incorrecto, de la dimensión real del conflicto, así como de los intereses de los actores en lucha. Por otra parte, el hecho de que a principios de la fase bélica, la misión de Naciones Unidas se planteara como una Operación de Mantenimiento de la Paz cuando, simplemente, no había paz que mantener, permite afirmar que los Estados miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en tanto actores secundarios directos), avalaron *de facto*, a la vez que legitimaron, la política de 'limpieza étnica' llevada a cabo por algunos de los grupos locales (conducta de los actores primarios), contribuyendo, por tanto, a agravar todavía más las causas en las que se basaban las hostilidades (incompatibilidades). Con la entrada en acción de la OTAN y la creciente implicación de Estados Unidos en la gestión de la fase bélica, la conducta de los actores secundarios en cuanto a su dimensión militar cambió totalmente de signo, y la permanentemente incumplida amenaza de recurrir al uso de la fuerza se convirtió, entonces, en una realidad, con sus pros (permitió frenar los desmanes de determinados actores militares o paramilitares

locales), y sus contras (en ocasiones puso en peligro la seguridad del personal de tierra).

5.2.3. *La dimensión humanitaria*

Finalmente, la tercera dimensión que merece nuestra atención en esta fase es la humanitaria. En este sentido, tal y cómo hemos argumentado al construir el marco conceptual, el modo cómo se aborda una acción de emergencia humanitaria tiene importantes consecuencias sobre la rehabilitación posbélica. Así pues, en este apartado analizaremos: a) la misión y el mandato de las organizaciones humanitarias en Bosnia, y b) algunos dilemas que afectaron a la misión humanitaria y a su desarrollo, dilemas que, por otra parte, afectaron de forma importante a las subsiguientes fases.

La misión y el mandato humanitario

En octubre de 1991, y ante la escalada de violencia dentro de Yugoslavia, el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, envió una carta a la alta comisionada para los Refugiados, Sadako Ogata, solicitándole que proporcionara asistencia a la cada vez más numerosa población desplazada dentro de territorio yugoslavo, población que, por no haber cruzado frontera alguna, no podía ser considerada refugiada. A pesar de que la carta era más bien rutinaria, y no designaba formalmente a ACNUR como organismo líder de la acción humanitaria de Naciones Unidas en Yugoslavia, el secretario general, Boutros Boutros-Ghali, mencionó explícitamente ese liderazgo en su informe sobre la situación de Yugoslavia en mayo de 1992⁴⁷.

Por otra parte, tal y como se ha señalado anteriormente, al abordar la dimensión militar de esta fase, los retos y funciones de ACNUR corrían paralelos a los de UNPROFOR. En efecto, el papel de ACNUR como

⁴⁷ Véase Informe del Secretario General, S/23900, 12 mayo de 1992, parra. 16.

organismo líder, así como la continua expansión del mandato de UNPROFOR a la que ya hemos hecho referencia en el anterior apartado, supusieron que los brazos humanitario y militar de la misión internacional trabajaran juntos⁴⁸. A lo largo de los casi cuatro años de guerra, ACNUR distribuyó ayuda humanitaria a más de 2,4 millones de personas en Bosnia y Hercegovina (casi la mitad de estas personas eran desplazadas internas, y muchas de ellas se encontraron atrapadas durante buena parte de la guerra en ciudades sitiadas como Sarajevo, Gorazde o Bihac). En total, los aviones y camiones de ACNUR repartieron casi 1 millón de toneladas métricas de ayuda humanitaria en Bosnia y Hercegovina⁴⁹.

Además de ACNUR, otras muchas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales se encargaron también de proporcionar ayuda, fundamentalmente en forma de alimentos, suministros básicos, y atención médica. En concreto, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la UNICEF iniciaron sus misiones a finales de 1992, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el verano de 1993. El PMA, por su parte, fue responsable de la distribución de alimentos y proporcionó 320.000 toneladas métricas de alimentos valoradas en 225.6 millones de dólares entre noviembre de 1992 y julio de 1993. Asimismo UNICEF proporcionó ayuda alimentaria a un total de 1,5 millones de mujeres y niños a lo largo de 1993, y más de 70.000 estuvieron cubiertos por sus programas alimentarios en Sarajevo. Además, los esfuerzos humanitarios de Naciones Unidas fueron complementados por organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyas operaciones en Bosnia supusieron dedicar la mitad de su presupuesto anual de alrededor de mil millones de dólares, a proporcionar asistencia sanitaria, alimentos y reunificación familiar (cuando ello fue posible) a los prisioneros de guerra. Entre

⁴⁸ Recuérdese aquí como el 29 de junio de 1992 el Consejo de Seguridad expandió el mandato de UNPROFOR para abrir el aeropuerto de Sarajevo a los vuelos de ACNUR (Res. 764), y que el 13 de agosto se invocó el Capítulo VII de la Carta, llamando a los Estados a tomar las medidas necesarias para facilitar la distribución de la ayuda humanitaria (Res. 771). En septiembre de 1992, el Consejo de Seguridad expandió nuevamente el mandato de UNPROFOR con el fin de incluir explícitamente la 'protección a los convoyes de ACNUR' (Res. 776). En abril mayo de 1993, el mandato se expandió nuevamente, esta vez para establecer los ya mencionados 'enclaves seguros' de Sarajevo, Srebrenica, Tuzla, Zepa, Gorazde y Bihac (Res. 819 y 824).

⁴⁹ Véanse en este sentido los informes periódicos de ACNUR en «<http://www.unhcr.ba>».

enero y septiembre de 1993, el CICR distribuyó alrededor de 32.000 toneladas de ayuda a más de 600.000 personas mensualmente, proporcionó 215 asistencias médicas (incluidas medicinas y material quirúrgico), e intercambió más de dos millones de mensajes familiares. Finalmente, muchos gobiernos, especialmente Estados Unidos (vía USAID), o los Estados miembros de la Unión Europea (a través de ECHO), distribuyeron fondos gubernamentales para ayuda humanitaria (Weiss 1999a: 116-7). Por último, cabe señalar que numerosas ONG se convirtieron en socias de ACNUR, subcontratadas para llevar a cabo los proyectos de reparto de ayuda humanitaria⁵⁰.

