

EJÉRCITO ESPAÑOL

Y

ONG EN KOSOVO

RELACIONES COOPERATIVAS
EN ESCENARIOS DE POSCONFLICTO
Y ESTABILIZACIÓN

MARIEN DURÁN CENIT

EJÉRCITO ESPAÑOL
Y
ONG EN KOSOVO

RELACIONES COOPERATIVAS
EN ESCENARIOS DE POSCONFLICTO
Y ESTABILIZACIÓN

GRANADA

2014



El Centro Mixto UGR-MADOC no se responsabiliza de las opiniones de los autores

© MARIEN DURÁN CENTIT

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

EJÉRCITO ESPAÑOL Y ONG EN KOSOVO. RELACIONES COOPERATIVAS EN ESCENARIOS
DE POSCONFLICTO Y ESTABILIZACIÓN

ISBN: 978-84-338-5653-1 Depósito legal: Gr./1.076-2014

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.^a José, Granada

Diseño de cubierta: José María Medina Alvea

Imprime: Imprenta Comercial. Motril. Granada

Printed in Spain

Impreso en España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

A mi familia

ÍNDICE

PRÓLOGO	XIII
AGRADECIMIENTOS	XVII

BLOQUE I INTRODUCCIÓN

1. OPORTUNIDAD Y JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO	5
2. METODOLOGÍA DE TRABAJO	7

BLOQUE II MARCO TEÓRICO

1. EL PARADIGMA PLURALISTA	15
1.1. <i>Introducción</i>	15
1.2. <i>El Estado y el protagonismo de otros actores</i>	17
1.3. <i>El pluralismo y el concepto de seguridad</i>	22
1.3.1. El concepto de gobernanza de la seguridad	23
1.3.2. El concepto de seguridad humana	28
1.3.2.1. Origen	29
1.3.2.2. Implicaciones	32

BLOQUE III CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1. LAS NUEVAS GUERRAS	39
2. LA RESPUESTA A LAS NUEVAS GUERRAS: LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	47
2.1. <i>Tipología conceptual de las operaciones de paz</i>	47
2.2. <i>La construcción de la Paz</i>	50
2.2.1. Los objetivos de la Construcción de la Paz	54
2.2.2. Ejército y ONG en la Construcción de la Paz ...	59
2.2.3. El Ejército de Tierra Español en las Operaciones de Paz	60

a) Recorrido histórico del Ejército de Tierra en las Operaciones de Paz	61
b) Estudio de caso. Los Balcanes	63
c) Cuadro resumen de la participación del Ejército de Tierra en Operaciones de Apoyo a la Paz.	65
3. El conflicto de Kosovo.	68
3.1. <i>El conflicto de Kosovo como nueva guerra</i>	68
3.2. <i>El desarrollo del conflicto</i>	70
3.3. <i>La respuesta internacional al conflicto</i>	72
4. Una aproximación teórica a la cooperación civil-militar (CIMIC).	77
4.1. <i>La cooperación civil-militar: una aproximación</i>	77
4.2. <i>Los actores de la cooperación civil-militar</i>	78
4.3. <i>El debate sobre el concepto CIMIC</i>	82
4.3.1. Las identidades	82
4.3.2. Los orígenes del concepto CIMIC	84
4.3.3. El concepto CIMIC	86
4.3.4. El Concepto CIMIC en la doctrina española	89
4.4. <i>El ejemplo de CIMIC en los Balcanes</i>	94
4.4.1. CIMIC en Bosnia	97
4.4.2. CIMIC española en Kosovo	99

BLOQUE IV

FACTORES QUE FAVORECEN Y FACTORES QUE IMPIDEN LA RELACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EJÉRCITO Y ONG

1. Factores que favorecen la existencia de coordinación entre ejército y ONG.	105
1.1. <i>Las redes entre militares del Ejército de Tierra y ONG</i>	105
1.1.1. Circunstancias de encuentro entre el Ejército de Tierra y las ONG	109
1.1.1.1. La colaboración y coordinación de la seguridad	111
1.1.1.2. La información	113
1.1.1.3. Las tareas humanitarias	118
1.1.2. Las reuniones entre el Ejército de Tierra y las ONG	119
1.1.2.1. Reuniones formales.	119
1.1.2.2. Reuniones informales	121
1.2. <i>La confianza construida entre Ejército de Tierra y ONG.</i>	125
1.3. <i>Proyectos en los que ha existido relación entre Ejército de Tierra y ONG</i>	130

1.3.1. Proyectos orientados a la reconstrucción de infraestructuras	132
1.3.2. Proyectos orientados a la reactivación de la economía	135
1.3.3. Proyectos dirigidos a fomentar la educación, la tolerancia, el civismo y la convivencia interétnica	136
1.3.4. Proyectos referentes al retorno de refugiados	141
1.4. <i>Beneficios para el Ejército de Tierra y las ONG.</i>	144
1.4.1. Beneficios para las ONG	144
1.4.2. Beneficios para el contingente español	147
1.4.3. Beneficios para los dos actores	148
1.4.4. Los beneficios para la población civil.	150
1.4.5. Los beneficios de los proyectos de impacto rápido	153
2. Factores que suponen problemas en la coordinación civil-militar entre Ejército y ONG	154
2.1. Factores que dificultan el mantenimiento de las redes entre Ejército de Tierra y ONG: los tiempos de las misiones	155
2.2. Factores que conllevan problemas en las cuestiones de ayuda humanitaria.	158
2.3. Los problemas que aporta dimensión cultural: las fricciones de carácter cultural entre Ejército de Tierra y ONG.	161
2.3.1. Introducción	161
2.3.2. La estructura y la cultura organizacional de las instituciones que confluyen en las Operaciones de Paz	164
2.3.3. La legitimidad de las acciones del Ejército de Tierra y las ONG	174
2.3.4. La simbología de los actores.	175
2.3.5. Las prioridades	182
2.3.6. Las motivaciones	183

BLOQUE V

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES	187
BIBLIOGRAFÍA.	195
GLOSARIO	213
RESEÑA DE LA AUTORA	215

ÍNDICE DE TABLAS	27
Tabla 1: Gobernanza de la seguridad	31
Tabla 2: Comparación de la Seguridad Tradicional y la Seguridad Humana.	129
Tabla 3: Niveles de confianza	143
Tabla 4: Factores que influyen las relaciones Ejército de Tierra y ONG	143
Tabla 5: Resumen de resultados de las relaciones Ejército de Tierra y ONG	174
Tabla 6: Estructura organizacional	180
Tabla 7: Terminología de los actores en las misiones internacionales	184

PRÓLOGO

Como director del Centro de Análisis de Seguridad durante más de diez años, así como uno de los impulsores de los Estudios de Seguridad en la Universidad de Granada, constituye para mí un placer presentar una obra que es fruto de un excelente trabajo de investigación y de una tesis doctoral desarrollada en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. El trabajo que en estas páginas ve la luz se enmarcó dentro de un grupo de trabajo que inició sus primeros pasos allá por el año 2001 y que ha dado en su conjunto rendimientos excelentes en la investigación y la docencia, materializados estos en tesis doctorales, publicaciones diversas (monográficos, artículos, libros, informes...), asignaturas, proyectos de investigación y difusión de la cultura de defensa mediante jornadas, congresos y seminarios.

En diciembre de 2001, a partir del esfuerzo investigador de varios miembros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada se crea el Centro de Análisis de Seguridad (CEAS), bajo el formato de seminario permanente de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Establecer una plataforma institucional más coherente y eficaz tenía como objetivo asumir los retos que nos propusimos en aquellos años: impulsar el análisis, la investigación rigurosa y la actividad docente sobre las cuestiones de seguridad desde una perspectiva multidimensional. Un seminario permanente nos permitía iniciar un largo camino que nos debía llevar a aglutinar los esfuerzos, experiencias y complicidades de expertos, profesionales y académicos del ámbito nacional e internacional de cara a convertirnos en un centro de referencia a nivel universitario nacional. Un camino que hemos podido recorrer de forma, digamos, exitosa gracias

a la inestimable colaboración, en momentos distintos, de instituciones como el Instituto Español de Estudios Estratégicos, la Fundación Euroárabe de Altos Estudios, el programa INTERREG SUDOE III, la Agencia Española de Cooperación Internacional, y de forma especial, el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC) y el Centro Mixto UGR-MADOC.

Una de las investigaciones que se inició con gran ilusión fue el proyecto sobre *Las Relaciones cívico-militares en potenciales escenarios de conflicto multicultural* a cargo de Dña. Marien Durán Cenit. Este proyecto, posteriormente se convirtió en una tesis doctoral europea defendida en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en el año 2010 con el título de *Las relaciones entre las Fuerzas Armadas y ONG en procesos de reconstrucción y estabilización posconflicto. El caso español en los Balcanes*.

El desarrollo de esta investigación de carácter eminentemente empírico estuvo plagado de un rico e intenso trabajo de investigación incluido un trabajo de campo en Kosovo donde se entrevistó a los principales actores del Teatro de Operaciones. Se realizaron igualmente decenas de entrevistas en España a militares y ONG: Madrid, Córdoba, Barcelona, Valencia, Granada, Oviedo. Fue un trabajo dinámico y altamente satisfactorio que viví en primera línea como director de tesis. Igualmente la autora realizó estancias de investigación altamente productivas en centros de prestigio como *The Centre for the Global Governance (London School of Economics and Politics)* en Londres, *The Norwegian Institute of International Affairs* (Oslo) y *The Centre Morritz Janowitz para los estudios de Seguridad y Defensa* (Toulouse), entre otros.

Producto de todo el trabajo de recopilación de indicios y bibliografía, es este libro en el se describen las relaciones entre Fuerzas Armadas y ONG, partiendo de la hipótesis principal de los intereses y beneficios resultantes de interacción y cooperación entre ambos actores como un incentivo para iniciar la misma. A partir de esta premisa se construye un interesante entramado teórico y unos concluyentes resultados de investigación que exponen la importancia de la construcción de redes, la creación de confianza, a la vez que también puntos de tensión o fricciones entre los actores y los beneficios de las situaciones en las que se ha cooperado o llevado a cabo algún tipo de coordinación.

Para la autora este fue un interesante y estimulante trabajo que la ha conducido a desarrollar otras investigaciones tanto de carácter nacional, internacional y europeo relacionados con estas cuestiones. Pero también no hay que olvidar que todo ello no hubiese sido posible sin la ayuda y el apoyo de MADOC y del ahora centro mixto UGR-MADOC. Por todo ello, sólo me queda en estas líneas agradecer de forma sincera la inestimable ayuda y contribución que ha tenido el MADOC en los últimos años a la hora de impulsar y apoyar los trabajos e investigaciones relacionados con los estudios de la seguridad y la defensa en la Universidad de Granada, en la divulgación de sus resultados y en la aportación de nuevas técnicas de análisis en la investigación de estas temáticas. Por ello agradezco a sus responsables y les animo a que sigan en esta línea y consoliden un trabajo bien hecho, iniciado hace ya algunos años.

CARLOS DE CUETO NOGUERAS

Profesor Titular

*Director Centro de Análisis de Seguridad
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología*

AGRADECIMIENTOS

Hace mucho tiempo que di comienzo a este proyecto, sin embargo uno no siente la sensación del transcurso de una larga distancia. Los conflictos se han precipitado de manera importante y muchas cuestiones si no son iguales, son sumamente parecidas y el debate de las relaciones entre civiles y militares sigue estando de actualidad para los actores afectados. Cuando surgió la idea de este trabajo estaban plenamente de moda las relaciones Ejército y ONG en los Balcanes. Pero hay cuestiones de trascendencia que no se alteran con el paso el tiempo, es más incluso han vivido una revitalización. Prueba de ello fue que inmediatamente se abrieron otros escenarios como Afganistán e Irak. La misión en el Líbano vino también poco después. En todos ellos, las relaciones de los militares con los actores civiles han sido cruciales para el éxito de la misión, hasta el punto de que los estudios y las publicaciones a nivel internacional se han disparado intentando buscar la mejor forma de organización e interacción.

Todas las misiones en las que España ha desplegado guardan algunas características parecidas en lo que se refiere a las relaciones entre militares y actores civiles. Ello pone en valor la presente publicación con las cuestiones prácticas y teóricas que se pueden extraer de ella, tanto para presentes y futuros escenarios, como para la posibilidad de continuar en esta línea de investigación.

Esta publicación es fruto de una tesis doctoral, durante el desarrollo de la cual viví un largo y fructífero camino que requirió de un gran esfuerzo y trabajo personal. Este camino no es posible hacerlo sin el apoyo de las personas cercanas al investigador. Es por ello que el ánimo de la familia, los compañeros y amigos, es fundamental en esta especial y trascendental aventura para los que amamos la investigación.

En primer lugar, qué duda cabe que mis más sinceros agradecimientos sean para mis directores de tesis, Carlos de Cueto y Fernando Rodrigo. Para el profesor Carlos de Cueto porque su fe en mí desde el principio, apoyo, aliento, ayuda y cariño, me han animado durante ya muchos años de amistad. Y a la memoria de Fernando Rodrigo, mi codirector de tesis, que nos ha abandonado demasiado pronto, pero al que tenemos siempre presente.

Han sido muchas las personas de las que he recibido ayuda y apoyo para la concreción del documento. Son numerosos compañeros y amigos de distintas universidades a los que debo mi gratitud por la bondad del tiempo tan generosamente concedido. Mencionarles a todos me resulta imposible en estos párrafos, aunque obviamente, no puedo dejar de mencionar a mis queridos compañeros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, a los cuales debo un profundo y sincero agradecimiento, especialmente a Javier García, Margarita Pérez, Rafael Vázquez, María Angustias Parejo, Javier Jordán, Jorge Riezu y Adolfo Calatrava. De todos he recibido importantes consejos en distintos momentos de la trayectoria de mi investigación.

Por otra parte, también han sido intensos los vínculos desarrollados con otras Universidades. Además de mi codirector, Fernando Rodrigo, también ha habido otras personas de las que he recibido un apoyo y dedicación desinteresada. En este sentido, mi agradecimiento más sincero y profundo se lo debo a Antonio Ávalos. Su paciencia, su tiempo, dedicación y consejos, han sido fundamentales. Sin su ayuda, esta investigación no habría sido posible en su forma actual. Igualmente, también debo palabras de agradecimiento en esta Universidad a mis queridas compañeras, Ana Planet y Carmen Rodríguez, de las cuáles he recibido además de consejos académicos, apoyo y aliento.

También he de hacer referencia a aquellas instituciones, y muy especialmente a las personas que las forman, que han contribuido a esta investigación. Ante todo y en primer lugar, debo mi agradecimiento al Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra Español (MADOC), tanto por el apoyo financiero como técnico. Sin la ayuda y el interés de algunos de sus miembros, esta investigación no hubiese sido posible. Simplemente el hecho de poderme desplazar a Kosovo para realizar mi

trabajo de campo, fue una oportunidad única de la que extraje muchos rendimientos. Por ello, quiero mencionar en primer lugar al General Julio Gómez Sevilla y a los coroneles Rafael González Avellán, José Antonio Vergara, Julián García y Juan Antonio García Sistac, responsables de los inicios de esta investigación. Su apoyo incondicional, paciencia y fe en mí, han sido un apoyo inestimable durante estos años. Otros miembros del MADOC han contribuido igualmente a esta investigación con su asesoramiento en determinadas parcelas de mi investigación. En este sentido, debo palabras de agradecimiento al Teniente Coronel Víctor Bados, por sus recomendaciones y su tiempo en el último tramo de mi investigación. Otros han sido también los miembros de la institución militar que desde otras secciones fuera de MADOC me han prestado su apoyo y consejos. Entre ellos, especialmente tengo palabras de gratitud para el Teniente Coronel Alejandro Rubiella.

También otros centros han colaborado de forma importante en el desarrollo de mi investigación. Entre ellos, The Centre for the Study of the Global Governance (London School of Economics and Politics), a cargo de los profesores David Held y Mary Kaldor. De este centro debo especialmente agradecer el apoyo de mi supervisora, la profesora Vesna Bojicic-Dzelilovic. También agradecer sus consejos al profesor Bernard Labatut del Centro Morritz Janowitz para el estudio de las Fuerzas Armadas de la Universidad de Toulouse.

Por último, me gustaría mencionar especialmente a mi familia. Sin su apoyo incondicional, cariño y fe en mí, toda esta trayectoria hubiera sido imposible.

BLOQUE I

INTRODUCCIÓN

Volver la mirada a nuestra historia constituye un buen ejercicio intelectual, teórico, práctico, empático, comparativo y aún sería posible completar una lista más exhaustiva, porque son muchos los beneficios que podríamos apuntar. Miramos a la historia con el espíritu de aprender, comparar, mejorar, progresar y de ser más sabios. De la historia podemos tomar lecciones y aplicarlas en contextos similares presentes y futuros en su justo sentido o medida, contemporizando los relatos. Y si observamos nuestra historia más reciente, las lecciones poseen una frescura que debemos aprehender y no dejar escapar, porque, sobre todo, si no hemos sido testigos de los hechos, la posibilidad de contar con los testimonios orales de aquellos que sí tuvieron la fortuna de serlo representa una exquisita fuente de información que, debidamente analizada y sistematizada, se puede convertir en una guía inigualable para que otros continúen en la misma senda con el fin de dilucidar las relaciones causales y las consecuencias de las acciones y de los discursos humanos.

Dentro del amplio y complejo paisaje de la historia de España, nuestra historia militar contemporánea está llena de acontecimientos cuyo interés se encuentra, sobre todo, en los profundos cambios tanto en el contexto interno como en el entorno internacional. La sucesión de acontecimientos históricos que se produjeron en algo más de la década que transcurre entre el cambio de régimen político en España (1975-78) y la transformación de la estructura de las Relaciones Internacionales (el fin de la Guerra Fría 1989-91) supuso un punto de inflexión que marcó una nueva época para el Ejército de Tierra. La modernización, el cambio

de mentalidad, la adquisición de nuevas habilidades técnicas y mentales (negociación, mediación, conciliación, comunicación, entre otras), el aprendizaje de idiomas, las misiones internacionales, etc. han convertido al Ejército de Tierra en una institución cosmopolita y conectada con su propia sociedad y con la sociedad global.

Las misiones internacionales han sido, definitivamente, el puente más frecuente y propicio para establecer vínculos con otras culturas, sociedades y actores. Durante las dos últimas décadas, el Ejército de Tierra español se ha tenido que relacionar, tanto la institución como sus miembros, con individuos de decenas de países del mundo, ya fuese con las personas de las sociedades locales donde se desarrollaban (y se siguen desarrollando) misiones o con los trabajadores de las ONG y de los Organismos Internacionales, así como con los ejércitos de otros países aliados. El aprendizaje humano y la experiencia vital, en muchas ocasiones en unas condiciones muy duras, han dado como resultado unos vínculos enriquecedores y múltiples a pesar de las dificultades. La experiencia, el aprendizaje y las consecuencias han sido tremendamente satisfactorios y reconfortantes a nivel individual y, de manera colectiva e institucional, el mejor adorno del que puede disfrutar el Ejército de Tierra español hoy.

De entre todas las posibles interacciones que pueden tener lugar en una operación de reconstrucción posconflicto, son las que afectan al encuentro entre distintas culturas organizativas las que centran el objeto de este estudio. El papel cambiante de los militares en la seguridad global ha provocado tensiones en diferentes esferas que son dignas de análisis. En particular, aquellas que afectan a las ONG y al personal militar español de la misión constituyen relaciones estratégicas que se analizarán en este documento. Este objeto me llevó a plantear una investigación enteramente novedosa y original en España que se desarrolló en un espacio temporal de tres años ¹. Durante este tiempo se

1. La investigación tuvo lugar durante los años 2003-2006, gracias al proyecto «Relaciones civiles-militares en potenciales escenarios de conflicto multiculturales», del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) y de la Universidad de Granada.

abordó el estudio de las relaciones entre el Ejército y las ONG en el escenario de los Balcanes en el periodo comprendido entre 1995 y 2005, una década de participación del Ejército español en numerosas misiones y con la presencia de numerosos efectivos.

Mi contribución a este asunto nace después de haber recopilado decenas de testimonios orales de militares y trabajadores civiles en las misiones que, con sus acciones, han ido construyendo un discurso y una práctica de trabajo que ha conducido poco a poco al entendimiento y que paulatinamente ha ido eliminando la percepción de que el otro es el opuesto y de que su interacción era sinónimo de choque o confrontación. Además, se ha de tener en cuenta el valor añadido que representa contar con la opinión de otros actores en los escenarios posconflicto y estabilización, como las ONG, alejados de la estructura organizativa, normas y valores del Ejército de Tierra, el actor principal en estas misiones.

Podemos adelantar que el estudio empírico de estos testimonios ha sido clave para poder aportar unas conclusiones objetivas sobre las relaciones Ejército y ONG. Estas conclusiones destacan que las relaciones pueden estar allanadas o dificultadas por una serie de factores. Por un lado, la creación de redes, la confianza construida y la relación en determinados proyectos destinados a la rehabilitación posbélica han constituido dimensiones integradoras en unas relaciones no siempre fáciles. Por su parte, la dimensión cultural fundamentalmente ha provocado efectos algo más contraproducentes en las interacciones. No obstante, la combinación de estos factores constituye un conjunto de notas eminentemente definitorias para el análisis de unas relaciones tácticas que revierten en la seguridad de la misión.

Los tres años dedicados a esta satisfactoria labor de investigación han representado un reto importante y un tiempo sumamente aprovechado que estará guardado para siempre en mi memoria y guardado en estas páginas que pretenden recopilar de forma sistemática una información que puede ser útil, dado que los militares y los trabajadores humanitarios de ONG y de las agencias civiles seguirán coexistiendo en escenarios de emergencias complejas u otro tipo de operaciones. Muy seguramente la convivencia de estas organizaciones llevará en el futuro a otras soluciones, algunas de las cuales ya se empezaron a gestar desde

distintas instancias durante el tiempo en el que se realizó la investigación.

En este sentido se ha producido una interesante evolución en las interacciones, pudiendo incluso hablarse de distintas oleadas de relaciones, algunas de las cuales conviven en los mismos espacios temporal y físico. Las relaciones Ejército de Tierra-ONG en Operaciones de Paz constituirían la primera oleada de relaciones civiles-militares. Con Afganistán emergería la segunda oleada, concretamente con la puesta en marcha de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) y, finalmente, las llamadas relaciones de tercera generación, que constituyen las actuaciones en torno a la gobernanza civil. Las relaciones de la primera y segunda oleada, así como las discusiones que se han sostenido sobre ellas, se caracterizan por considerar lo civil y lo militar como áreas distintas de gobernanza. La fuerza militar era un componente distinto en las guerras y las Operaciones de Paz. Sin embargo, en las relaciones de la tercera oleada, los militares extenderán sus funciones a la reforma de la gobernanza civil (Rosén, 2009).

Pero de momento, como se ha mencionado, el núcleo fundamental de mi aportación se constriñe a las relaciones civiles-militares de primera oleada y, en concreto, a estudiar los factores que favorecen y los factores que dificultan las relaciones entre Ejército y ONG en los contextos de unas Operaciones de Paz que fueron respuesta a conflictos intraestatales, eligiendo el caso del conflicto de los Balcanes y más particularmente Kosovo. Comprender estas relaciones en toda su dimensión requiere enmarcarlas en un marco teórico y un marco contextual. Por ello, en la primera parte teórica, se explicará el porqué de la presencia y la importancia de múltiples actores en la esfera internacional y la legitimidad de la que se han investido para desarrollar su trabajo en las Operaciones de Paz. El paradigma pluralista y conceptos de seguridad (gobernanza de la seguridad y seguridad humana) cubren esta necesidad. En segundo lugar, el estudio del contexto nos aportará la explicación del entorno en el que se desarrollaron dichas relaciones, así como el estudio del concepto e instrumento (CIMIC) que las ha facilitado. Las «Nuevas guerras», las Operaciones de Paz y el concepto CIMIC constituyen un triángulo explicativo idóneo para comprender la relación Ejército-ONG.

1. OPORTUNIDAD Y JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

Una relación cardinal y en el punto de mira en el entorno de las misiones internacionales ha sido la especial, difícil y muchas veces productiva interacción establecida entre el Ejército de Tierra y las ONG. Los motivos son diversos, sólidos y concluyentes:

- son interacciones que se desarrollan en un contexto muy especial y delicado como es el contexto de las Operaciones de Paz, lo cual hace que se conformen unas relaciones muy particulares en un escenario de seguridad;
- constituyen situaciones que nunca antes en la historia del Ejército de Tierra español habían acontecido;
- suponen la interrelación de estructuras organizativas totalmente diferentes;
- los resultados dan lugar a lecciones aprendidas que se pueden aplicar tanto en contextos presentes como en futuras misiones.

La combinación de estos motivos conforma una rotunda justificación sobre la oportunidad de la investigación.

En primer lugar, como se ha advertido, las interacciones entre el Ejército español y las ONG sobrevienen en el contexto de las Operaciones de Paz, que, al fin y al cabo, es un contexto de seguridad. Sin embargo, se trata de un contexto de seguridad muy particular en el que amenazas nuevas inducen a la securización de dimensiones no tradicionales de la seguridad, como la seguridad alimentaria, sanitaria o cultural. Esta necesidad en la gobernanza de la seguridad fue cubierta por actores como las agencias civiles y las ONG.

En segundo lugar, las conocidas como las «nuevas guerras» y los procesos de reconstrucción y estabilización posconflicto supusieron escenarios enteramente novedosos para el Ejército. En ellos se acomodaron nuevas formas de actuación y trabajo, el desarrollo de nuevas y distintas habilidades y el aprendizaje de nuevas doctrinas. Las Operaciones de Paz que se implementaron a inicios de los años noventa se caracterizaron por ser Operaciones de gran complejidad en escenarios, a su vez, muy complejos. Estas misiones poco tenían que ver con las tradicionales, más centradas

en el control del alto el fuego. Conllevaron nuevas tareas como fortalecer la legitimidad de las instituciones, monitorizar elecciones, desmovilizar y reintegrar combatientes, fortalecer su sector de la seguridad, fomentar la economía, administrar los territorios y dedicarse incluso a tareas de diplomacia. Ello supuso un arduo esfuerzo por parte de los militares para adaptarse a tareas desconocidas e insólitas hasta ese momento.

Esta complejidad necesitaba de la combinación de esfuerzos de agentes públicos y privados con el objeto de tener una comprensión y valoración integral del escenario. Como consecuencia, esto implicó, además de la participación de los Ejércitos en organizaciones regionales como la OTAN o bajo paraguas de las Naciones Unidas, la presencia paralela de agencias de las Naciones Unidas, de la UE, de organizaciones civiles internas e internacionales, como pueden ser las ONG contratadas por la ONU o las acreditadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Cruz Roja o la IOM. Además, supuso que la organización militar expandiese su área de trabajo a áreas de gobernanza civil.

La inmersión en este nuevo ámbito propició la activación de relaciones con actores civiles, entre ellos los trabajadores de las ONG. Las ONG comenzaron siendo actores totalmente desconocidos para los militares. Ellas, por su parte, tenían que calibrar en gran medida sus acciones a la hora del acercamiento, así como observar y detectar las esferas en las que podía ser más fácil una relación con el Ejército para que no acarrase efectos contraproducentes. Igualmente, el Ejército debía valorar las circunstancias coyunturales que le podían facilitar el inicio de relaciones para obtener el mayor beneficio para la misión en su conjunto.

En tercer lugar, la oportunidad de que se relacionaran estructuras organizativas diferentes con culturas que poco tienen que ver unas con otras y que, además, en muchas ocasiones, tuviesen resultados positivos en su interacción es algo que tampoco pasó desapercibido y que supuso un campo muy novedoso para desarrollar este tipo de estudios. En el proceso de interacción de los actores en una misión internacional, en la que los discursos, los principios y valores compartidos, las percepciones del mundo y los marcos históricos culturales e incluso sus propias identidades son

diametralmente opuestas, se demuestra que existe la posibilidad de que se produzca un proceso adaptativo que pueda suponer un cambio en las prácticas de los mismos. Es la interacción de los actores que previamente no habían tenido ocasión de relacionarse la que lleva a un cambio de las prácticas, proceso en el cual se afianzan los discursos, refinándolos o reconstruyéndolos, independientemente de las variables contextuales citadas, con todo lo que ello puede implicar para facilitar las relaciones.

Por último, y no menos importante, se pueden obtener resultados prácticos que tengan incidencia en varias dimensiones. El trabajo contiene conclusiones valiosas, en el sentido de la posibilidad de extenderlas sincrónica y diacrónicamente, esto es, tanto a casos similares en otros escenarios presentes de conflictividad, proyectando aquellas variables que puedan ser viajeras, como a casos futuros para el Ejército español a través de las lecciones aprendidas de las experiencias que ya han tenido lugar.

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Abordar un trabajo de carácter empírico conlleva muchas veces un trabajo arduo, pero no por ello menos gratificante. El punto de inflexión que me permitió decidirme por una investigación de estas características fue provocado por la observación de repeticiones en los hechos que tenían lugar en diversos escenarios de las misiones internacionales cuando el Ejército y las ONG debían de tener un contacto e interactuar. El sentido profundo de estas repeticiones necesitaba ser explicado a través de un análisis detallado para comprender determinadas preguntas que se planteaban. Quería, en un principio, entender el impacto de tales interacciones entre el Ejército y ONG en las Relaciones Internacionales y, concretamente, en determinados contextos de seguridad, como el caso del Ejército español en los Balcanes y específicamente en el escenario de Kosovo. Concretamente se quería conocer cuáles eran los factores que contribuían o favorecían las relaciones y qué factores podían suponer un entorpecimiento de las mismas.

El comienzo de la investigación que ha dado lugar a este estudio no fue más que la repetición que observé en los hechos que

tenían lugar en diversos escenarios en los que se desarrollaban misiones internacionales cuando los ejércitos y las ONG debían relacionarse e interactuar. La motivación se situó muy pronto en la necesidad de explicar el sentido profundo de estas repeticiones a través de un análisis detallado que respondiera a las preguntas que me planteaba sobre estas situaciones. Ante todo quería comprender el impacto que esas relaciones e interacciones entre los ejércitos y las ONG tenían en las Relaciones Internacionales como disciplina y, en particular, en los Estudios sobre la Seguridad. Para ello era necesario poder contar con casos específicos en los que poder aplicar las herramientas metodológicas. Rápidamente consideré como fundamental entender qué suponía para el Ejército español este tipo de situaciones y las misiones en los Balcanes y, de forma más concreta, en Kosovo parecían ser el escenario adecuado.

Con dicha finalidad, se condujo un trabajo empírico que contextualizaba el objeto de estudio en una estructura, con la elección de determinados actores que desarrollan un proceso de interacción. Esta descripción la ubico en el marco regional de la OTAN, en el área geográfica de los Balcanes. Desde una perspectiva práctica esta elección la justifico principalmente porque estas misiones supusieron prácticamente el campo de entrenamiento del Ejército español. Podía encontrar en estas misiones, por tanto, más datos escritos sobre este tema y también más fuentes de carácter primario, como las imprescindibles fuentes orales. En términos analíticos, si bien mi interés lo constituye el caso español en los Balcanes desde la perspectiva de su Ejército, este estudio de caso se encuentra inserto en un contexto más amplio, que es el escenario que contribuye a incluir en la doctrina OTAN (y en las respectivas doctrinas nacionales) el concepto CIMIC.

El ámbito temporal en el que desarrollo mi investigación abarca desde el año 1995 al año 2005. Este constituye un período que, si bien puede parecer breve, sin embargo, en este contexto, representa una muestra amplia de las dos décadas de experiencia de cooperación civil-militar en el caso de España.

Por otra parte, una investigación de esta envergadura no es posible llevarla a cabo si no se cuenta con apoyos y el convencimiento de la necesidad y utilidad del trabajo. Entre ellos conté principalmente con la inestimable ayuda de la entonces Dirección

de Investigación y Análisis (DIVA) del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército (MADOC). Desde aquí se cursaron todas las peticiones para poder realizar el trabajo de campo de la investigación en diferentes Cuarteles del Ejército de Tierra en España y el trabajo de campo en Kosovo, en la base española de Istok.