Dilemas que afectaron al desarrollo de la misión humanitaria

De entrada, cabe poner de manifiesto que la situación en Bosnia, a lo largo de la fase bélica que estamos analizando en la presente sección, tiene todas las características propias de lo que en el capítulo segundo hemos denominado emergencias políticas complejas. Es decir, se trataba de una emergencia que era resultado de la acción humana (y no de una catástrofe de origen natural), el origen de la crisis era esencialmente de tipo político, y requería de una respuesta multidimensional y masiva. En este sentido, ACNUR, como ente coordinador de la ayuda de emergencia, debió hacer frente a ciertos retos que, a menudo, constituían en ellos mismos un dilema, a saber:

- 1) El mandato general de ACNUR, hasta las guerras en Croacia y Bosnia, se limitaba a la atención de población refugiada (persona que huye de su hogar y cruza la frontera de su país, quedando en situación de claro desamparo), pero no tenía previsto atender a población desplazada (persona que huye de su hogar pero que no cruza la frontera de su país). A mediados de 1992, sin embargo, ACNUR tuvo que encargarse de la distribución de la ayuda en un contexto de guerra abierta, tarea para la cual no estaba preparado.

⁵⁰ Durante ese período el número de ONG en Bosnia se dobló (de 65 a 125), de las cuales al menos 91 era internacionales y 35 eran locales. Sobre el papel de las ONG véanse, sobre todo, los trabajos de Minear (1993); MSF (1995); Smillie (1996); Solioz (2001); Stubbs (1997b y 1999), y USAID (1998).

- 2) Asimismo, el concepto ‘agencia líder’ era confuso y no dejaba claro hasta dónde ACNUR debía liderar, coordinar o controlar a las otras organizaciones y agencias humanitarias⁵¹. En este sentido, y teniendo en cuenta que no existían definiciones precisas de lo que eso significaba, ACNUR interpretó ese papel de liderazgo como sigue:

«[...]prime responsibility for logistic/transport, food monitoring, domestic needs, shelter, community services, health, emergency transition activities in agriculture and income generation, protection/legal assistance, and assistance to other agencies in sectors under their responsibility» (Oficina del Enviado Especial de ACNUR para la Antigua Yugoslavia, Unidad de Relaciones Externas, ‘Notas de Información sobre la Antigua Yugoslavia N°1 / 95).

A medida que otras agencias fueron asumiendo roles más especializados, sin embargo, ACNUR fue descentralizando responsabilidad y control⁵².

- 3) Otro aspecto especialmente controvertido de su labor fue la cuestión de cómo salvar vidas de personas que estaban siendo perseguidas, literalmente, por pertenecer a un determinado grupo nacional, sin que con su acción se contribuyera a la limpieza étnica. La alta comisionada, Sadako Ogata, lo expresó del siguiente modo:

«In the context of a conflict which has as its very objective displacement of people, we find ourselves confronted with a major dilemma. To what extent do we persuade people to remain where they are, when that could well jeopardize their lives and liberties? On the other hand, if we help them to move, do we not become an accomplice to ‘ethnic cleansing?’ (Ogata, citada en Minear (coord.) 1993: 64).

En este sentido, la pregunta que cabe hacerse es doble: ¿Hasta qué punto es posible mantener a la gente en sus casas en un contexto de ‘limpieza étnica’? Y, asimismo, ¿hasta qué punto es ACNUR el organismo adecuado para garantizar tal protección?⁵³

⁵¹ Véase Wolfson y Wright (1994: 24).

⁵² Un ejemplo de esa progresiva descentralización que tiene especial relevancia con relación a nuestra investigación es la creación en noviembre de 1994, a instancias de los gobiernos donantes, del *International Management Group-Infrastructure for Bosnia and Bosnia-Herzegovina (IMG-IBH)*, cuyo objetivo era encargarse de cubrir el desfase entre la ayuda de emergencia y la reconstrucción, en previsión de un eventual retorno de los refugiados [Declaración de Sadako Ogata ante el Grupo de Trabajo de Asuntos Humanitarios de la ICFY, en Ginebra, 18 de marzo de 1994, cita recogida en Cunliffe (1996)].

⁵³ De acuerdo con Cunliffe, una posible respuesta sería que, teniendo en cuenta que el ACNUR estaba más bien poco dotado tanto en cuanto a personal (en 1993 el equipo de ACNUR era de 25 personas para toda la antigua Yugoslavia, aunque creció hasta las 738 en 1995), como en cuanto a recursos financieros (aspecto que retomamos más tarde), no le quedó muchas veces remedio que escoger entre la menos mala de las opciones posibles, es decir, garantizar la vida de las personas a las que se comprometió a ayudar, aunque, de facto, ello supusiera aplicar sin quererlo la política de ‘limpieza étnica’ (Cunliffe 1996).

- 4) Por último, cabe señalar que la principal función del alto comisionado consiste en proteger y ayudar a la población refugiada de acuerdo con las leyes internacionales de asilo (es decir, su mandato es de base legal no político). Así, tal y como establece el Artículo 2 del Estatuto de ACNUR:

«The work of the High Commissioner shall be of an entirely non-political character; it shall be humanitarian and social and shall relate, as a rule, to groups and categories of refugees.»

Sin embargo, este ideal se ha visto seriamente cuestionado a menudo, sobre todo por dos vías: la política y la financiera. En cuanto a la primera, la política, cabe destacar las frecuentes trabas que suelen poner los gobiernos de los países más industrializados a la hora de aceptar la acogida y la concesión del estatuto de refugiado a personas procedentes de países en conflicto armado. Bosnia fue sólo un ejemplo de ello⁵⁴. La segunda cuestión, la financiera, parece todavía más relevante con relación a nuestra investigación, y se basa en el hecho de que, teniendo en cuenta que el 99 % de los fondos de ACNUR proceden de donaciones voluntarias que otorgan los Estados miembros, se constata un doble problema: a) los recursos que proporcionan los gobiernos son más bien escasos, y b), aunque relacionado con el anterior punto, los gobiernos suelen condicionante además dichos fondos a sus intereses particulares⁵⁵.