Durante el periodo en el que se desarrolló la investigación hubo, en primer lugar, una fase exploratoria inicial, esencial para familiarizarse con el objeto de estudio. La segunda fase, tras este primer acercamiento, fue la investigación propiamente dicha.

La fase exploratoria estuvo centrada globalmente en el contexto geográfico de los Balcanes y me interesé principalmente en la realización de entrevistas abiertas y flexibles o entrevistas basadas en un guión o no dirigidas, lectura de documentación y observación «participante» en un ejercicio simulado. Seguidamente llevé a cabo la investigación enfocada exclusivamente en la participación española en la misión internacional de Kosovo, utilizando como eje central la técnica de la observación directa y entrevistas semiestructuradas.

En total, durante el transcurso de la investigación, se efectuaron setenta entrevistas (una buena parte de las cuales fueron realizadas durante el trabajo de campo en Kosovo), con una duración que oscilaba entre la media hora y las dos horas. Las entrevistas tuvieron lugar en los siguientes puntos:

Las entrevistas a militares tuvieron lugar en España y en Kosovo. Las primeras se condujeron en el MADOC (Granada), en la Brigada de Infantería Ligera, Urgell IV en la base de Sant Clement, en el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en el Cuartel General de la Fuerza de Maniobra y en el Cuartel Multinacional de la OTAN en Bétera, ambos en Valencia. Las entrevistas realizadas en Kosovo se desarrollaron, como se ha mencionado, en el destacamento de Pec en Kosovo (KSPAGT XI).

Las entrevistas que se realizaron a ONG se concertaron en sus sedes de trabajo en las siguientes ciudades: Madrid, Granada, Córdoba, Barcelona, Oviedo y en Kosovo (a las ONG que se entrevistó allí).

En Kosovo, además de realizar entrevistas a militares y ONG, se utilizaron numerosas entrevistas de complemento conducidas con representantes de las distintas comunidades, de agencias como ACNUR y de UNMIC, UNESCO e IOM, entre otras.

A la hora de seleccionar a los entrevistados, se recurrió a la estrategia del muestreo teórico y al criterio de la conveniencia (tanto en la fase exploratoria, como en la actual del estudio de caso) y también, en cierta medida a la experiencia, a los contactos primeros y a la imaginación ².

La utilización de estas estrategias se tradujo en la utilización de los siguientes criterios a la hora de entrevistar a los distintos grupos: para las ONG se seleccionaron cooperantes que hubiesen desarrollado su actividad en el área de operaciones durante un tiempo considerable, que disfrutasen de proyectos de cierta trascendencia y que hubiesen interactuado con el Ejército ³ y con las poblaciones civiles. Y para todos ellos, bien que hubiesen vivido en las áreas de nuestro estudio, o bien que por su cargo al menos tuviesen la supervisión de proyectos en estas áreas desplazándose a las mismas al menos puntualmente. En definitiva, para este sector, los entrevistados ⁴ han sido principalmente delegados de Cruz Roja, portavoces, cooperantes y directivos, jefes de secciones y presidentes de ONG, así como contratados temporales para ejecutar determinados proyectos. No me decanté por un perfil concreto: tener presentes todos los relatos historiados desde las diferentes posiciones de una organización ha sido el objetivo principal. La experiencia aportada por cada entrevistado tiene un valor importante en todos y cada uno de los casos. La perspectiva que puede ofrecer el trabajador de una ONG independientemente de su posición en la jerarquía de la organización ha sido de utilidad para la investigación: entrevistando a portavoces, presidentes y jefes de secciones se ha obtenido una visión global desde la postura de la organización ante determinados temas (sobre todo

2. La estrategia del muestreo teórico puede utilizarse como guía para seleccionar a las personas que se desea entrevistar. En esta técnica, el número de «casos estudiados» carece relativamente de importancia; la preocupación es recoger la información más relevante para el concepto o teoría buscada (Ruiz Olabuénaga, 1996: 64).

3. También se procedió a la selección de algunas ONG que no habían trabajado con el Ejército español. De esta forma intentaba igualmente conocer su opinión al respecto

4. Por cuestiones de confidencialidad no se citan a pie de página los nombres de los entrevistados. Simplemente se aclara si es militar o miembro de ONG.

las cuestiones que hemos indagado para nuestra investigación). Pero, igualmente, entrevistando a cooperantes, se consiguieron tanto visiones globales, en algunas ocasiones, como información sobre cuestiones concretas a la hora de la ejecución de proyectos.

Para los militares, se siguió un procedimiento parecido: que hubiesen estado destacados en misiones en Balcanes (concretamente en Kosovo), aquellos que perteneciesen o hubiesen sido miembros de los equipos CIMIC y, a la vez, miembros de distintos contingentes para tener una visión más amplia y global. Por el hecho de haber sido integrantes de tales equipos CIMIC, obligatoriamente se han visto abocados a cooperar con las ONG y a estar en contacto permanente y directo con el mundo humanitario y de la cooperación. Sin embargo, se produjo una diferencia importante en la selección. Los entrevistados han sido básicamente oficiales y suboficiales; principal y casi exclusivamente se ha entrevistado a oficiales de alto rango: la mayoría han sido comandantes, aunque también se han realizado entrevistas a tenientes coroneles y coroneles (en estos dos últimos casos para algunas cuestiones puntuales). Las entrevistas menos numerosas han sido algunas conducidas a las graduaciones de capitán y teniente. La explicación la encontramos fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, en la composición de los equipos CIMIC: quien se ubica a la cabeza de los mismos es usualmente un comandante. Por tanto, esta figura es la que me aportó la información más importante, completa y específica para las necesidades de la investigación.

Mención aparte merece el trabajo de campo sobre Kosovo como caso modélico. Se eligió en esta fase como escenario de mis pesquisas por una serie de razones:

- Operación de Paz compleja. Consistía en una Operación de Paz insertada dentro de las Operaciones de Paz denominadas complejas o misiones integradas.
- Importancia por el número de actores. Constituyó hasta tiempos recientes una de las misiones más destacadas en el extranjero del Estado español tanto en número de efectivos, como en compromiso.
- Importancia y alta densidad de las relaciones civiles-militares. Supuso un escenario en el que muchos actores privados, como las ONG que se habían desplegado de forma

substantial en número, trabajaron con los militares y con las agencias de Naciones Unidas.

- Relevancia para la investigación. Se trataba de un contexto situado en los Balcanes y, por tanto, un contexto relevante al problema de investigación porque había consistido en un conflicto interno de carácter étnico típico de la posguerra fría con una respuesta internacional que cumplía los cánones en los que nos ubicamos en la presente investigación.
- Relevancia técnica. Técnicamente, la OTAN había aprendido de su experiencia previa en Bosnia; el concepto CIMIC⁵ de OTAN se encontraba plenamente construido y delimitado.

En definitiva, entrañó un ejemplo paradigmático para la investigación. Era el contexto idóneo donde podía tener una experiencia directa del mundo de los conflictos para poner en práctica el diseño de la investigación. En la elección de este contexto relevante, tenía que medir cuáles eran los recursos adecuados: a mi disposición tenía, como he mencionado, el apoyo incondicional del MADOC como vía para lograr el desplazamiento. En este sentido, el acceso era relativamente fácil. Este fue el elemento fundamental para tomar la decisión de llevar a cabo esta observación directa.

La observación directa durante el trabajo de campo permitió que me sumergiera completamente en una situación real, en una misión internacional de Imposición de Paz en un territorio administrado por Naciones Unidas en el que la OTAN se encontraba desarrollando las labores de seguridad y en la que España tenía, para tal cometido, destinado un contingente en la municipalidad de Istok. Desplazándome a este escenario, pude comprobar efectivamente cómo se producía la relación y la interacción entre Ejército y ONG. Además, como complemento, tuve también la extraordinaria oportunidad de observar cómo interactuaban todos los actores locales e internacionales: Ejército de Tierra bajo mandato OTAN, organismos de Naciones Unidas, la OSCE, Cruz Roja, población civil, autoridades civiles, líderes de las diferentes comunidades, ONG, etc.

5. A este concepto se le dedica un capítulo completo en el bloque de la contextualización del objeto de estudio.

En conclusión, se tuvo la extraordinaria fortuna de disfrutar de la riqueza de fuentes diversas y variadas del trabajo de campo a distancia e *in situ*. Ello se combinó con el trabajo de documentación en diversas universidades y centros de investigación y documentación, lo que ha tenido como resultado la investigación que aquí se presenta.

BLOQUE 2

MARCO TEÓRICO

1. EL PARADIGMA PLURALISTA

1 1. Introducción

El paradigma pluralista o de la sociedad mundial ¹ (también conocido como paradigma globalista) nos induce a una visión del mundo con una interdependencia emergente y a una realidad internacional más compleja de lo que se había planteado desde otros paradigmas. Esta imagen del mundo unida a los conceptos de sociedad mundial o de globalismo, invitan a crear, interpretar y explicar una lógica de red en la que existen multitud de conexiones entre una amplia variedad de actores estatales y no estatales. Estas conexiones se van a extender a todos los ámbitos y esferas, incluidas las Operaciones de Paz y todo tipo de misiones internacionales, hasta el punto de que, como se ha mencionado previamente, se puede hablar y escribir de relaciones civiles-militares que van discurriendo en distintas oleadas.

El paradigma globalista, frente a la anarquía de los realistas, presenta un mundo en el que los intereses mutuos pueden generar un cierto orden internacional (Barbé, 2003: 60-61). Los problemas objeto de estudio de este paradigma son los que están marcados por su dimensión mundial. Para ellos cuestiones como la paz y la guerra son indisociables e inseparables de cuestiones que afectan al ser humano, como la malnutrición, la escasez o

1. También conocido como paradigma mundialista. Esta denominación es consecuencia del planteamiento de dos paradigmas dentro el paradigma globalista. Estos dos paradigmas fueron el mundialismo y el transnacionalismo. El primero se apoyaba en la obra de J. W. Burton, concretamente expuestas en su obra *The World Society*, y el segundo se sustentaba en las tesis de Keohane y Nye.

distribución de alimentos, la superpoblación, la escasez de recursos naturales, los problemas medioambientales, los derechos humanos, la seguridad en los conflictos, etc. (Sodupe, 2003: 37). Esta interdependencia significa y atestigua que no sólo los problemas son de carácter global, sino que ha desaparecido la distinción y separación entre la esfera interna y la internacional y que la seguridad del Estado no pueda explicarse exclusivamente en términos políticos y militares (Del Arenal, 2000: 32). Deben considerarse, así, otras dimensiones, como la económica, medioambiental, alimentaria, sanitaria, cultural, etc. Además, estas temáticas, unidas a otras que marcarán una ingente actividad en los foros internacionales, como el desarrollo tecnológico, las relaciones comerciales y financieras, o grandes negociaciones de baja política como el derecho del mar supondrán la introducción de una nueva agenda de investigación (Barbé, 2003: 60) y de una nueva agenda global que proporcione respuestas a problemas que afectan a la humanidad en su conjunto. En este contexto es lógico que no se identifique al Estado como el actor exclusivo o decisivo de las Relaciones Internacionales, sino que hay otros actores que cuentan y que tienen su incidencia en la política internacional, como las OOI, las compañías multinacionales, los movimientos transnacionales de carácter ideológico o religioso, las ONG, las unidades sub-estatales e incluso a nivel de los propios seres humanos.

Si indagamos en las causas de la aparición de este nuevo paradigma, las podemos encontrar en el contexto de distensión que se genera en los años setenta, en el creciente número de flujos económicos o tecnológicos que rompen con la lógica del sistema de estados, en la insatisfacción de la Academia por no encontrar que el paradigma tradicional fuese en esos momentos el marco más adecuado (Del Arenal, 2000: 30) y en la percepción de cambios sobre la forma en que se relacionan los estados y la emergencia de una sociedad global en la que los estados deben compartir su poder con otros actores (Agnew, 2005: 59). El fin de la Guerra Fría apuntaló, por tanto, el proceso de difusión y diversificación del poder, es decir, la ampliación del número de actores (no solamente de los Estados) y de los aspectos del poder (tecnológico, cultural, comunicativo, militar, etc.). A ello vino además a unirse el protago-

nismo cada vez mayor de actores transnacionales, como empresas multinacionales y ONG, actores cuya actividad no estaba dentro del control de los estados. El globalismo daba, por tanto, respuesta a los fenómenos de integración y transnacionalidad, en definitiva a las relaciones de interdependencia (Sodupe, 2003: 33-41).

Como principales exponentes de este paradigma tenemos a Robert Keohane y Joseph Nye. De hecho, la obra de partida que marca el inicio de este paradigma fue *Transnational Relations and World Politics* de Keohane y Nye. Sus críticas al paradigma realista subyacían en la desconsideración en la que cayó el paradigma realista con los actores no estatales y las relaciones transnacionales con los cambios que estaban acaeciendo en la esfera internacional. Keohane, también con su obra *Después de la hegemonía*, se enfrentó a una de las premisas centrales de los realistas: «la de que no puede haber orden en el sistema sin la presencia de grandes potencias y sin un elemento de dirección y autoridad denominado ‘hegemonía’ (Keohane, 1984). En definitiva, Keohane y Nye formularon tres posiciones centrales en los años setenta: que el Estado estaba cediendo en su posición dominante en las relaciones internacionales frente a la emergencia de los actores no estatales y de otras fuerzas como las corporaciones multinacionales; que no existía ya una jerarquía de temáticas internacionales en la que las cuestiones militares y estratégicas de «alta política» tuvieran más significación que las cuestiones económicas y sociales de «baja política» y que el poder militar estaba perdiendo importancia en las relaciones internacionales (Halliday, 2002: 39, 56).

1.2. El Estado y el protagonismo de otros actores

El Estado, considerado como un actor con propósitos y poder, es la base de la unidad de acción. Sus principales agentes son los diplomáticos, los militares y estrategas de la política exterior. Pero, objetivamente, el entorno de la política internacional no incluye solamente las relaciones entre estas fuerzas, sino que también tienen lugar relaciones intersociales fuera del control de los gobiernos. Algunas interacciones globales se inician y sostienen enteramente por los gobiernos y los estados nación. Estas se consideran relaciones interestatales, pero, si implican a actores no gubernamentales o no estatales como individuos u organizacio-

nes, las consideramos interacciones transnacionales ². Por transnacional se entiende, por tanto, «los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional» (Merle, 2003: 410-413). Lo transnacional surge «en el momento en que en la sociedad o el sistema internacionales se establecen corrientes dinámicas de intercambio de toda clase de elementos (personas, bienes, servicios, capitales, noticias, conocimiento, creencias, ideas) que se articulan sobre redes que estructuran ese fluir» (García Picazo, 2000: 153).

El sistema internacional ³ de la posguerra fría se caracterizaba por la distinta naturaleza de los actores, la distribución del poder, la distribución de la riqueza, el grado de polarización, los objetivos de los actores, los medios a disposición de los actores para el logro de sus objetivos y el grado de interdependencia o interconexión. De forma particular, este sistema internacional se significa por ser un sistema descentralizado en el que el nacionalismo convive con el transnacionalismo; el regionalismo, con el globalismo; la seguridad nacional continúa siendo central, pero también el bienestar de los ciudadanos; los conflictos y la respuesta a los mismos han cambiado; los gobiernos nacionales son menos capaces de manejar problemas que trascienden las fronteras nacionales, etc. Esencialmente, el mundo se complicó y a ello contribuyó en gran medida la presencia de los actores no estatales —organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales,

2. Interacción transnacional es el término que se utiliza para tratar sobre los asuntos tangibles e intangibles a través de las fronteras de los estados cuando al menos un actor no es un agente del gobierno o de una organización internacional (Keohane y Nye, 1981: XII).

3. «Sistema internacional» se define por Pearson y Rochester (2003: 37) como «el patrón general de las relaciones políticas, económicas, sociales, geográficas y tecnológicas que configuran los asuntos mundiales», o también como «el escenario general en que ocurren las relaciones internacionales en un momento dado». El sistema internacional puede aumentar o disminuir dependiendo del contexto histórico y de la incorporación de otros elementos o actores. Así, en principio, «el sistema internacional abarca a la totalidad de realidades sociales susceptibles de ser calificadas como «internacionales»» (García Picazo, 2000: 94).

mentales y corporaciones multinacionales— produciendo efectos importantes en las relaciones internacionales.