En suma, la dimensión humanitaria de la gestión internacional durante la fase bélica debe entenderse desde una doble perspectiva. En primer

⁵⁴ Número de personas bosnias con estatuto de refugiada en países europeos en 1996:

Albania	5.000	Grecia	3.000	Portugal	60
Alemania	330.000	Hungría	8.500	Reino Unido	13.000
Austria	80.000	Irlanda	600	Rep. Checa	2.000
Bélgica	6.000	Italia	8.200	Rep. Eslovaca	1.900
Bulgaria	250	Liechtenstein	396	Suecia	122.119
Dinamarca	22.449	Luxemburgo	1.500	Suiza	20.000
España	2.500	Noruega	12.000	Turquía	8.000
Finlandia	819	Países Bajos	23.000		
Francia	15.000	Polonia	240	TOTAL	686.533

Fuente: ACNUR.

⁵⁵ Cunliffe señala como sigue la importancia de esta cuestión:

«The first UN appeal requested \$24.3 million to cover the needs of 500.000 for a seven month period. This represented the equivalent of \$7 per person per month for all food, health, shelter, social services and administrative overheads. The UN decided not to challenge donor governments with the costs of a full service program but to keep their request 'realistic'. Subsequent appeals followed a similar pattern with per capita requests reflecting a small increase but remaining relatively limited. For example, for the first 6 months of 1994, a request for \$522.6 million represented a monthly allowance of \$16 per person in Bosnia and Herzegovina. However, in this UN operation which attempted to combine military and humanitarian ambitions, the majority of the funds and resources went to the 25.000 personnel within UNPROFOR» (Cunliffe 1996).

lugar, aunque es evidente que se le pueden hacer numerosas críticas, la presencia de ACNUR y de otros organismos humanitarios en Bosnia, resultó clave para salvar miles de vidas⁵⁶. No obstante, en segundo lugar, la designación de ACNUR como organismo líder en Bosnia conllevó que éste actuara, *de facto*, como un sustitutivo de lo que debió ser una correcta y efectiva gestión de la crisis tanto política como diplomáticamente. James Gow lo expresa del siguiente modo:

«[T]he centrality of the UNHCR and the way in which the governments providing troops to UNPROFOR, in the absence of any clear and strong alternative course of action, left the UNHCR to determine international policy» (1997: 110).

En términos ACI, por tanto, cabe señalar que las organizaciones humanitarias (actores secundarios directos) fueron, de hecho, víctimas del contexto, sirviendo como un escudo tras el cual se parapetaron muchos gobiernos occidentales, que apelaron a la importancia de la labor humanitaria mientras cerraban sus puertas a la masiva entrada de refugiados procedentes de Bosnia, eludían sus responsabilidades políticas a la hora de proporcionar la protección suficiente a las denominadas ‘zonas seguras’, y, finalmente, ni siquiera dotaban a los organismos humanitarios de los recursos necesarios para poder llevar a cabo su misión. Esta conducta, por otra parte, permitió que las incompatibilidades de fondo no sólo no se resolvieran, sino que los actores primarios directos (los protagonistas) siguieran agravando la situación con actos cada vez más osados, tanto contra población civil, como contra personal de Naciones Unidas.

⁵⁶ Sirvan las palabras del que fuera coordinador especial de ACNUR en esa época, José María Mendiluce:

«La historia de esta guerra [la de Bosnia], habría sido bien distinta sin la participación de ACNUR. Algunos insensatos dirán (dicen) que habría sido más corta. Y quizás tengan razón. Habría habido muchos más muertos, más expulsados, más horror y, probablemente, los radicales serbios se habrían salido con la suya. La presencia de ACNUR (que permitió a su vez la de otras organizaciones) modificó el curso de la guerra y, aunque no pudo, obviamente, pararla, redujo considerablemente el volumen de sufrimiento de la población civil y permitió que la opinión pública supiera qué estaba pasando. (...) En la historia de la acción humanitaria habrá siempre un antes y un después de Bosnia» (Mendiluce 1997: 90).

5.2.4. Razones del fracaso internacional en términos de gestión de la fase bélica

Como conclusión a la presente sección, por tanto, cabe enumerar algunos aspectos generales que describen globalmente la gestión internacional a lo largo de la fase bélica del conflicto en Bosnia y, de forma específica, las razones por las que dicha gestión fracasó, al menos en el sentido de transformar el conflicto en términos de construcción de la paz:

- 1) Como en la fase prebélica, se constata un claro déficit en cuanto al análisis ACI del conflicto, sobre todo a la hora de calibrar cuáles eran realmente los intereses de los actores locales y, por ende, hacia dónde podrían derivar sus conductas.
- 2) Hubo asimismo inconsistencia en la ejecución de las tres dimensiones analizadas (diplomática, militar y humanitaria), además de una notable debilidad a la hora de ejecutar algunas de las decisiones políticas tomadas, y de cumplir las declaraciones y amenazas hechas en público (sobre todo en torno al uso de la fuerza).
- 3) Hubo también descoordinación entre dimensiones y entre actores, así como un claro desfase entre la alerta de determinados sucesos, y la reacción internacional (en efecto, la perspectiva desde la sede chocó a menudo con las necesidades en el terreno).
- 4) Por último, existe un aspecto transversal que afecta a las tres dimensiones mencionadas y que, aunque está implícito en los tres aspectos que acabamos de enumerar, merece una mención específica: la preeminencia de los intereses estatales y cortoplacistas de algunos de los actores internacionales más relevantes (especialmente los Estados miembros de la UE, así como los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). En consecuencia, se constata una clara falta de voluntad política para diseñar una acción internacional suficientemente creíble y sólida, con recursos, con apoyo político, diplomático y militar, coherente en el enfoque humanitario y, finalmente, con una perspectiva integrada en una visión de construcción de la paz a corto, medio y largo plazo.

5.3. NEGOCIACIONES Y FIRMA DE LOS ACUERDOS DE DAYTON: ENTRE LA FASE BÉLICA Y LA POSBÉLICA

Después de los trágicos episodios vividos a lo largo del verano de 1995, y que hemos descrito y analizado en la sección anterior, el 12 de octubre de 1995 empezó un nuevo alto el fuego y, con él, el camino que llevaría a las negociaciones que tuvieron lugar en la base militar de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio), negociaciones que, como se ha dicho, tuvieron como resultado los Acuerdos de Paz de Dayton o APD⁵⁷. El análisis de esta fase, por su parte, debe hacerse a partir de dos dimensiones: a) el contexto internacional en el que se gestaron dichos Acuerdos, y b) el proceso y resultado final de dicha gestación.

5.3.1. *Contexto internacional en el que se gestaron los Acuerdos: cambio en los intereses de los actores secundarios*

Tal y como se ha descrito en el capítulo anterior, para entender por qué fue posible llevar a cabo dicho proceso negociador precisamente en ese momento, es necesario tener en cuenta algunos cambios que tuvieron lugar tanto en el escenario bélico, como en los intereses y las conductas de algunos de los actores primarios. No obstante, en dicho capítulo ha quedado pendiente abordar un tercer aspecto: los cambios que tuvieron lugar en el contexto internacional y, en concreto, los que afectaron a los intereses de algunos de los actores más relevantes en la gestión internacional del conflicto en Bosnia.

Recuérdese, a modo de resumen de cosas ya dichas, que cuando se negoció el Acuerdo Vance-Owen, los objetivos de la comunidad internacional se podían agrupar en las dos categorías siguientes:

⁵⁷ Para esta sección es conveniente contar nuevamente con algunos de los trabajos utilizados a lo largo de todo el capítulo como Gow (1997: 260-297); Kintis (1997: 153-4); Silber y Little (1996: 364-379); aunque, quizás, el más relevante sean las memorias del propio Holbrooke (1998), en las que se describe de forma minuciosa todo el proceso de negociaciones hasta llegar, finalmente, a la firma de los Acuerdos de Paz.

- a) Con relación a la situación en Bosnia los objetivos eran: 1) defender el principio de la integridad del Estado y resistir a los intentos de redefinir las fronteras a través de la fuerza; 2) resistirse a la purificación étnica, y 3) negar a las autoridades serbobosnias el establecimiento de territorios contiguos.
- b) Con relación a la propia comunidad internacional cabe añadir dos objetivos más: 4) mantener posturas comunes, por un lado (lo que no fue posible en numerosas ocasiones, especialmente en torno al Plan de Paz Vance-Owen, el cual, como ya se ha dicho, tuvo en el Gobierno estadounidense uno de sus críticos más acérrimos), y 5) evitar asumir compromisos que pudieran considerarse demasiado ‘grandes’, incluido el empleo de la fuerza. Este objetivo como hemos visto a lo largo del capítulo, sí lo cumplió.

En cambio, en el momento en que se iniciaron las negociaciones de Dayton, de los tres objetivos relativos a Bosnia, dos habían evolucionado ligeramente. En concreto, por una parte, ya no era tan importante evitar que la facción serbobosnia consiguiera una línea territorial contigua y, por otra parte, se había asumido que la ‘purificación étnica’ era ya un hecho consumado, al menos en la zona serbobosnia. De hecho, incluso el tercer objetivo, el de mantener la unidad territorial del Estado bosnio, parecía no ser todo lo determinante que había sido en fases anteriores del conflicto, ya que a pesar de que, como veremos más adelante, dicho objetivo consiguió mantenerse a lo largo de las negociaciones de Dayton, dejó la puerta abierta a que la cuestión pudiera retomarse en el futuro⁵⁸. Con relación a la dimensión internacional propiamente, por otro lado, la situación en Dayton fue también muy distinta a la de fases anteriores. Así, en esta ocasión, la propuesta negociadora contaba con el apoyo total de las grandes potencias internacionales (lo que no ocurrió en el caso del PPVO), y, al mismo tiempo, las reticencias ante la utilización de la fuerza habían sido reemplazadas por contundentes acciones por parte de la OTAN comandadas y dirigidas por Estados Unidos.

⁵⁸ Como muestra de ello cabe hacer notar que, mientras el Acuerdo Vance-Owen preveía la completa desmilitarización de Bosnia, en Dayton se acordó que Bosnia tendría, al menos en el corto plazo, dos ejércitos, lo cual, ciertamente, presuponía que no quedaba descartada una futura división del país.

5.3.2. *Gestación y contenido final de los Acuerdos*

Los tres niveles de cambios que acabamos de enumerar en el apartado anterior sentaron las bases para que diera inicio un nuevo proceso negociador. No obstante, las conversaciones no fueron fáciles a lo largo de los 21 días que duró el proceso, tal y como resume Richard Holbrooke en el capítulo 16 de sus memorias, que titula, además, *Going in Circles*:

«Dayton. The word conjures up intense memories: the peace agreement that lasted thirty-seven minutes; our main gathering place, Packy's All-Sports Bar; midnight shrimp and steak dinners with Milosevic; the barren parking lot that separated the buildings where we lived; our cramped quarters, the lack of privacy; the effort of our European colleagues to adjust to diplomacy far removed, geographically and stylistically, from what they were used to; tennis matches with surprisingly agile Tudjman; the emotional visit of the families of our lost colleagues; 'napkin diplomacy' in the Officers' Club; dinner with Izetbegovic and Milosevic under the wing of a B-2 bomber; long walks with Siladzic in the bitter cold; Krajisnik slamming his fist against a map of Sarajevo; Milosevic singing 'Tenderly' with the pianist at the Officers' Club; the family of an imprisoned American journalist pleading his case; Izetbegovic refusing to touch his food during a meal with Milosevic; the stunning breakthrough on Sarajevo; the unforgettable final hours and our ultimatum; Siladzic bursting into my room, shouting 'You've ruined everything!'; Kati finding Milosevic waiting in a snowy parking lot outside my room; Tudjman emotionally telling Warren Christopher to 'get peace now'; and Washington- waiting and worrying...