Este desglose del panorama brindó la oportunidad de aportar estudios y propuestas dirigidos a detectar variables explicativas que esclareciesen y explicasen un contexto cardinal que concernía múltiples dimensiones. Autores como Keohane, Nye, Hobsbawn, Strange o Beck arrojaron luz sobre la importancia del Estado en las Relaciones Internacionales.

Para Keohane y Nye, era un error seguir pensando en términos estatocéntricos. Desde su punto de vista, el modelo tradicional, al no tener en cuenta a los actores no estatales ni las relaciones intersociales, no explicaba convenientemente estas nuevas dinámicas emergentes y algunas ya consolidadas ⁴.

Pero el hecho de que el modelo estatocéntrico no explicase de forma contundente el nuevo panorama no significaba que el Estado dejase de ser el protagonista, sino que simplemente se apuntaba que existía evidencia de otro tipo de interacciones y relaciones que traspasaban las fronteras (Keohane y Nye, 1981: XXII). El orden mundial que configura este otro tipo de relaciones abarca distintas dimensiones desde las instituciones mundiales, las OOI, los acuerdos regionales, los movimientos transnacionales, Estados-naciones, grupos infranacionales e individuos cuando todos se relacionan con procesos comunitarios y de política mundial como

4. Las propuestas de Keohane y Nye han tenido diversas críticas. La crítica más significativa fue la proporcionada por Hedley Bull, la cual sostiene que, si bien por una parte se debería adoptar este paradigma de la «política mundial», también se deben rechazar algunas ideas. En cuanto a estas ideas enumera las siguientes. Para Bull, en primer lugar, es absurdo sostener la novedad o destacar como novedoso o reciente un sistema político que considere a otros actores. En segundo lugar, hace referencia a las relaciones transnacionales y, con respecto a estas, duda de que jueguen hoy día un papel más significativo, si se comparan con las relaciones entre estados, que en otras épocas. En tercer lugar, los factores que consolidan el sistema político mundial no garantizan por sí mismos el surgimiento de una sociedad mundial integrada. En cuarto lugar, destaca la irregularidad de los patrones seguidos allá donde han aparecido relaciones transnacionales significativas en el sistema de estados. Y, por último, el sistema político mundial no implica de ninguna forma que desaparezca o vaya a desaparecer el sistema de estados, pues este siempre ha operado dentro de un sistema más amplio de interacción política (Bull, 2005: 327-331).

«pacificación, resolución de conflictos por terceros y otras formas de arreglo pacífico de disputas, desarme y control de armamentos, desarrollo económico y bienestar, revoluciones científica y tecnológica, consecución del equilibrio ecológico y protección de los derechos humanos y sociales» (Keohane y Nye, 1981).

Eric Hobsbawm, por su parte, indica que sucede en el siglo XXI lo mismo que aconteció durante el siglo precedente: ausencia total de una autoridad global eficaz y capaz de controlar o de resolver, entre otros, los conflictos armados (Hobsbawm, 2002: 9). Susan Strange realizó un profundo análisis para reconsiderar «ideas anquilosadas». Por ello, en su libro *La retirada del Estado* reflexiona sobre algunas de las premisas de las Ciencias Sociales convencionales y de las Relaciones Internacionales: los límites de la política como actividad social; la naturaleza y fuentes del poder en la sociedad; la indivisibilidad de la autoridad en una economía de mercado; y la naturaleza anárquica de la sociedad internacional. De su obra, la idea central es que en el último cuarto de siglo «el centro de gravedad de la política mundial se ha desplazado desde los organismos públicos del Estado hacia órganos privados de diverso tipo» (Strange, 1996). Y, desde esta idea central, la parte que más nos interesa es la que explica o demuestra la idea «de que la política a escala global ya no puede concebirse como algo limitado a las relaciones interestatales». Concluyentemente señala incluso que, si se redefine la estructura de seguridad, tal y como ha acontecido en las últimas dos décadas (seguridad no solamente física, sino también seguridad frente a otro tipo de riesgos), el papel central del Estado sufre una caída. Sin embargo, que el Estado sufra una caída no significa para Strange que desaparezca, sino que está sufriendo un cambio, una metamorfosis causada por el cambio estructural en la sociedad mundial y en la economía mundial. Esta metamorfosis significa que se está constituyendo en una fuente de autoridad más y que comparte el poder con otros actores o fuentes de autoridad (Strange, 2001: 22, 36, 59, 112, 140).

Ciertamente, si el Estado pierde preponderancia, y por otra parte tampoco una sola superpotencia puede desempeñar la labor que correspondería a una autoridad global, el vacío de poder que se origina pasa a ser ocupado por otros actores. Las OOI, las ONG, los individuos o la humanidad también participan actualmente del

debate global y lo enriquecen (Ortega, 2006: 131). Este sentido de interés global de la humanidad, la visión de que todos los hombres son parte de una misma familia humana, procedente de la tradición kantiana y retomada por las posturas cosmopolitas, aporta «una noción de cultura universal como base para la cooperación y transformación política y social» (Del Arenal, 2000: 370). La importancia de estos posicionamientos reside en que esta variedad de actores implica la transmisión de valores y de principios para la cooperación y la convivencia pacífica. Sin embargo, estos valores realmente constituyen un lujo para las poblaciones de las sociedades ricas con condiciones de vida relativamente estables y seguridad militar, económica, política..., poblaciones y comunidades que, en el proceso de mundialización, tienen una nueva percepción del riesgo que está en la base de la comunidad global contemporánea. Esto hace crecer mecanismos de seguridad y control y reforzar las razones de Estado como consecuencia de esta mundialización, convirtiéndolas en las razones de civilización (Del Águila, 2000: 258-260).

En este sentido, Ulrich Beck, partiendo de la evidencia de un mundo de crisis globales y de los peligros que se derivan de la civilización, propuso «un nuevo realismo de carácter cosmopolita para poder sobrevivir»: un «cosmopolitismo institucionalizado» para alcanzar soluciones cosmopolitas, como, por ejemplo, en la política medioambiental y en la política de los Derechos Humanos. Según este autor, en la sociedad del riesgo mundial, los problemas nacionales ya no se pueden resolver a nivel nacional, como por ejemplo el caso de los Derechos Humanos. Y aunque las relaciones entre estados siguen siendo esenciales, no son excluyentes ni monopolizables. Por ello, a este «cosmopolitismo institucionalizado»⁵, le confiere el

5. La propuesta de Ulrich Beck se encuentra en la línea de los modelos que ofrece John Agnew para explicar la especialidad del poder en cualquier época histórica. El cuarto modelo que propone este autor, y que se encuentra en una fase embrionaria, es el de «la sociedad mundial integrada». Este modelo responde al ideal humanista de un mundo en el que la comunidad cultural, la identidad política y la integración económica están estructuradas en una escala global. Esta globalidad implica una percepción diferente de los problemas. Por ejemplo, los problemas medioambientales comienzan a ser una cuestión de conciencia global. La comunicación en este modelo se produce a escala global, basada en redes de actores que carecen relativamente de jerarquía (Agnew, 2005: 156).

sentido de una colaboración duradera entre actores estatales y no estatales en el espacio global y local, así como entre los grupos de la sociedad civil y las distintas redes, instituciones, OOI, la ONU, etc. En ese sentido afirma: «Todos los agentes implicados —gobiernos, OOI, partidos políticos y movimientos de la sociedad civil— deben reubicarse en este campo de fuerzas transnacional: repartir cargas y costes, definir objetivos, encontrar vías, arbitrar coaliciones e imaginar el futuro de un mundo compartido, donde surgen dislocaciones y conflictos profundamente arraigados» (Beck, 2005: 25, 55). Esta posición evidencia la complejidad de las interacciones globales y locales hasta el punto de que la propuesta es que sea la humanidad la encargada de dar una respuesta en las situaciones de crisis, riesgos y guerras. Dicha complejidad necesita de una gestión de la pluralidad de modos de vida distintos. Y si bien la razón no es universal ni única, al menos se trataría de gestionar el pluralismo en la esfera internacional «mediante un conjunto mínimamente racional y compartido de reglas y procedimientos para dirimir disputas y establecer condiciones de negociación, compromiso y, eventualmente, consenso» (Del Águila, 2000: 247).

1.3. El pluralismo y el concepto de seguridad

Siguiendo el hilo de nuestro discurso, una de las principales preocupaciones que comenzó a irrumpir con fuerza hace ya igualmente dos décadas era si el Estado podía ser el mejor garante desde el marco del orden, la paz y la seguridad. En un sentido general, los estados por sí solos, no están en condiciones de administrar ni de solucionar los problemas globales, ya que son incapaces de captar los intereses reales de la humanidad, y tampoco existe una autoridad global que pueda responder a los problemas. Además, a ello se añadía un nuevo reto y es que el contexto de la guerra, la paz, la resolución y gestión de conflictos se había considerado un área de dominio tradicional de los estados. El nuevo sistema internacional, que destacaba, entre otras cuestiones, la notoriedad de los conflictos de carácter intraestatal, puso de manifiesto tanto la presencia, como la importancia, la influencia y la necesidad de otras organizaciones no sólo intergubernamentales, sino también no gubernamentales como la Cruz Roja Internacional y la multitud de ONG que participaron en la

etapa del conflicto y del posconflicto (Pearson y Rochester, 2003: 100). Estas hicieron más que evidente con su presencia y su trabajo, su compromiso con la reconstrucción posconflicto y su lucha contra amenazas a la seguridad del individuo, como la seguridad sanitaria, alimentaria, política o cultural. Nuevas necesidades de gestión en el campo de la seguridad implicaban, de esta manera, la propuesta de conceptos más amplios e inclusivos.

La capacidad de estos conceptos estriba, por tanto, en su potencialidad integradora. Adoptarlos significaba que los gobiernos y los OOH prestarían atención a más cuestiones que no fuesen estrictamente militares. Al ampliarse el objeto de la seguridad también se ampliaban los proveedores de la misma. La potencialidad integradora disfruta, por tanto, de una doble dimensión: las nuevas dimensiones de la seguridad y los nuevos actores como las ONG que se legitiman para proveer seguridad (seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, etc.).

Gobernanza de la seguridad y seguridad humana comenzarán a sonar más en foros académicos, militares, en publicaciones, etc. El primero considera la fragmentación del poder entre los actores que comienzan a protagonizar la política mundial y la seguridad internacional. En segundo combina diferentes elementos constituyentes de la seguridad en sentido más amplio, que abarcan todas las esferas de necesidades del ser humano que puedan verse amenazadas en circunstancias coyunturales o estructurales.

1.3.1. *El concepto de gobernanza de la seguridad*

Para explicar el concepto de gobernanza de la seguridad partimos del concepto de gobernanza. Este concepto se utiliza en los años ochenta y, sobre todo, en la década de los noventa en muchos campos diferentes de las ciencias sociales, pero principalmente en el contexto de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales (Kjaer, 2004: 1-3). El punto central para comprender el concepto de gobernanza es que las instituciones políticas no ejercitan el monopolio de la instrumentación o de la organización de la gobernanza. La ausencia de autoridad unificadora significa que, si el gobierno se ha entendido como la autoridad centralizada, vertical y jerárquica en sus formas de regulación, así como el que ostentaba la capacidad de imponer las preferencias

políticas, la gobernanza tiene presente el papel de otros actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como los actores políticos y las instituciones, los intereses corporativos, la sociedad civil y las organizaciones transnacionales. Esto es lo que se llama gobernanza sociopolítica sustentada en interacciones público-privadas. Estas interacciones se basan en el reconocimiento de las interdependencias (Kooiman, 2003: 11). Ningún actor por sí sólo, público o privado, tiene el conocimiento y la información requerida para resolver un problema o problemas complejos y dinámicos (Pierre, 2000: 1-5, 40). La teoría de la gobernanza tiene, por tanto, un tremendo potencial a la hora de abrirnos alternativas para observar las instituciones políticas, los vínculos globales e internos, la cooperación transnacional y las diferentes formas de intercambio público-privado (Krahmann, 2001: 7). Son muchas las definiciones que se han dado de gobernanza, pero la que más nos interesa es la de la Comisión sobre la Gobernanza global. Dicha Comisión define la gobernanza como «la suma de las muchas formas en las que los individuos, e instituciones públicas y privadas gestionan sus asuntos comunes» y como «un proceso continuo a través del cual los conflictos y los intereses diversos son acomodados así como la acción cooperativa conducida»⁶.

En este sentido, el cambio que se ha producido en la arquitectura transatlántica después de la Guerra Fría ha sido significativo. La ausencia de una amenaza militar unificada hacia las sociedades y, por otra parte, una creciente conciencia de que los problemas globales y las nuevas amenazas de seguridad pueden resolverse mejor a través de la cooperación internacional ha permitido un aumento de la diferenciación de los acuerdos de política de seguridad desde los comienzos de los años noventa. No solamente han proliferado las instituciones desde el fin de la bipolaridad, sino que, también, los actores no estatales como las ONG y las compañías privadas de seguridad han conseguido una influencia considerable. Ello requiere de una nueva perspectiva teórica en el campo de la seguridad que se base en el concepto de «gober-

6. Ver Comisión sobre la Gobernanza Global, *Our Global Neighborhood*. New York: Oxford University Press, 1995, pág. 2.

nanza de la seguridad». Esta perspectiva describe los desarrollos desde un sistema centralizado de seguridad de la era de la Guerra Fría hasta una creciente, fragmentada y compleja estructura de seguridad en la actualidad.

Esta complejidad se puede explicar por los cambios que se han experimentado en una serie de dimensiones de las que destacamos principalmente las siguientes (Krahmann, 2005):

En primer lugar, el que se refiere a la finalidad geográfica: entendiendo el gobierno y la gobernanza como dos tipos ideales, desde el concepto de gobierno, los acuerdos se toman dentro del Estado como unidad clave. La gobernanza, entendida como «autoridad fragmentada», significará la dispersión de la autoridad política entre diferentes niveles geográficos: regional, global, nacional y entidades privadas transnacionales. Se produce una dispersión de la autoridad política entre gobiernos y OOI, indicando un progresivo reemplazamiento del estado nación como dimensión geográfica central de la seguridad. La delegación de las funciones de seguridad se ha producido tanto desde el estado al nivel regional como OTAN y UE, o al nivel global, como Naciones Unidas, y hacia los actores privados como ONG y compañías privadas de seguridad.

En segundo lugar, la fragmentación en el proceso de toma de decisiones. Esta tendencia hacia la gobernanza toma dos formas. La primera es que la elaboración de las políticas de seguridad en la Europa contemporánea y de América del Norte está caracterizada por una relativa red cerrada en la que las decisiones se toman por coordinación horizontal y negociación. A nivel nacional, la formación de redes entre actores públicos y privados se ha asociado con el solapamiento del gobierno central. A nivel internacional, se ha desarrollado una progresiva institucionalización de los procesos de toma de decisión entre grupos de estados o actores públicos y privados con preocupaciones comunes debido a la ausencia de una autoridad central. Un ejemplo en el campo que nos atañe ha sido la institucionalización de CIMIC con la implicación de las agencias civiles y algunas ONG en el planeamiento de la implementación CIMIC.

En tercer lugar, la distribución de los recursos ha supuesto un paso desde la centralización a la dispersión. El incremento de

la fragmentación y diferenciación de los recursos de seguridad y las capacidades ha sido quizá el aspecto más pronunciado de la tendencia hacia un sistema de gobernanza de la seguridad. Los recursos gubernamentales han estado cada vez más limitados a causa del incremento de los costes de los ejércitos, el entrenamiento profesional y la investigación y desarrollo en armamento. En las áreas no tradicionales de la seguridad donde el compromiso de los actores no gubernamentales ha sido fuerte, las ONG, organizaciones medioambientales y de derechos humanos se han erigido como agentes centrales en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad. Sin embargo, también en las áreas tradicionales de política de defensa los gobiernos colaboran con los actores privados en la provisión de seguridad. En particular, la privatización de la industria armamentística en Europa Occidental en los años noventa y la profesionalización de las FFAA son parte de un progresivo cambio desde la autonomía nacional en los asuntos de seguridad a nuevas formas de asociación público-privada. Los gobiernos, las OOI y las ONG también encuentran que es más eficiente contratar compañías privadas de seguridad para las operaciones internacionales antes que intentar poner los recursos ellos mismos.