«We thought we were ready. But nothing had prepared us for the pressure we encountered within the compound at Wright-Patterson. We estimated the conference would last fifteen to seventeen days; surely it would be impossible to keep three Presidents and hundreds of other people cooped up much longer. But twenty-one days later, on the last morning inside the high wire fence, we were facing defeat, with only twenty minutes left before we closed down the negotiations» (1999: 231-2).

Así las cosas, las conversaciones y la negociación se pueden analizar desde múltiples perspectivas. No obstante, dadas las limitaciones propias del presente trabajo, hemos optado por tratar específicamente los siguientes cuatro aspectos: a) los participantes; b) el formato; c) el proceso, y d) el resultado.

Con relación a los dos primeros puntos (participantes y formato), nos limitaremos a decir, simplemente, que las delegaciones participantes en las conversaciones fueron cuatro: 1) la bosniaca, encabezada por el presidente bosnio Alija Izetbegovic; 2) la croato-croatobosnia, encabezada por el presidente de Croacia, Franjo Tudjman, al que

acompañaba Kresimir Zubak, presidente de la Federación Croato-Bosniaca de Bosnia; 3) la yugoslavo-serbobosnia, encabezada por el presidente serbio Slobodan Milosevic, acompañado, entre otros, por el representante de la Asamblea del Parlamento de la autoproclamada Republika Srpska, Momcilo Krajisnik, y 4) finalmente, la delegación estadounidense, encabezada por Richard Holbrooke, quien contaba con un amplio equipo de asesores y ayudantes, entre los cuales sólo en contadas ocasiones se contó con participación europea⁵⁹.

Por otra parte, desde el primer momento los anfitriones prepararon cuidadosamente el escenario, conscientes, seguramente, de que lo que no se consiguiera en Dayton, ya no se conseguiría. En este sentido, el formato era simple: a) cada delegación tendría su espacio; b) no abriría una sala de conferencias en la que las cuestiones se tratarían de forma conjunta, sino que se discutiría bilateralmente sobre la base de una serie de temas previamente acordados⁶⁰, y c) el papel de la delegación internacional (básicamente Estados Unidos) debía consistir, en principio, en actuar como facilitadora (es decir, como correa de transmisión entre delegaciones), aunque a medida que avanzaban las negociaciones, los delegados estadounidenses realizaron varias propuestas, promesas de recompensas e incluso amenazas, asumiendo unas funciones que iban, por tanto, más allá de la simple facilitación.

No obstante, lo que nos interesa analizar, sobre todo, en el contexto de nuestra investigación sobre rehabilitación posbélica, son los otros dos aspectos: el proceso y el resultado.

⁵⁹ Aunque, en Dayton estaban, como invitados, representantes del llamado Grupo de Contacto -Rusia, Alemania, Francia y Reino Unido, además de Estados Unidos- la delegación estadounidense quiso dejar bien claro desde el principio que las negociaciones serían conducidas únicamente por Estados Unidos, con alguna excepción puntual en función del tema de discusión. Por otra parte, a pesar de que la Unión Europea estaba teóricamente representada como tal en la persona de Carl Bildt, las delegaciones británica y francesa se apresuraron a poner de manifiesto que éste sólo podía hablar en su nombre en determinados momentos. Esta circunstancia volvió a poner sobre la mesa las dificultades para que la UE tuviera una sola voz en política exterior, aspecto que, además, Holbrooke se encarga de recordar en varias ocasiones (Holbrooke 1999: 236 y 242).

⁶⁰ Antes de empezar las negociaciones, las tres delegaciones hicieron públicos sus particulares objetivos. El de Tudjman era, fundamentalmente, conseguir recuperar el control sobre Eslavonia Oriental, en poder de Serbia, y de hecho ni siquiera mencionó Bosnia. Para Milosevic, el objetivo era conseguir que le levantaran las sanciones a Serbia y Montenegro, para lo cual estaba dispuesto a utilizar su influencia sobre los delegados serbobosnios. Para Izetbegovic, finalmente, la prioridad consistía en que se renegociara el acuerdo de la Federación croato-bosniaca (Holbrooke 1999: 236).

El proceso

Inicialmente se estableció una agenda que debía servir de punto de partida, y que constaba de los siguientes ítemes: a) primero, debía negociarse una nueva Federación Croato-Bosniaca; b) en segundo lugar, debían negociarse las cuestiones constitucionales y electorales con Milosevic y la delegación bosniaca; c) como tercer punto, vendrían las discusiones con relación a los temas militares, con todas las partes; d) el cuarto aspecto consistiría en emprender una negociación de doble carril (en Dayton y en la región misma) con relación a Eslavonia oriental; e) en quinto lugar, debían abordarse las cuestiones pendientes en el seno del Grupo de Contacto, especialmente el papel de la *International Police Task Force*, o de la figura del alto representante, que sería Carl Bildt, y f) finalmente, debería llegarse a un acuerdo con relación a las cuestiones territoriales, es decir, el mapa.

Por otra parte, la lectura de los hechos, tal y como los relatan Silber y Little (1996) o el mismo Holbrooke (1999), permite intuir lo cerca que la reunión estuvo en muchos momentos de fracasar, siendo el mapa el principal motivo de disputa la mayoría de las veces⁶¹. En palabras de Richard Holbrooke:

«I'll be surprised if we didn't have a few crisis along the way. But we are headed towards the moment when President Izetbegovic, President Milosevic and a joint Yugoslav-Bosnian Serb negotiating team and President Tudjman and his delegation will sit down in the same area under the auspices of the USA and the Contact Group, and start talking about how to end this terrible tragedy» (Holbrooke, citado en *The Guardian* 6 de octubre de 1995).

Así las cosas, llegado el vigésimo día de negociaciones sin haber conseguido consensuar un acuerdo, la delegación estadounidense sacó el último cartucho que le quedaba, Bill Clinton. El presidente estadounidense llamó entonces al presidente Tudjman para pedirle que aceptara ceder parte del territorio bajo control de la Federación

⁶¹ De hecho, al llegar al día 19, uno de los puntos que impedían cerrar el acuerdo definitivo era que mientras en el borrador de acuerdo la Federación Croato-Bosniaca controlaba el 55 % del territorio, Milosevic se mantenía firme en que sólo aceptaría un plan que dispusiera el 49 % del territorio bajo control serbobosnio (lo que implicaba reducir a 51 % el territorio bajo control de la Federación). La discusión duró horas.

hasta quedarse con el 51 %. Tudjman dijo entonces que aceptaría si los bosniacos cedían parte de su territorio, y si se les devolvía parte de Posavina a los croatas. Era el turno de Izetbegovic. La cuestión era que éste se resistía a renunciar a un 1 % del territorio que había logrado durante las negociaciones (pero que, de hecho, todavía no controlaba físicamente). En un clima cargado de cansancio y tensión, Warren Christopher le espetó entonces:

«Mr. President, I am truly disappointed. At the fuzzy, unrealistic, and sloppy manner in which you and your delegation have approached this negotiation. You can have a successful outcome or not, as you wish. But we must have your answer in one hour. If you say no, we will announce in the morning that the Dayton peace talks have been closed down» (Holbrooke 1999: 305).

A lo que Holbrooke añadió:

«Not suspended. Closed down. In one hour» (Holbrooke 1999: 305).

Este episodio crispó aún más la situación, y Silajdzic y Holbrooke se acusaron mutuamente de haber estropeado todo el proceso. Sin embargo, transcurrida una hora, la delegación bosniaca dijo estar de acuerdo pero con una nueva condición: querían Brcko, entonces bajo control serbobosnio. La negociación volvió de nuevo a una vía muerta. Milosevic y Tudjman parecían querer negociar una firma a dos del acuerdo, sin Izetbegovic, pero Warren Christopher les dijo que aquello era imposible. O era a tres, o no era. Entonces Milosevic cedió y aceptó que Brcko fuera puesto bajo control internacional durante un año, pasado el cual una comisión de arbitraje debería decidir su futuro. Tudjman, que escuchaba, se levantó e instó a Christopher, en inglés:

«Get peace. Get peace now!. Make Izetbegovic agree. You must do it now!» (Holbrooke 1999: 308).

Finalmente, Izetbegovic aceptó, aunque a disgusto, y poniendo asimismo de manifiesto que aquello no era una paz, pero que aceptaba porque su pueblo necesitaba la paz. Instantes más tarde, Holbrooke y Christopher llamaron a Clinton, quien, en una declaración oficial, anunció el fin de la guerra en Bosnia⁶².

⁶² Véase Holbrooke (1999: 309).

Tras la firma inicial oficiosa realizada en Dayton, los Acuerdos se ratificaron, finalmente, en París, el 14 de diciembre de 1995, en una ceremonia fría, llena de discursos largos que reflejaban más bien poco, o nada, la barbarie y el trauma vivido durante casi cuatro años en Bosnia y Hercegovina. De algún modo se ponía de manifiesto cómo, en el fondo, nadie estaba plenamente satisfecho con el resultado final, lo cual resultará fundamental para entender la poca voluntad que han dedicado las partes firmantes, en especial la yugoslavo-serbobosnia y la croata-croatobosnia, a implementar dichos Acuerdos⁶³.

El resultado

Por su parte, el texto que finalmente se adoptó en París consta de un Acuerdo Marco General de once artículos y de once anexos⁶⁴. A esto cabe sumar un Acuerdo de rúbrica para iniciar el Acuerdo Marco General, unas cartas adicionales y una Declaración de clausura, además de una ingente cantidad de mapas para establecer claramente las divisiones territoriales⁶⁵.

⁶³ En concreto, el sentimiento que embargaba la población bosniaca era ambiguo, y se fundamentaba en la sensación de que haber tenido que sufrir una guerra para encima llegar a esa paz, era muy frustrante. De hecho, a pesar de las imágenes de jolgorio y celebraciones que la mayoría de cadenas de televisión occidentales se empeñaban en mostrar, lo cierto es que muchas de estas imágenes eran de sedes de organizaciones internacionales, ya que eran muy pocas las muestras de júbilo que protagonizaron los actores locales, al menos en Sarajevo. Este sentimiento fue recogido hábilmente por un caricaturista de *Oslobodjenje* en su edición del 15 de diciembre, en un dibujo en el que se podía ver un globo terráqueo personalizado celebrando la firma de los APD con cava y banderolas, en el que se leía 'Dayton', mientras que de la parte del globo correspondiente a Bosnia salía un bocadillo de cómic donde ésta le recriminaba al mundo: «¿Se puede saber qué celebras?, has llegado 4 años y 3.000.000 de muertos tarde». Este ambiente paradójico fue directamente vivido por el autor de esta investigación quien, por aquel entonces, se encontraba en Sarajevo, donde ejercía como ayudante del representante de la UNESCO y responsable del programa de la reconstrucción educativa de la UNESCO en Bosnia y Hercegovina.

⁶⁴ El texto completo de los Acuerdos se encuentra en los Anexos de este trabajo.