En cuarto lugar, la finalidad funcional. Se puede argumentar que, debido a la ampliación del concepto de seguridad desde las cuestiones militares a cuestiones de seguridad humana, la finalidad de las instituciones y funciones asociadas con la política de seguridad se ha ampliado. La OTAN y la OSCE encontraron un nuevo papel expandiendo los objetivos de sus funciones de seguridad a áreas como el terrorismo, las Operaciones de Paz, el reasentamiento de refugiados y la promoción de la sociedad civil. Aunque la custodia de las fronteras es la función clave de los ejércitos nacionales y de la OTAN, en las nuevas misiones, sin embargo, comenzaron a desarrollar otro tipo de funciones. La distribución funcional se evidencia, sobre todo, en la división de tareas entre las diferentes organizaciones: los derechos humanos continúan siendo un asunto del Consejo de Europa y de la OSCE, las Naciones Unidas, así como de las ONG tales como Amnistía Internacional. Las cuestiones no tradicionales como la salud global, el desarrollo y la seguridad medioambiental recaen en una amplia

gama de actores públicos y privados incluyendo las Naciones Unidas y la UE en su provisión. Esto denota una especialización funcional entre los actores públicos y privados. Un ejemplo reciente es el caso de Kosovo, donde prácticamente se institucionalizó una división del trabajo: la OTAN proveía la seguridad y en algunas ocasiones el apoyo logístico, mientras que las ONG se ocupaban de la ayuda humanitaria y proyectos de desarrollo (Krahmann, 2003).

En definitiva, la gobernanza de la seguridad comprende cinco características: jerarquía; interacción de un gran número de actores, tanto públicos como privados; institucionalización formal e informal; relaciones entre actores y una finalidad colectiva.

Tabla 1: Gobernanza de la seguridad

Dimensiones	Seguridad Guerra Fría	Gobernanza Seguridad (Posguerra Fría)
Finalidad geográfica	Estatal Regional	Subnacional, Estatal, Regional
Finalidad funcional	Militar	Militar, Política, Social, Medioambiental
Distribución de los recursos	Centralizada en los estados y la OTAN	Fragmentada entre actores públicos y privados: Empresas, ONG, Estados, ONU, OTAN, UE, OSCE
Intereses	Comunes	Diferenciados
Normas	Soberanía Prioridades ideológicas	Soberanía limitada
Elaboración de las decisiones	Consenso centralizado Igualdad formal	Fragmentada Negociación Desigualdad
Implementación	Autoridad centralizada	Fragmentada Voluntaria

Fuente: Krahmann (2005)

1.3.2. *El concepto de seguridad humana*

Con el convulso cambio de contexto después de la Guerra Fría, la seguridad humana se ofreció como una herramienta sólida y coherente que reforzaba y legitimaba la posición, al menos ideológica, de las organizaciones y personas que trabajaban en el campo del desarrollo humano (Núñez Villaverde, Hageraats y Rey Marcos, 2007) y de las Operaciones de Paz.

El objeto de análisis y la novedad del concepto de seguridad humana es la integridad y protección del individuo en todas sus dimensiones y no la del Estado (Grasa, 2006-2007: 13), como se había considerado tradicionalmente desde el marco de los estudios estratégicos. Un cambio tan drástico en el objeto de referencia de la seguridad necesita explicaciones contundentes y un marco teórico sólido que lo arrope.

Para comenzar, se pueden aportar un amplio listado de factores que, de forma rotunda, pueden explicar la aparición de este concepto. En primer lugar, el desarrollo creciente de principios y normas que refuerzan los regímenes de derechos de las personas; la difusión después de la Guerra Fría de valores democráticos; las nuevas guerras; la influencia creciente de las ONG; el impacto de los medios de comunicación en las crisis humanitarias mostrando las violaciones colectivas de los derechos humanos; los cambios en la economía mundial; los flujos migratorios irregulares; la escasez de recursos; el deterioro medioambiental; las armas de destrucción masiva; la proporción creciente de civiles que se han visto afectados por el incremento de los conflictos intraestatales y, ante todo, el reconocimiento de que los estados por sí solos no pueden asumir la responsabilidad de proteger (David y Roche, 2002: 114). Pero los factores por sí solos no confieren la contundencia necesaria. Necesitamos remontarnos a los orígenes, considerar las implicaciones e incluso un marco teórico, que existe, pero que no es objeto del presente trabajo ⁷.

7. Este concepto se explica desde el pluralismo e idealismo, además del enfoque liberal y crítico. Esta teoría crítica presenta, de hecho, una línea de pensamiento que se remonta a Kant, Hegel y Marx y que se bifurca en dos grandes ramas: la primera influenciada por la obra de Antonio Gramsci y la segunda, por la obra de Jürgen Habermas (Sodupe, 2003: 188).

1.3.2.1. *Origen*

El origen de este concepto se encuentra en el reconocimiento de que la seguridad de los individuos y de las sociedades es una precondition para el desarrollo social, político y económico (Hayden, 2004: 67). El concepto de desarrollo humano como concepto integrador se comenzó a gestar en distintas conferencias internacionales, las cuales pusieron sobre la mesa los grandes problemas a los que se enfrentaba la humanidad: pobreza y desarrollo, desarme, medio ambiente, población, derechos humanos, así como los principios, objetivos y programas para afrontarlos. A partir de aquí se construyó una aproximación multilateral y comprehensiva que acabó tomando como referencia, a partir del año 1990, el enfoque de desarrollo humano. Todas estas cuestiones fueron tomadas en cuenta por el PNUD, concretamente en el año 1994 en su conocido informe de Desarrollo Humano, que entendió la seguridad, adjetivándola de humana, a partir de una serie de componentes o de valores que se hacía necesario proteger (Morillas, 2006-2007: 50-51). Así, como tal, la seguridad humana puede entenderse que se encuentra en el centro de las cuestiones sobre humanitarismo en el sistema internacional (McDonald, 2002: 278), proporcionando una conceptualización de la seguridad que permita cuestiones tales como la intervención humanitaria, los derechos humanos, los movimientos de refugiados, la desigualdad económica estructural, el cambio en el medioambiente, etc.

Desde entonces, la seguridad humana es un concepto que ha sido utilizado de manera profusa desde los albores de la década de los noventa para hacer frente tanto a la complejidad de los conflictos contemporáneos como al desarrollo humano. El concepto de seguridad humana tiene gran importancia, entre otras cuestiones, en las Operaciones de consolidación o de construcción de la Paz gracias a las múltiples dimensiones que esta abarca. Fue en dichas Operaciones cuando se puso de manifiesto que no sólo era importante proteger a los individuos de los conflictos armados mediante las Operaciones de Naciones Unidas, sino que la seguridad tenía que ir más allá de la mera protección física. La preocupación de estas operaciones por las cuestiones sociales, políticas y económicas se ven apoyadas por la operativización y la

atención que se ha prestado en los últimos veinte años al concepto de seguridad humana.

En cuanto a su importancia, coherencia y potencial explicativo, se puede advertir que es un concepto elástico, no acabado, en constante retroalimentación y que disfruta de diferentes acepciones aportadas por personalidades e instituciones⁸. Si bien las acepciones han sido múltiples, las ideas centrales del concepto podemos hacerlas girar en torno a tres variables con la finalidad de procurar una mejor comparativa con el concepto tradicional de seguridad: el objeto de referencia, la responsabilidad a la hora de proteger y las distintas amenazas a las que hace referencia.

En primer lugar, el concepto de seguridad humana supone una crítica a la concepción estatocéntrica de la seguridad y aboga por una alternativa, proponiendo que el referente de la seguridad es el individuo (en el sentido cosmopolita de humanidad) y no el Estado; las responsabilidades por la protección del individuo se centran en su integridad en sentido global, en establecer las condiciones esenciales para su bienestar y desarrollo humanos (Held, 2005: 18). Y, en tercer lugar, considera las amenazas a las que se debe hacer frente como consecuencia de la interdependencia del mundo moderno. En este sentido, los individuos se ven afectados por amenazas globales (que provienen tanto del exterior como del interior de los estados), tales como la pobreza, el terrorismo, la degradación medioambiental, pandemias, desastres naturales, violencia indiscriminada, abuso de derechos humanos, armas de destrucción masiva, narcotráfico, crimen organizado, etc., amenazas que, por su parte, difieren de las tradicionales amenazas a la integridad del Estado como guerra interestatal y proliferación nuclear, entre otras.

Con estas nuevas aportaciones, la concepción de la seguridad internacional ha sufrido un proceso de adaptación y de constante

8. Desde el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, Sadako Ogata, estados como el canadiense y el japonés e instituciones como la *Human Security Network* han proporcionado definiciones y contenidos en referencia al concepto de seguridad humana. Sus aportaciones han girado en torno a los valores básicos que se deben proteger, la naturaleza de las amenazas, así como los agentes de inseguridad.

transformación a las nuevas realidades. Las direcciones hacia las que se ha extendido la seguridad desde principios de los años noventa han sido las siguientes. Verticalmente, ha experimentado cambios en dos sentidos: «hacia abajo» —el paso de la seguridad de las naciones a las de los individuos— y «hacia arriba» —de la seguridad del Estado a la del sistema internacional. Horizontalmente, también ha vivido una evolución, al contemplarse nuevos tipos de seguridad (política, económica, social, cultural, alimentaria, sanitaria y medioambiental). También los actores responsables de la misma se han multiplicado. Hoy el Estado comparte su papel con nuevos actores como instituciones internacionales, gobiernos locales y regionales, ONG, la opinión pública y las fuerzas del mercado (Rothchild, 1995). En definitiva, lo que se ha producido ha sido la redefinición de conceptos que estaban delimitados en términos del marco del estado nación para adaptarlos a la nueva era de la globalización.

Tabla 2: Comparación de la Seguridad Tradicional y la Seguridad Humana

Variabes	Seguridad Tradicional	Seguridad Humana
Visión del orden mundial	Soberanía territorial	Global, transfronteriza
Referentes clave	Estados	Individuos y comunidades
Fuentes de amenaza	Amenazas externas	Amenazas internas y externas
Tipos de amenaza	Violencia directa	Violencia directa y estructural
Valores núcleo de la seguridad	Poder estatal, integridad territorial	Bienestar del individuo, dignidad, seguridad

Medios de gobernanza variables	Competición militar, hegemonía política	Cooperación medioambiental, sociopolítica y socioeconómica
Medios de seguridad	Militarización unilateral, «equilibrio de poder»	Gobernanza multilateral, humanitaria, tecnológica, científica, humanitaria
Finalidad normativa	Exclusiva, restringida, parcial	Inclusiva, comprehensiva, universal

Fuente: Hayden, Patrick (2004).

1.3.2.2. *Implicaciones*

La principal implicación de la seguridad humana la establecemos en un sentido programático. En este aspecto, este concepto puede entenderse también como un proyecto estratégico que pretende fusionar varias agendas, desde la investigación para la paz, la resolución y transformación de conflictos y la construcción de la paz hasta la cooperación al desarrollo, la lucha por los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno (Grasa, 2006-2007: 13). Numerosas ONG y OOII se han apropiado de este concepto y en el año 1995 pasa a ser un elemento central de la Política Exterior Canadiense (David y Roche, 2002). Incluso el estamento militar se ha fijado en él para integrarlo dentro de sus estructuras en situaciones de posconflicto. Japón, por ejemplo, en el año 1999 estableció un fondo bajo la autoridad de Naciones Unidas que dos años más tarde ayudó a crear la Comisión sobre Seguridad Humana⁹. Otro ejemplo es el de la UE. La propuesta

9. Los objetivos de dicha Comisión son clarificar el concepto de seguridad humana. En el año 2003 dicha Comisión publica un informe en que se recomiendan las diez principales tareas que se deben llevar a cabo para avanzar en la implementación de la seguridad humana. Estas son: proteger a las personas inmersas en conflictos violentos; proteger a las personas de la proliferación de armas; dar apoyo a la seguridad humana de las personas activas; establecer fondos de transición para la seguridad humana en situaciones de posconflicto;

de *Una doctrina de seguridad humana para Europa* coordinado por Mary Kaldor¹⁰ y encargado por Javier Solana.

Por tanto, la seguridad humana, en sentido programático, ha desarrollado un proyecto estratégico, constituyéndose la agenda de construcción de la paz como cuestión central del mismo. Para Naciones Unidas, y otros actores como los estados individualmente considerados e incluso actores privados, construir paz ha emergido como una práctica internacional significativa al lado de los problemas crecientes sobre seguridad humana en general. El concepto de «construcción de la paz» entró en el discurso oficial en los años noventa cuando el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, usó el término en una «Agenda para la Paz». El Secretario General definió la construcción de la paz en sociedades de posconflicto como «acción para identificar y apoyar estructuras las cuales tenderán a fortalecer y solidificar la paz con el objeto de evitar una reincidencia en el conflicto». También la consideró como una parte integrante del trabajo de Naciones Unidas con el objeto de proveer una estrategia comprehensiva para el tratamiento de conflictos violentos. Los elementos precisos de este concepto, como los visualizó Boutros-Ghali, incluían el desarme de las partes contendientes, la restauración del orden, la destrucción y la incautación de armas, la repatriación de refugiados, la provisión de asesoramiento y entrenamiento para la seguridad del personal, la monitorización de elecciones, la limpieza de minas y otras formas de desmilitarización, la provisión de asistencia técnica, los esfuerzos para proteger

promover el comercio justo y los mercados con el fin de beneficiar a las personas en situación de extrema pobreza; proveer los estándares mínimos de vida en todas partes; acordar una alta prioridad al acceso universal de los servicios básicos de salud; desarrollar un sistema eficiente e igualitario de derechos de patentes; empoderar a todas las personas a través de la educación básica universal mediante mayores esfuerzos en los ámbitos nacional e internacional; clarificar la necesidad de una identidad humana global al mismo tiempo que se respeta la libertad de los individuos de tener identidades y afiliaciones diversas (Morillas, 2006-2007: 53).

10. Ver Kaldor, Mary, Dir., «A Human Security Doctrine for Europe», *The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Centre for the Study of the Global Governance, LSE, 2004.

los derechos humanos y reformar y fortalecer las instituciones de gobernanza, incluyendo asistencia en la monitorización y supervisión de elecciones y la promoción de participación formal e informal en los procesos políticos. Otros proyectos incluyen intercambios educativos y reformas en el currículo, designadas a reducir las percepciones hostiles de los otros y para anticipar la renovación de hostilidades entre facciones ¹¹ (Knignt, 2005: 534). Desde el año 1999 al año 2004, diecisiete de las misiones lanzadas por la ONU incluían tareas de construcción de la paz. La introducción de este concepto como un área legítima de atención de esta organización reflejaba, en realidad, el optimismo sobre el potencial que la acción internacional colectiva podía tener para resolver los conflictos violentos tanto interestatales como dentro de los estados (Dwan y Whiarta, 2005). La construcción de la paz fue más allá de la seguridad física y de la reconstrucción, pues implicó instrumentos no militares, actores no estatales y se dirigió hacia el desarrollo político, social y económico de una sociedad en situación de posconflicto.

La construcción de la paz, por tanto, ha creado espacios para que nuevos actores ejerzan un rol de seguridad. Los gobiernos y las OOI han comenzado a expandir sus funciones de seguridad, pero la limitación de recursos y, sobre todo, la falta de experiencia en las áreas no tradicionales de la seguridad (societal, política, económica y medioambiental), que ahora se han securizado, dieron lugar a la emergencia de actores no estatales privados globales como las ONG y las compañías privadas de seguridad. La presencia de actores que desde entonces cuentan en la seguridad ha supuesto un desafío a la teoría. Como se ha señalado, la agenda de seguridad se ha ampliado desde el fin de la guerra fría: se ha relegado el tradicional modelo de Westfalia, basado en las transacciones que implicaban a los estados nación, y se incluyen nuevas dimensiones humanas de la seguridad y, por tanto, se

11. Renata Dwan y Sharon Whiarta, en el capítulo que escriben sobre construcción de la paz en el anuario del SIPRI en el año 2005, identifican cuatro dimensiones centrales de sobre esta agenda: desarme, desmovilización y reconstrucción; el Imperio de la Ley; reconstrucción económica y elecciones (Dwan y Whiarta, 2005: 151).

tiene en cuenta a los nuevos actores de estas dimensiones, desde policías a médicos, militares, cooperantes, etc. Las personas que están comprometidas en estos procesos cuentan igualmente como actores de seguridad (Bailes, 13: 2006). Estos desarrollos y acontecimientos han conducido, entre otros, a cambios doctrinales dentro de organizaciones protagonistas como la OTAN en las emergencias complejas, acudiendo y construyéndose conceptos para este tipo de respuestas, como ha sido el concepto de cooperación civil-militar, conocido como CIMIC, que estudiamos posteriormente.