⁶⁵ Para una aproximación de tipo jurídico-político al contenido de los Acuerdos resulta especialmente ilustrativo el análisis del catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, Pere Vilanova (1997: 173-182; véase también Vilanova y Saura 1997), quien analiza el texto de los APD separando su naturaleza política de su naturaleza jurídica, para luego establecer una relación entre ambas vertientes. Así, Vilanova pone de manifiesto como la confusión jurídico-política de Dayton adquiere toda su dimensión en el caso del Acuerdo Marco General, ya que nos encontramos ante un tratado internacional entre tres Estados soberanos, reconocidos como tales por la comunidad internacional y miembros de Naciones Unidas, donde uno de ellos, Bosnia y Hercegovina, negocia y rubrica con los otros dos Estados, quienes de hecho son ajenos a su reconstrucción institucional. En otras palabras, los acuerdos de Dayton son, políticamente, un intento muy complejo de acabar con un conflicto que presenta una dimensión interna (en Bosnia y Hercegovina) y una dimensión regional (pues afecta o ha afectado a varios Estados de la región, y a la vez un intento de definición del régimen político y constitucional de uno de los Estados firmantes (Bosnia y Hercegovina). Y ello, que tiene una clara explicación política, se traduce en un diseño

El contenido material del Acuerdo General, propiamente dicho, se reduce a sus artículos primero y décimo. En el artículo primero, las Partes se comprometen a respetar mutuamente su soberanía, a solucionar sus controversias por medios pacíficos, y a respetar la integridad territorial y la independencia política de la República de Bosnia y Hercegovina. El artículo décimo, por su parte, contiene el reconocimiento mutuo como Estados soberanos de Bosnia y Hercegovina, por una parte, y Yugoslavia, por otra, en el marco de sus fronteras reconocidas internacionalmente. Los demás preceptos del Acuerdo Marco General, finalmente, remiten simplemente a los Anexos pertinentes, en los que pueden diferenciarse dos dimensiones⁶⁶:

- a) Dimensión militar: Anexo 1-A (Aspectos militares del Acuerdo de Paz) y Anexo 1-B (Estabilización regional).
- b) Dimensión civil: Anexo 2 (Líneas de separación entre entidades -IEBL-), Anexo 3 (Elecciones), Anexo 4 (Constitución), Anexo 5 (Arbitraje), Anexo 6 (Derechos Humanos), Anexo 7 (Personas refugiadas y desplazadas), Anexo 8 (Comisión para preservar los monumentos nacionales), Anexo 9 (Empresas Públicas de Bosnia y Hercegovina), Anexo 10 (Implementación civil), Anexo 11 (Policía Internacional -IPTF-).

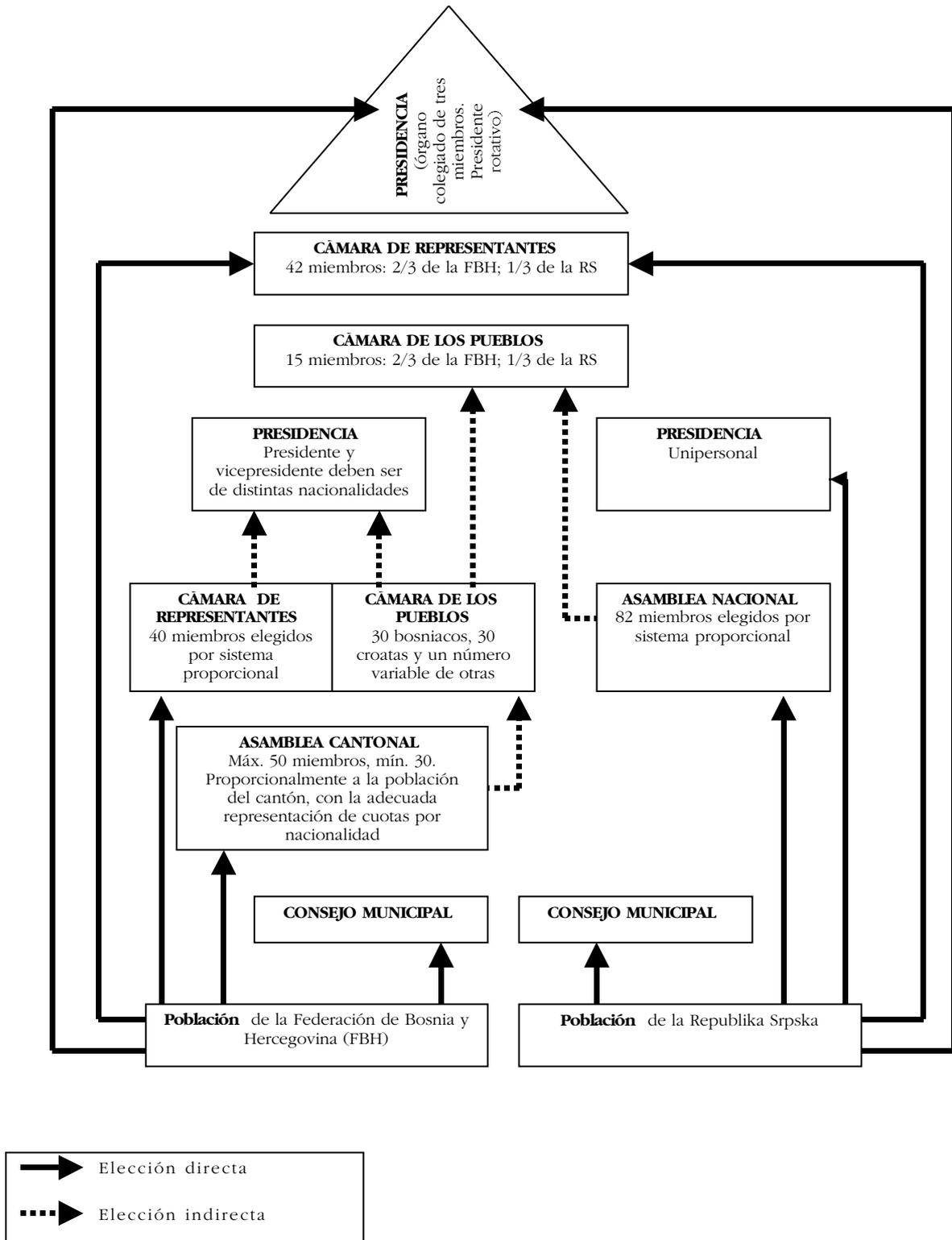
Uno de los Anexos más importantes es el Anexo 4 relativo a la Constitución de Bosnia y Hercegovina, pues si uno de los objetivos centrales de Dayton era la reconstrucción del Estado, sus normas e instituciones, como condición previa a la reconstrucción cívica y económica de país, la Constitución debía suponer la piedra angular de todo ello. En concreto, en el Artículo 1 de dicho anexo se apuesta por la continuidad de Bosnia y Hercegovina como Estado único internacionalmente reconocido, dentro de las fronteras externas existentes en el momento de la firma. La capital es Sarajevo, y el territorio del Estado se divide en dos entidades: la Federación de