BLOQUE 3
CONTEXTUALIZACIÓN
DEL OBJETO DE ESTUDIO

Las relaciones entre actores, instituciones o individuos siempre se desarrollan y condicionan por un determinado contexto. Lo que sucede a nivel estratégico puede tener una incidencia directa a nivel táctico y viceversa. El hecho de que las poblaciones locales no acepten a un contingente, bien porque surjan determinadas fricciones o que la misión en su conjunto no sea bienvenida por determinadas comunidades o que existan tensiones entre miembros de agencias, militares u ONG en el terreno puede tener un impacto más o menos importante a nivel operacional o estratégico, porque en espacios sensibles todo se convierte en cuestiones de seguridad. Entender, por ello, lo que ocurre en el nivel táctico en el ámbito de las interacciones, así como comprender por qué están determinados actores en el terreno, por qué tienen lugar las relaciones, qué las determinan, cuáles son los resultados o, como es el caso que aquí abordamos, entender los factores que favorecen y entorpecen las relaciones es primordial para informar al nivel operacional y estratégico y cambiar los conceptos y las doctrinas en estos ámbitos si es necesario. Y conocer, por otra parte, los hechos estratégicos que determinan lo cotidiano conlleva un mejor cumplimiento de las tareas. Por ejemplo, las emergencias complejas han marcado pautas nuevas, como la de una mayor participación de agencias civiles y ONG con todas las ventajas y problemas que ello implicaba. Ante este panorama de los problemas que se estaban generando en el terreno, los cambios en la doctrina de OTAN no se hicieron esperar con la irrupción del concepto CIMIC, así como la propuesta de la ONU de configurar misiones híbridas e integradas.

Las agencias civiles son elementos constituyentes e imprescindibles de las misiones, al igual que muchas ONG, sobre todo las más importantes y aquellas que son subcontratadas por las agencias de Naciones Unidas. Las ONG medianas o pequeñas igualmente se han convertido en elementos importantes aunque no constituyentes de la misión u Operación de Paz.

De esta manera, entender en toda su extensión las relaciones Ejército-ONG implica conocer los escenarios en los que comenzaron a desarrollarse las Operaciones de Paz como respuesta a emergencias complejas provocadas por conflictos de carácter intraestatal, bendecidas por un concepto de seguridad más amplio y liberal y auspiciadas por el concepto CIMIC. Todos ellos constituyen conceptos que nos ayudan a comprender y enmarcar las relaciones Ejército-ONG y que serán estudiados detalladamente en las próximas páginas.

Comenzaremos la exposición de la contextualización por los conflictos de carácter intraestatal. Estos son los que tienen lugar dentro del territorio de un Estado. El litigio entre facciones puede ser por motivos de carácter ideológico, por secesión o por enfrentamiento entre diferentes comunidades étnicas o religiosas.

A continuación, describiremos las Operaciones de Paz (concretamente la Construcción de la Paz), instrumento que suele ser en algunos casos la respuesta a una emergencia compleja, provocada en la mayoría de los casos en las últimas décadas, como es el de nuestro caso de estudio, por conflictos intraestatales. Se autorizan por una organización internacional y se desarrolla con el consentimiento de las partes en conflicto, al menos en el nivel político, con el objeto de promover el fin de un conflicto, la resolución del mismo y el retorno a un estado de estabilidad. Dentro de este apartado se hará una breve referencia a las Operaciones de Paz realizadas por el Ejército de Tierra español.

Seguidamente y de forma breve, el escenario de Kosovo acaparará la atención por tratarse de una «nueva guerra» y de un estudio de caso de respuesta internacional.

Y, finalmente, se aborda la Cooperación civil-militar (CIMIC) que ha supuesto el concepto y el instrumento de enlace clave en una Operación de Paz entre los militares y el entorno en el que se despliegan. Se define como la coordinación y cooperación,

en apoyo de la misión, entre el Comandante de la fuerza y las poblaciones civiles, incluyendo autoridades nacionales y locales, tanto como las organizaciones y agencias internacionales y no gubernamentales. Gracias a la existencia del mismo y su inclusión en la doctrina OTAN en el año 1999, ha servido y sigue sirviendo como herramienta para abordar y gestionar la complejidad de las relaciones en emergencias complejas y Operaciones de Paz, incluso hasta con actores que en principio no tenían que verse en estas situaciones de relación como las ONG.

1. LAS NUEVAS GUERRAS

Las conocidas como nuevas guerras se han caracterizado por ser conflictos básicamente de carácter intraestatal, muchos de ellos endémicos e incluso intratables. Constituyen en sí mismas, una de las principales amenazas con las que se encontró la década que emerge después del esquema bipolar, no solamente por su virulencia, sino también por el gran número que estalló frente al tradicional conflicto armado interestatal. El hecho de tener que hacer frente al colapso de estados, como una de las peores formas de guerra civil, planteó cuestiones sobre el impacto de estos acontecimientos en la estabilidad internacional y regional, así como la respuesta que requerían (Yannis, 2003: 68) para mitigar los efectos más adversos. Las respuestas se centraron en las acciones que ofreció la comunidad internacional, básicamente las Operaciones de Paz, y en el planteamiento de estrategias políticas que se dirigían a solventar el problema de la diversidad y heterogeneidad de las sociedades.

Y es que, prácticamente, la nueva situación que se originó cogió desprevenida a la comunidad internacional. El fin de las tensiones Este-Oeste había reforzado la idea política optimista de que los conflictos podrían ser resueltos por medios diplomáticos y, viviendo en esta idea, la realidad se mostró bien distinta. Nunca la sociedad internacional se había enfrentado a un número de guerras civiles de carácter tribal o etnonacionalista tan desorbitado y la preocupación por las mismas fue tal que ocupó la agenda internacional de estos años.

No hay más que revisar las cifras de los conflictos de estos años para hacerse una idea del desolador panorama de esta tipología

de conflictos. Si nos atenemos a las mismas ¹, los conflictos armados sufrieron un aumento llegando a un punto importante en el año 1992 (aunque durante la década de los ochenta se habían iniciado veintiocho guerras civiles, más seis guerras añadidas que provenían de la década de los setenta); en el año 1993 los conflictos se cifraban en treinta y cuatro, siendo la mayoría intraestatales; descendieron ² para posteriormente aumentar en el año 1998. Si consideramos las zonas geográficas, la mayor conflictividad se detecta en América Latina, Norte de África y Oriente Medio, África Subsahariana, Asia Pacífico y la antigua Unión Soviética. Las tragedias humanas y las violaciones de derechos humanos han tenido lugar principalmente en estos lugares donde las rivalidades y los señores de la guerra han expuesto a los civiles a una violencia extrema (Knight, 2005: 19).

En el período de tiempo que abarca desde el año 1995 hasta 2005 —período en el que se sitúa la investigación—, encontramos los picos más altos entre 1998 y 2001 (con un leve descenso de conflictos en el año 2000). Desde 1999 a 2005 solamente se dieron tres conflictos interestatales ³, destacando de nuevo por su protagonismo los conflictos intraestatales ⁴, aunque no como en la década de los noventa. En definitiva, en los once años de posguerra fría desde el año 1990 al 2000, tuvieron lugar un total de cincuenta y seis conflictos. En resumen, el número más alto se produce en esta década, sufriendo un descenso a partir del año 1999.

1. Para más información consultar los anuarios del SIPRI desde el año 1994, así como las bases de datos de la Universidad de Uppsala (Upsala Conflict Data Programme).

2. En el año 1994, esta cifra desciende a treinta y un conflicto armado; en el año 1995, se cuentan treinta conflictos armados; en el año 1996 serán 27 los conflictos; en el año 1997, un total de 25; en el año 1998, son 27; en el 1999, serán igualmente 27; en el 2000 descienden a 25 (de los cuales, 14 son intraestatales); en el 2001 hubo 15 conflictos armados, la mayoría también intraestatales; en el 2002, 21 conflicto armado; un total de 19 en el año 2003; 18 en el año 2004; y 17 conflictos armados en el año 2005. Como se comprueba, ha habido un descenso desde el año 1999.

3. Los conflictos interestatales han sido los de Etiopía-Eritrea (1998-2000); India-Pakistán (2000-2003) y Estados Unidos y sus aliados versus Irak (2003).

4. SIPRI Yearbook 2008. *Armaments, Disarmament and International Security*.

El debate académico que se ha generado con la evidencia de los datos acumulados durante años ha sido intenso y prolífico. Ello condujo a gran número de estudiosos en estas materias, a efectuar diversos análisis de la situación que incluían estudios sistemáticos y minuciosos de las causas y características de las nuevas guerras (u otras denominaciones que reciben como «guerras de baja intensidad», conflictos étnicos, guerras o conflictos civiles, nuevas guerras o conflictos intraestatales). Una parte importante de la academia en el ámbito de las Relaciones Internacionales se volcó en estos trabajos, destacando sobre todo el Reino Unido, Estados Unidos, los países nórdicos y Alemania.

Los nombres que más han sonado por la importancia de sus investigaciones han sido principalmente Mary Kaldor, Alex Bellamy, Heinfried Münkler, Martin Shaw, Michael Duffield y Ulrich Beck. Sus aportaciones podemos resumirlas en las siguientes.

Mary Kaldor, en su libro *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, acuñó la expresión «nuevas guerras» partiendo del análisis de los conflictos armados de la ex Yugoslavia. Estudió las nuevas características de los conflictos basándose, para construir su modelo, en el caso de Nogorno-Karabaj y de Bosnia. El argumento fundamental que la autora defiende es que «durante los años ochenta y noventa se ha desarrollado un nuevo tipo de violencia organizada —especialmente en África y Europa del Este— propio de la actual era de la globalización». Este tipo de violencia lo califica de «nueva guerra», utilizando el término «guerra» para subrayar «el carácter político de este nuevo tipo de violencia» (Kaldor, 2001a: 15-16).

Según Kaldor, estas nuevas guerras se caracterizan por la disipación de las distinciones entre guerra, violaciones masivas de los derechos humanos y crimen organizado. Las características que les atribuye, opuestas a las antiguas guerras civiles, son las siguientes: en primer lugar, ideología *versus* identidad, al caracterizarse principalmente por movilizaciones que tienen su base en las cuestiones de identidad en contraste con las ideologías o geopolíticas de las antiguas guerras. En segundo lugar, son guerras con y para la población *versus* violencia contra la población. Se caracterizan por una violencia extrema contra los civiles, con técnicas de guerrilla y contraguerrilla y desplazamientos masivos. Y, por último,

tiene en cuenta el factor de la economía de guerra. Las antiguas guerras eran más autárquicas y centralizadas, mientras ahora se han caracterizado por una nueva economía de guerra globalizada (Marchal y Messiant, 2003). En este sentido, una característica importante ha sido la privatización de la violencia. Sin embargo, en la práctica, como apunta Kaldor, «la distinción entre lo privado y lo público, lo estatal y lo no estatal, lo informal y lo formal, lo que se hace por motivos económicos o políticos no es fácil de establecer» (Kaldor, 2001a: 16).

Si nos atenemos a las repercusiones o impacto de estas guerras, así como a la respuesta internacional que se ha procurado a las mismas, apuntamos el argumento de Kaldor que defiende que son guerras propias de la era de la globalización. En cuanto a las repercusiones de estos conflicto advierte que, aunque son guerras locales en su mayoría, tienen múltiples repercusiones transnacionales implicando a una amplia variedad de actores que legitiman su intervención en estos contextos. De hecho, la respuesta a estas guerras o a la presencia internacional en ellas, incluye a todo un «ejército» internacional que va desde periodistas extranjeros, soldados mercenarios y asesores militares, expatriados voluntarios, ONG, instituciones internacionales, como el ACNUR, la UE, UNICEF, la OSCE y la propia ONU, mostrando, en definitiva, un tipo de respuesta a la guerra que se caracteriza por el cosmopolitismo (Kaldor, 2001a: 18, 145).

Otros autores que también han trabajado la cuestión de las nuevas guerras son, como se ha mencionado, Martin Shaw, Alex Bellamy, Michael Duffield, Heirfried Münkler y Ulrich Beck. El primero acuña la expresión de «guerras degeneradas» (Grasa, 2006-2007: 17-18). Las nuevas guerras, como han sido llamadas estas guerras étnicas, se caracterizan porque tienen como objetivo a las poblaciones civiles, porque se cometen frecuentes crímenes de guerra y tienen una economía de guerra diferente. Alex Bellamy, por su parte, ha estudiado ampliamente estas cuestiones, identificando cuatro características claves de las nuevas guerras: tienen una relación directa con la globalización; se produjo un incremento de la preeminencia de nuevos actores; el predominio de la identidad política y nuevas formas de violencia (Bellamy, 2002: 31). Ulrich Beck se ha centrado también en estudiar las características de las

nuevas guerras, llegando a la conclusión de que la guerra no ha sido vencida, «sino que ha cambiado sus muecas». Para él, «si la guerra clásica de la primera modernidad se apoyaba en el monopolio de la violencia por parte del Estado, la desfronterización de la guerra es producto, por una parte, de la desmonopolización y privatización de la violencia organizada —por los terroristas, los señores de la guerra, los ejércitos privados, las compañías de seguridad, etc.— y, por otra, de la globalidad de los peligros y la conciencia de los derechos humanos, en definitiva, del hecho de que los Estados se unen para impedirla o ponerle fin» (Beck, 2005: 183).

Mark Duffield también estudia las nuevas guerras, dedicando una parte importante de su trabajo a la respuesta a las mismas. Según este autor, la guerra ya no es un asunto de Estado a la manera *clauswitziana*, es un problema de subdesarrollo, de crisis política y, en definitiva, de fragilidad de los estados y, como tal, necesita profesionales del desarrollo y de la seguridad para encontrar nuevas formas de trabajo en equipo. La fusión entre la seguridad y desarrollo se ha facilitado por las instituciones mediante la privatización y la subcontratación de las responsabilidades del Estado. Comenzaron a surgir redes que unen a los Gobiernos, a las ONG, al sector empresarial que han facilitado las acciones de respuesta. De hecho, se han identificado cinco comunidades cuya coordinación es necesaria para una respuesta exitosa a las emergencias complejas. Estas comunidades que se han involucrado en los nuevos modos de perseguir la paz liberal son: las ONG, los Gobiernos donantes, las agencias multilaterales, el *establishment* militar y el sector empresarial. En su acomodación al nuevo entorno de la seguridad en los noventa, las partes relevantes de cada una de estas comunidades han estado sujetas a importantes procesos de cambio y adaptación y no sólo en lo que se refiere a su organización interna y política. Bajo la influencia de la fusión de desarrollo y seguridad y la privatización de estas responsabilidades, las conexiones y las redes transfronterizas se han consolidado e, incluso, han surgido otras formas nuevas de colaboración (Duffield, 2004: 76-84).

Herfried Münkler, por su parte, ha llevado a cabo un pormenorizado análisis de las nuevas guerras. Los nuevos actores protagonistas de las mismas (actores paraestatales y en parte privados,

señores de la guerra, grupos de guerrilleros locales, empresas de mercenarios), las formas de financiación (la nueva economía de guerra), los factores ideológicos (las tensiones étnico-culturales, las convicciones religiosas) y la mezcla de intereses entre actores estatales, paraestatales y privados conforman parte de un análisis en el que el autor destaca tres procesos básicos de las nuevas guerras. Estos procesos son los siguientes desde una perspectiva histórica comparada: la desestatalización o privatización de la violencia física, la asimetría de la violencia bélica —como la característica más importante de las nuevas guerras— y una paulatina independencia o autonomización de carácter militar. En primer lugar, la privatización de la violencia bélica ha sido posible gracias al abaratamiento de la beligerancia directa. La asimetría de la violencia bélica, por su parte, significa que no luchan entre sí contendientes comparables, como ocurría en las guerras tradicionales. Los frentes, los combates y las grandes batallas han sido sustituidos por una violencia que tiene como principal objetivo a la población civil. Esto ha significado que los ejércitos regulares han perdido el control «del acontecer bélico», cayendo, en parte, en manos de otro tipo de actores de violencia (Münkler, 2005).

McInnes (1999) aporta otra denominación y análisis de los conflictos intraestatales. Este autor expone una serie de elementos que pueden constituir una categoría de análisis por sí misma. Analiza las características de estos nuevos conflictos desde la perspectiva de «los que intervienen». La denomina «Guerra de Espectador Deportivo». Este tipo de guerra tiene las siguientes características: (i) son guerras expedicionarias, es decir, se basan en la localización de conflictos que reúnan el requisito de ser deseables y tener compensaciones para poder luchar fuera del propio territorio; (ii) el enemigo en estas guerras suele ser un líder o un régimen que puede ser vencido, el enemigo no es el Estado en sí mismo y mucho menos la población, sino una insurgencia que tiene como objetivo restablecer un nuevo régimen o el régimen anterior; (iii) tienen como objetivo minimizar daños colaterales, puesto que la población no es el enemigo; (iv) la protección de la fuerza occidental es una prioridad, puesto que hay que mantener el apoyo de la opinión pública; (v) no supone un alto grado de implicación de la sociedad que manda sus Ejércitos; (vi) son guerras de elección más

que de supervivencia. En estas guerras es trascendental el poder aéreo, porque, de esta forma, se puede tener un acceso directo y rápido al enemigo, aunque también implica una serie de limitaciones, como los errores operacionales, la dificultad de separar a los combatientes de los civiles o incluso cometer el error de atacar instalaciones civiles claves (Williams, 2009). En definitiva, lo que ha sabido combinar EE UU es el uso de la tecnología y las estrategias de guerra. Esta superioridad se demostró en la operación *Tormenta del Desierto* y, posteriormente, en Bosnia y Kosovo (que, aunque eran misiones OTAN, estaban lideradas por EE UU) con campañas de bombardeo aéreo que demostraron la superioridad militar. Esto igualmente se volvió a demostrar en la *Operación Libertad Duradera* de Afganistán y actualmente en Libia.

Resumidamente y al margen de lo apuntado por los autores citados, se pueden sintetizar las características de las nuevas guerras como sigue: tienen lugar en estados que contienen sociedades divididas en las que se provocan conflictos basados en disputas territoriales, étnicas, tribales, lingüísticas, culturales y religiosas. El carácter identitario se constituye como la principal peculiaridad de los mismos; son guerras caracterizadas por la incertidumbre y por objetivos políticos ambiguos, si es que existen objetivos políticos; han experimentado o experimentan un conflicto armado entre diversas facciones; han provocado un número considerable de desplazados y refugiados; aparece el genocidio como herramienta sistemática; han vivido la intervención de la comunidad internacional. Las principales víctimas han sido, por tanto, las poblaciones civiles, humilladas hasta el extremo y sometidas a procesos de limpieza étnica; el Estado ha dejado de tener el monopolio legítimo de la violencia. En cuanto a los lugares predilectos para estos conflictos, suelen ser las fronteras, puntos neurálgicos, zonas de paso, yacimientos de recursos naturales e interés geopolítico fundamentalmente, así como, sobre todo, en los puntos de fractura de los imperios que a comienzos del siglo xx dominaban el mundo y se lo habían repartido entre ellos (Münkler, 2005: 7). Aparecen también actuaciones asimétricas como el terrorismo. Se desvanecen las categorías hasta entonces claramente establecidas, como estados, actores no estatales, combatientes, civiles, dirigentes de milicias y empresarios. Así mismo, se caracterizan porque produ-

ce una mayor preocupación en la opinión pública internacional, pero la implicación de la sociedad internacional es a través de unas FFAA entrenadas, profesionales y motivadas. En definitiva, no son guerras «clauswitzianas» porque les faltan los objetivos políticos. La guerra como acto político, según la definía Von Clausewitz, era «una mera continuación de la política por otros medios» (Von Clausewitz, 2005: 31), pero actualmente ha dejado de tener esa intención política. Dicha intención política de la guerra como fin se ha visto difuminada en muchos conflictos contemporáneos.

Por tanto, no son guerras que se puedan estudiar desde el paradigma tradicional. El realismo se enfoca en la violencia interestatal y los conflictos más importantes entre 1990 y 2001 han sido dentro de los estados (Sheehan, 2005: 21). También y en esta línea, como establece Touraine, los conflictos actuales no tienen función política o social. Los estados modernos se habían construido a través y como resultado de guerras y una guerra ya no es la otra cara de un conflicto social (Touraine, 2005: 14), sino la desintegración del Estado, la guerra civil y las insurgencias. La guerra entre Estados es, por tanto, un modelo histórico agotado según Münkler. La asimetría de las nuevas guerras ha supuesto un desafío importante a la política de seguridad. La guerra entre Estados tenía un marco claro: debido a la simetría de los contendientes clarificaba escenarios complejos y permitía la toma de decisiones por medios militares y todo el orden político del mundo de los Estados estaba programado sobre la simetría gracias al principio de la soberanía. Sin embargo, la presencia de actores privados, actores bélicos semiestatales, etc. ha conllevado que sean las asimetrías las que predominen (Münkler, 2005: 180). Estos son algunos de los factores que inciden en la prolongación de los conflictos en el tiempo y en la dificultad de su resolución. Otros que podríamos citar son no solamente la presencia de actores privados, sino también el número y la naturaleza de los mismos, el grado de complejidad del conflicto, la rentabilidad del mismo para alguna de las partes implicadas, la eficacia de la disuasión y la existencia de canales diplomáticos entre otros (Jordán y Calvo, 2005: 39-40).

2. LA RESPUESTA A LAS NUEVAS GUERRAS: LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

2.1. Tipología conceptual de las operaciones de paz

Las Operaciones de Paz o de Apoyo a la Paz son aquellas que normalmente se ejecutan bajo los auspicios de Naciones Unidas u otras Organizaciones Internacionales competentes como la OTAN, siempre con el mandato aprobado por resolución de estas, y que cuenta, normalmente, con el consentimiento de las partes implicadas. Su objetivo se centra en encontrar soluciones de paz en el ámbito de un conflicto o bien en hacer que se cumplan los acuerdos alcanzados entre las partes para, finalmente, lograr condiciones de paz duraderas.

Son muchas las categorizaciones que existen en este tipo de operaciones, por lo que recurriremos a la Doctrina de Empleo del Ejército de Tierra español⁵ para establecer una tipología de las mismas. De este modo, la actual Doctrina establece la siguiente clasificación para los diferentes tipos de operaciones:

- Cooperación multinacional militar en tiempo de paz.
- Apoyo a autoridades civiles en territorio nacional.
- Apoyo a la paz.
- Estabilización.
- Combate generalizado.
- Intervención limitada.

A la luz de esta clasificación vemos que las acciones ejecutadas en las operaciones conocidas como de paz entrarían plenamente en los tipos de Apoyo a la Paz y también de estabilización, teniendo en cuenta que el apoyo a autoridades civiles está restringido al territorio nacional.

Así, en cuanto a las acciones de apoyo a la paz, estas pretenden: «reforzar las soluciones de paz adoptadas, disuadir para que no emerja un conflicto, o preparar las condiciones para que el conflicto se resuelva definitivamente. Sus objetivos son evitar que la violencia se extienda y, sobre todo, reducir la tensión entre

5. Doctrina de Empleo de las Fuerzas Terrestres, PD1-001.

facciones rivales para intentar»⁶. Las de estabilización por el contrario «tienen por objetivo la reducción de la violencia del estado/estados afectados hasta un nivel en que el gobierno legítimo pueda ejercer sus funciones y que permita su gestión por medio de las fuerzas de seguridad de la nación/es anfitriona/s... Las operaciones de estabilización y las operaciones de combate no se excluyen, ya que unas implican normalmente aspectos de las otras»⁷. Las operaciones que han llevado a cabo las unidades del Ejército de Tierra español se enmarcan claramente en estas dos categorías.

Además, si atendemos a la clasificación de las operaciones de paz que realiza las Naciones Unidas, podremos a su vez subdividir estas en los siguientes tipos:

- Operación de prevención de conflictos (*conflicts prevention*), que suponen el establecimiento de las medidas necesarias para evitar que estalle la violencia en situaciones de crisis o previas a esta (vigilancia temprana, disuasión, etc.).
- Operaciones de establecimiento de la paz (*peace making*), dirigidas a apoyar el cese de hostilidades y que normalmente se concretan en despliegues de interposición de fuerzas multinacionales entre estados o entre las partes.
- Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*peace keeping*), encaminadas a la contención, moderación y finalización de hostilidades entre estados o partes monitorizando y colaborando en la implementación de los acuerdos de paz. Comprenden el empleo de unidades armadas y/o de observadores militares.

Además de estas, nos encontramos con otros dos tipos de operaciones cuando no se cuenta con el consentimiento de las partes y son las llamadas:

- Operaciones de imposición de la paz (*peace enforcement*), en las que bien se imponen los acuerdos o se restituye el poder legalmente establecido y en ambos casos con el uso de la fuerza.

6. *Ibidem*.

7. *Ibidem*.

—Operaciones de consolidación de la paz (*peace building*), en las que se participa garantizando o apoyando la seguridad. Estas últimas podemos alinearlas semánticamente con las anteriormente denominadas por la Doctrina como de estabilización.

Y aún nos quedarían las operaciones llamadas de ayuda humanitaria y que habríamos de situarlas en el tipo de las denominadas como de apoyo a la paz, si bien en muchas clasificaciones son consideradas aparte. Son estas operaciones las destinadas a asistir a las autoridades civiles con el objeto de paliar las necesidades de la población civil y aliviar su sufrimiento en situaciones de catástrofe natural o las derivadas de un conflicto.

No obstante, el marco que nos ocupa es el de la reconstrucción después del conflicto con la finalidad de estabilizar un territorio. Este cometido caería dentro de las Operaciones de construcción o de consolidación de la paz. Para construir la paz se ha requerido centrarse en la relación entre seguridad y desarrollo, lo cual implica considerar las capacidades y habilidades conjuntas de distintos actores tanto estatales, como públicos o privados. Es en el ámbito de estos procesos de construcción de la paz donde se ha constatado el creciente protagonismo de una gran cantidad de actores, concretamente de los actores privados como las ONG, en cooperación con los estados a través de sus Ejércitos, y donde la presente investigación cobra su importancia: en la cooperación entre las ONG y los Ejércitos en procesos de reconstrucción y estabilización posconflicto.

En una Agenda para la Paz, el Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali describió la Construcción de la Paz como un espacio en el que se involucra una amplia gama de actores que traen consigo una variedad de recursos y habilidades a la misión y cuyas habilidades debían ser utilizadas de forma que añadiesen valor al conjunto de la misma. Más técnicamente, esto se ha conocido como interacción interorganizacional. Este tipo de interacción utiliza las ventajas comparativas de gran número de actores estatales e institucionales que tratan de abordar desafíos simultáneos o interdependientes de los civiles y los militares en la implementación de la paz (Rolfe, 2011: 3).

Esta afirmación recogida en una Agenda para la Paz evidencia el cambio en las circunstancias de las Operaciones de Paz ante las experiencias de Ruanda, Bosnia y Somalia. La necesidad de ser instrumentos que reduzcan o eliminen sustancialmente la violencia subrayaba dicho giro: la soberanía del Estado seguía primando siempre que no se violasen los Derechos Humanos; se volvieron más ambiciosas con amplios despliegues; participaron más actores compitiendo por recursos y protagonismo; y los *peacekeepers* se vieron comprometidos en todo tipo de tareas, desde la protección civil, a la resolución de conflictos. Se crearon en definitiva espacios en los que confluyeron actores con programas, intereses, valores y roles diferenciados, que requerían de una adecuada gestión. Si, por un lado, estas operaciones conformaron proyectos más ambiciosos para la resolución de los conflictos; por otro, es evidente que añadieron complejidad al multiplicarse las interacciones interorganizacionales.

2.2. La construcción de la Paz

Las respuestas diseñadas para las nuevas guerras, se han preocupado tanto por las soluciones prácticas e inmediatas a las consecuencias humanitarias, como por las respuestas más insertas en el largo plazo a las que se le ha conferido también un carácter multifuncional. Las estrategias que se han desarrollado en los últimos conflictos con el objetivo de estabilización y de reconstrucción conllevan el siguiente modelo secuencial: en primer lugar, intervención militar para poner fin a los enfrentamientos bélicos; en segundo lugar, estabilización basada en medios militares; tercero, la creación de estructuras políticas de carácter democrático bajo la supervisión y autoridad de la ONU u otros OOH; cuarto, la transferencia progresiva de autoridad y, por último, retirada de las fuerzas militares que intervinieron.

Todo esto ha desarrollado el campo de la rehabilitación e los conflictos. La rehabilitación de los conflictos consiste en «un proceso de reconstrucción y reforma después de un conflicto, que sirve de puente entre las acciones de emergencia a corto plazo y las de desarrollo a largo plazo, con las cuales puede en parte solaparse. Su cometido consiste en sentar las bases que permitan el desarrollo, aprovechando la experiencia y resultados

del trabajo de emergencia previamente realizado»⁸. Las áreas de intervención en la rehabilitación posbélica pretenden abarcar todos los espacios, están estrechamente relacionadas entre sí y se desarrollan de forma simultánea. La perspectiva es, por tanto, integradora y global. La rehabilitación posconflicto se ha llevado a cabo mediante las Operaciones de Consolidación o Construcción de la Paz o *Peacebuilding*.

La consolidación de la paz significa, afianzar la paz y prevenir la vuelta a las hostilidades. Ha consistido en un ímprobo esfuerzo de la ONU y de un conjunto de actores de la comunidad internacional para desarrollar infraestructuras políticas, económicas y de seguridad, de forma que el conflicto pueda resolverse de manera duradera, con el objetivo de favorecer la reconciliación y la reconstrucción (David y Roche, 2002: 126). El objetivo final de este tipo de misión es que las fuerzas se retiren una vez que se hayan alcanzado los objetivos.

Tanto la imposición de la paz como la consolidación de la paz se han propuesto con el objetivo de concebir y de llevar a cabo una seguridad adaptada a los desafíos que generaron la transformación de los conflictos: grandes movimientos de desplazados y refugiados, colapso del Estado, enfrentamiento entre distintos grupos, crisis humanitarias, etc. En este contexto, las Naciones Unidas comenzaron a tomar una posición más activa frente a los conflictos, así como una mayor implicación en las fases posteriores a los mismos. También la vinculación de esta organización con otras organizaciones como la UE, la OTAN, ONG hace que cada vez se trate más de misiones de carácter híbrido con una delegación de parte de su misión en OOII o de carácter regional. El papel desempeñado por estas organizaciones ha supuesto una adaptación y ampliación de sus capacidades militares para participar en crisis internacionales. Por otra parte, igualmente, el papel desempeñado por los estados en la llamada que hacen estas organizaciones ha sido uno de los espacios de participación de sus FFAA (Marrero Rocha, 2007: 18). Y, final-

8. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/188>

mente, las ONG⁹, por su parte, han complementado el trabajo de las agencias de Naciones Unidas, o que actuaban incluso de forma independiente.

El carácter híbrido de estas misiones tiene su origen en el Informe Brahimi, encargado por el Secretario General de la ONU a Lakhdar Brahimi. El Informe tenía como objetivo llevar a cabo un estudio que evaluara todos los factores necesarios para mejorar las Operaciones de Paz, esto es, para establecer misiones flexibles y robustas. El concepto de *Integrated Mission Task Force* surge en el año 2000 y formula las primeras recomendaciones apostando por la necesidad de unificar instrumentos políticos, militares y humanitarios bajo un liderazgo común, destacando que la acción humanitaria constituye uno de los elementos que permite la estabilización del entorno civil de la operación de mantenimiento de la paz. Con la integración se pretendía responder mejor a los retos suscitados por las nuevas guerras y las situaciones posbélicas que planteaban los mismos. Una misión integrada tiene como objetivo ser un instrumento mediante el que la ONU pretende ayudar a los países en procesos de transición de una situación bélica a la paz duradera. Además de las situaciones de conflicto, también pueden hacer frente a otras situaciones complejas que requieran de la respuesta global del sistema de Naciones Unidas. Esta complejidad extrema, que demanda respuestas donde intervienen muchos actores nacionales, internacionales, políticos, humanitarios, militares, supone una necesidad fuerte de coordinación de esas respuestas multidimensionales.