jurídico del que lo menos que se puede decir es que resulta confuso, simplemente porque todo el diseño jurídico de Dayton es a la vez una construcción del Derecho Constitucional (propio de la construcción de todo Estado) y del Derecho Internacional Público (que rige las relaciones entre Estados soberanos sobre la base de unos determinados principios) (Vilanova 1997: 174). A este primer grado de confusión, sin embargo, hay que añadir otro que afecta específicamente a los anexos, cuyo análisis en detalle reservamos para el siguiente capítulo.

⁶⁶ Véase el texto completo en los anexos de este trabajo.

Bosnia y Hercegovina y la Republika Srpska, con el 51 % y el 49 % del territorio respectivamente. En cuanto a las instituciones, el sistema también se presenta sumamente complicado. Son varios los problemas que se deben considerar a este respecto: a) el primero es el del acceso de las tres comunidades (serbios, croatas y bosniacos) a la participación institucional en el ejercicio del poder; b) el segundo tiene que ver con las elecciones previstas en Dayton, de una complejidad y dificultad extraordinarias, y c) el tercero tiene que ver con el hecho de que tres comunidades se subsumen en dos entidades territoriales. Aparte de la Presidencia y del Gobierno (ejecutivo dual, en suma), la Constitución prevé un Parlamento bicameral de Bosnia y Hercegovina; una Cámara de Representantes, con 42 miembros (dos tercios de los cuales debían ser miembros de la Federación y un tercio de la Republika Srpska), y una Cámara de los Pueblos, a modo de Senado territorial, compuesta por 15 miembros (también en la proporción de dos tercios de la Federación y un tercio de la Republika Srpska). La diferencia entre ambas Cámaras, por lo que se refiere al modo de designación de sus miembros, es que la Cámara de Representantes es elegida por sufragio universal (respetando las cuotas de las comunidades), mientras que la Cámara de los Pueblos lo es por sufragio indirecto, por la vía de la Cámara de los Pueblos de la Federación y la Asamblea Nacional de la Republika Srpska, respectivamente (véase gráfico 5.1).

Gráfico 5.1: Instituciones electas de Bosnia y Hercegovina



Fuente: Anexo 4 de los APD (según interpretación de Vilanova 1997: 182).

Así pues, uno de los problemas esenciales del edificio institucional de Dayton, por tanto, no es sólo que las instituciones centrales de Bosnia y Hercegovina tengan escasas competencias, sino que coexistan con un entramado de instituciones de las dos entidades que, a su vez, son complejas.

En suma, la idea troncal que cabe extraer del presente capítulo es que, en el caso concreto de la gestión internacional del conflicto en Bosnia y Hercegovina a lo largo de las fases prebélica, bélica y de negociaciones de Dayton, la conducta internacional se limitó a afrontar sus responsabilidades en términos de simple gestión, pero no de transformación de dicho conflicto. En este sentido, el interés que tiene analizar estos hechos previos al inicio de la fase posbélica radica en que, a la hora de abordar en términos ACI el nuevo contexto surgido de los Acuerdos de Dayton, tanto las actitudes de los distintos actores (primarios y secundarios) como las incompatibilidades de fondo que motivan las discrepancias vendrán determinadas por cómo se ha gestionado el conflicto hasta ese momento (conducta).

Por otro lado, con relación a los Acuerdos de Paz de Dayton cabe señalar una paradoja que, de un modo u otro, se puede encontrar en la mayoría de los textos que tratan sobre la cuestión⁶⁷. De entrada, los Acuerdos supusieron, cuando menos, el fin de una guerra que duraba ya más de tres años y medio. Pero, por otra parte, esos mismos Acuerdos son percibidos a menudo como el principal obstáculo a la construcción de la paz. Sea como fuere, resulta pertinente tener en cuenta la reflexión que hace al respecto Pere Vilanova:

«Planteándolo en términos esquemáticos, si el listón de expectativas era, como mínimo, el cumplimiento integral de dichos acuerdos en el plazo de un año (o menos, si nos atenemos al calendario inicial de las

⁶⁷ Véanse las evaluaciones sobre los Acuerdos que hacen Chandler (2000); Kim (1996); Mendiluce (1996b: 63-78); Romeva (1999a: 233-258); Sáez (1996: 73-77); Taibo (2000), o Vilanova (1997: 173-182), entre otros.

elecciones generales), el balance es netamente insuficiente, por no decir desastroso. Pero si el listón de expectativas se sitúa, como punto de arranque, en el fin de la guerra, la consolidación del fin de las hostilidades, la separación de los contendientes, etc. entonces el balance es más complejo y menos negativo. Todo depende, pues, del criterio de evaluación» (Vilanova 1997: 173).

Así pues, considerando los APD simplemente como un marco en el que iniciar un proceso de rehabilitación posbélica, con todas las dificultades que ello comporta, el objetivo del capítulo siguiente consiste en analizar la gestión internacional del conflicto en Bosnia y Hercegovina a lo largo de dicha fase posbélica, en la que, por otra parte, el principal objetivo a corto plazo es la implementación de los Acuerdos de Dayton como base para afrontar, a más largo plazo, la construcción de la paz.