9. El aumento de las ONG nacionales e internacionales para responder a los problemas de índole global o transnacional significará, además de un protagonismo de la sociedad civil, que tanto los actores públicos nacionales como internacionales deberán coordinarse con estos nuevos actores que disfrutan de una autonomía significativa. Ha sido común en muchos países occidentales que las organizaciones de la sociedad civil se hayan comprometido cada vez más en la provisión de servicios públicos. Esto ha llevado consigo la privatización o la transferencia hacia el sector privado en la prestación de determinados servicios. Por una parte, se produce una descentralización en niveles inferiores y, por otra, la transferencia hacia organizaciones supranacionales, sobre todo en el último cuarto del siglo xx. (Colás, 2002: 147).

La definición que proporciona el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU para este concepto de misiones integradas es: «una misión donde hay una visión compartida entre todos los actores de las Naciones Unidas respecto al objetivo estratégico de la presencia de Naciones Unidas en un determinado país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado por parte de todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas de lograr un entendimiento común del mandato y de las funciones de los distintos pilares de la presencia de las Naciones Unidas en el país y utilizar este entendimiento común para maximizar la eficiencia, eficacia y el impacto en todos los aspectos del trabajo y la presencia de las Naciones Unidas en este país»¹⁰. Posteriormente han surgido otros documentos que han ido aclarando este concepto de misiones integradas. Así, el documento sobre las orientaciones específicas del Secretario General de 2006 especifica: «la integración es un principio general de orientación para el diseño y la aplicación de operaciones complejas de las Naciones Unidas en situaciones de posconflicto que vincula distintas dimensiones de la construcción de la paz (política, humanitaria, de desarrollo, derechos humanos, Estado de Derecho y aspectos sociales y de seguridad) integrándolos en una estrategia coherente»¹¹.

Las Naciones Unidas confieren a las misiones integradas tres tipos de objetivos: la restauración de la estabilidad, la ley y el orden; la protección de los civiles; la fundación de una recuperación largo plazo, el desarrollo y la gobernanza democrática. Esto implica multitud de funciones como la protección de civiles, asistencia humanitaria, reforma del sector de la seguridad y reestructuración socioeconómica principalmente. En definitiva y resumidamente, estas misiones integradas, de tercera generación o de consolidación de la paz, añaden un nuevo elemento, puesto que contribuyen a la reconstrucción del Estado y de las estructuras sociales.

La ampliación, por tanto, de las funciones tradicionales hacia estas nuevas propuestas han englobado tareas tan dispares como

10. ONU: *Guidelines on the Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Working group circulation draft, 25 de abril, 2006.

11. ONU: *Secretary General Note of Guidance on Integrated Missions*, 9 de febrero, 2006.

desarrollar un compromiso con la administración temporal de países que han salido de un conflicto, retorno de desplazados y refugiados monitorización de elecciones, protección de asistencia humanitaria, reforma del sector de la seguridad, el fomento del desarrollo de la actividad económica y, en definitiva, la creación de ambientes seguros y estables en los que consolidar la paz (Knight, 2005: 522, 523). Los ejemplos más significativos los encontramos en las crisis de Kosovo y Timor Oriental, Afganistán, Sierra Leona, etc., donde las OOH han asumido un importante grado de implicación en la gobernanza y en la administración de los territorios, además del esfuerzo individual de los Estados y de las ONG. Kosovo fue, por tanto, el primer escenario, tras la publicación del Informe Brahimi, donde se aplicó el concepto de integración, con el objeto de garantizar la división de tareas y mandatos entre las distintas organizaciones implicadas en la respuesta a esta crisis.

2.2.1. *Los objetivos de la Construcción de la Paz*

La construcción de la paz comporta tres objetivos que suponen un enfoque global o una aproximación comprehensiva a la construcción de la paz y rehabilitación posconflicto y tres principios que se desarrollan en los objetivos. Por un lado, los objetivos son: la transición de la seguridad, la transición democrática y la transición socioeconómica (David y Roche, 2002: 126), objetivos en los que podemos englobar todas las nuevas tareas de estas misiones. Los principios giran en torno a la democratización, la buena gobernanza y el Imperio de la Ley (Yannis, 2003: 78). Tanto los tres objetivos como los principios que han sido utilizados como instrumentos evidencian cómo la comunidad internacional puede ayudar a la reconstrucción de estados colapsados y, además, ponen de manifiesto la rápida evolución en estos contextos, volviéndose la aproximación a la reconstrucción cada vez más sofisticada.

La pacificación y mejora de la seguridad es la primera tarea que se procede a desarrollar para poder llevar a cabo la rehabilitación social, económica o política. Según Kaldor, en la medida en que la reconstrucción se erige como una estrategia para la paz tiene

que proporcionar seguridad económica y confianza en el futuro, así como ausencia de miedo entre la población (Kaldor, 2001a: 171). Para ello, en primer lugar, el trabajo consiste en garantizar temporalmente la estabilidad aportando fuerzas de seguridad, policía, ayuda humanitaria y asistencia técnica (Fukuyama, 2004: 150). En este sentido, las principales funciones de las operaciones internacionales consisten en supervisar los procesos de desarme y de desmovilización de excombatientes y la limpieza de minas para garantizar la distribución de la ayuda, el retorno de los refugiados, ayuda humanitaria y la reactivación de la economía (Ottaway, 2003: 250). En segundo lugar, la preparación y supervisión de las primeras elecciones también es una tarea fundamental para garantizar estabilidad, seguridad política y legitimidad de las instituciones.

En la transición democrática el objetivo es poner en práctica las condiciones favorables a la democratización. Para conseguir este objetivo, se debe llevar a cabo una rehabilitación política e institucional. Este proceso consiste en crear instituciones estatales autosostenibles que sean capaces de sobrevivir una vez que se retire la misión internacional (Fukuyama, 2004: 150). Para crear instituciones democráticas, el primer paso suele ser la celebración de elecciones libres enteramente supervisadas. El objetivo, en definitiva, como establece la profesora Kaldor, es restaurar la legitimidad y devolver el control sobre la violencia organizada a las autoridades públicas. Se trata de restablecer la confianza en las autoridades por parte de la población, aunque sólo sea en el ámbito local, así como el restablecimiento de un Estado de Derecho que permita la actuación de estas autoridades en un marco de valores democráticos. Por tanto, es a la vez un proceso político y legal (Kaldor, 2001a: 26).

La restauración de la ley y el orden coadyuvan a crear situaciones en las que se puede volver a desarrollar una normalidad que permita la repatriación de refugiados y de desplazados. El restablecimiento del Estado de Derecho conlleva una tarea fundamental: la reforma del sector de la seguridad. Desde un punto de vista conceptual, el sector de la seguridad abarca los llamados actores operacionales de la seguridad y las instituciones civiles que controlan a estos actores operacionales. Los actores operacionales de la seguridad son las FFAA, las fuerzas y cuerpos de seguridad del

Estado y los servicios de inteligencia. Las instituciones civiles que ejercen el control son: el Ministerio de Defensa, sistema judicial y penal y el Parlamento. La reforma del sector de la seguridad puede abarcar actividades que comprenden desde la desmovilización de guerrillas y soldados, la captura de criminales de guerra, la puesta en marcha de programas de control de circulación de armas ligeras o el entrenamiento de agentes y grupos de la sociedad civil para la supervisión de las instituciones de seguridad (Bernabeu, 2006).

En cuanto a la transición socioeconómica, en líneas generales, los objetivos de naturaleza económica y social comprenden el restablecimiento de un sistema financiero y de un gobierno que dispense los servicios sociales básicos (David y Roche, 2002: 127). En una primera fase, se incluyen medidas para asistir a la población afectada por el conflicto y a las personas desplazadas. En un segundo momento, las medidas macroeconómicas deben ir dirigidas a estabilizar el sistema monetario, controlar la inflación y restaurar las condiciones que puedan hacer funcionar al sector privado (Ottaway, 2003: 251).

En la primera fase de la transición socioeconómica, es fundamental la ayuda humanitaria. Se trata de proporcionar suministro de bienes o servicios a las poblaciones necesitadas. Los principios que guían la provisión de este tipo de ayuda son los siguientes: se ejerce sin ánimo de lucro y sin ningún tipo de discriminación. Puede ser de emergencia y de ayuda al desarrollo. La primera es a corto plazo y suele durar meses. La segunda conlleva proyectos de desarrollo. Ambos tipos de ayuda están subvencionados por donantes.

Por otra parte, en cuanto a los objetivos de naturaleza social, juega un papel fundamental la rehabilitación de los servicios sociales básicos. Este tipo de servicios, como los de salud, educación y agua potable, suelen verse en gran medida destruidos o paralizados por los conflictos, de modo que su recuperación resulta prioritaria. Su recuperación y reconstrucción es una de las medidas de máxima atención tanto para el restablecimiento de una normalidad diaria como para la recuperación de la confianza por parte de la población afectada. Debido a la urgencia que requiere el restablecimiento de estos servicios básicos, se suelen desarrollar gracias a

los conocidos como proyectos de impacto rápido¹². Estos proyectos suelen implementarse tanto por la misión militar como por la civil.

Otra tarea básica en el apartado de lo social consiste en recuperar el tejido cívico local, las estructuras sociales, las redes de solidaridad y las normas de convivencia; en definitiva, fomentar el capital social. La rehabilitación social tiene varias dimensiones: una dimensión que concierne al inmediato posconflicto, como la desmovilización de los soldados y el retorno y reintegración de refugiados y desplazados. Una dimensión trascendental es la reconciliación de los diferentes grupos que se han enfrentado durante el conflicto con el objetivo de conseguir cohesión social. Por otro lado, en los últimos años se ha desarrollado un enfoque de género aplicado a las Operaciones de Paz. En este sentido ha trabajado la Resolución 1325 del Consejo General de Naciones Unidas sobre «Mujer, Paz y Seguridad» de 2000. En ella se reconoce un enfoque de género en el que se resalta las consecuencias de los conflictos sobre las mujeres y las niñas, así como sus necesidades específicas durante en el conflicto y en el posconflicto.

En cuanto al ámbito del fomento del tejido social, las ONG internacionales han desarrollado, además, un papel de impulsor de las ONG locales. Su trabajo en esta área ha sido importante, sobre todo en el apoyo de sus programas, entrenamiento y desarrollo de capacidades. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de Cáritas Internacional y, en nuestro estudio, de Cáritas española. Su misión ha consistido no sólo en desarrollar determinados programas, sino también en el entrenamiento de cooperantes locales para que las estructuras sigan funcionando a su partida. Por esta razón, normalmente el personal de esta ONG está constituido por locales de diferentes comunidades étnicas. Las relaciones entre los socios

12. Los QIP son proyectos de corto alcance, pero de rápido impacto, que son identificados y gestionados (pero habitualmente no realizados) por los elementos CIMIC del contingente. Para su ejecución se recurre, normalmente, a elementos de la Fuerza (unidades de ingenieros principalmente) o bien a contratistas locales. Normalmente existen unos límites presupuestarios para la realización de los proyectos. Es decir, se busca maximizar rendimientos, el menor dinero posible con la mayor visibilidad y efectos entre la población y también siempre y cuando favorezca la misión.

internacionales y locales suele cambiar con el avance de la misión. Mientras que los expertos internacionales juegan un papel catalítico y organizador en las primeras fases, después su papel se centra en el entrenamiento, la educación, y la supervisión. En este sentido, el liderazgo que ejercen las ONG es importante. El estudio de su impacto ha sido ampliamente analizado y la lección que se extrae es que han jugado un papel relevante en temas de género, diálogo interétnico y fortalecimiento de sus socios (Rodríguez-Carmona, 2004: 355). Sin embargo, son las ONG internacionales o foráneas las que en los inicios del posconflicto siguen llevando el peso de las operaciones. Podrán aparecer nuevas ONG locales y muchas de las ya existentes pueden expandirse y hacerse más profesionales, pero a la mayoría les puede resultar dificultoso trabajar con sus gobiernos en cuestiones de conflictos (Cuny, 1993: 162).

Resumidamente, se puede decir que de las Operaciones de Paz tradicionales que se caracterizaban por la imparcialidad, el no uso de la fuerza, el consentimiento de la nación anfitriona y compromiso en los conflictos interestatales, se ha pasado a las misiones contemporáneas, caracterizadas porque a menudo incluyen civiles, son multidimensionales, participan principalmente en conflictos intraestatales y las tropas de Naciones Unidas pueden realizar multitud de funciones, como creación de áreas seguras, limpieza de minas y control de procesos electorales (Beauregard, 1998: 5), además de colaborar estrechamente en la administración de territorios con otro tipo de OOII.

De esta forma, se han expandido los complejos estratégicos que unen actores estatales, actores públicos internacionales y actores no estatales (privados y no privados). Esta respuesta imita a las nuevas guerras tanto en la forma en que desdibuja las distinciones convencionales entre población, Ejército y Gobierno y actores económicos y financieros, como en el modo en que entremezcla a estos actores. Este análogo liberal incluye la creciente interconexión entre organizaciones civiles y militares como ONG y compañías privadas (Duffield, 2001: 76-77). La compleja relación que se comenzó a perfilar entre agentes y estructuras provoca procesos que han supuesto también un importante desafío al pensamiento en las Relaciones Internacionales en distintas facetas, como la evolución en el concepto de seguridad.

2.2.2. *Ejército y ONG en la Construcción de la Paz*

El desarrollo de estos objetivos y principios corre a cargo, como se ha visto, de numerosos actores: OOII, FFAA, ONG, Agencias de Cooperación... De esta manera, el modelo de acciones integradas plantea también nuevos retos y desafíos respecto a la relación y colaboración entre Ejército y las organizaciones humanitarias. Las relaciones entre estos dos actores varían dependiendo del escenario y del momento de la operación. Los Ejércitos pueden tener desde el rol de facilitadores de la acción humanitaria creando espacios de seguridad, hasta realizar ellos mismas labores humanitarias solo en casos muy extremos y dentro de los medios y capacidades. Puede, así, cambiar la intensidad de la relación, por lo que no es posible construir un marco normativo único si tenemos en cuenta la diversidad de los mandatos. Por tanto, la cooperación civil-militar no puede catalogarse en un único modelo. Cada escenario y cada caso son totalmente diferentes. La valoración se hará, por tanto, para cada circunstancia específica. Sin embargo, aunque no podamos categorizar modelos únicos para todos los casos, los roles de cada una de nuestras instituciones objeto de estudio suelen ser parecidos, teniendo obviamente siempre en cuenta el tipo de misión en el que nos ubicamos.

El papel de los ejércitos en los procesos de reconstrucción es básicamente el siguiente: impedir o prevenir acciones bélicas, es decir, crear las condiciones para proporcionar ayuda de emergencia a la población; establecer orden y estabilidad como requisito para el retorno de refugiados y el desarrollo económico; proteger a las minorías; desarmar y desmilitarizar a las partes implicadas en el conflicto; llevar a cabo limpieza de minas y apoyar a las fuerzas nacionales de seguridad en el proceso de reconstrucción, es decir, instruir las y asesorarlas (Schäfer, 2003: 167-168). En cuanto al grado de implicación de los militares en tareas humanitarias, puede llevar a una confusión de roles, generando situaciones de peligro y de conflicto para los actores humanitarios si se instrumentaliza política y militarmente la ayuda humanitaria.

Por otra parte, el rol que pueden jugar las ONG con la ayuda humanitaria en las situaciones de reconstrucción es la siguiente: distribución de ayuda alimentaria, ayudar en la reintegración de refugiados de guerra civiles, proporcionar servicios básicos a la

población, establecer infraestructuras, construir o reconstruir escuelas, influenciar formas políticas, legales y estructuras democráticas y transparentes, así como apoyar a los grupos marginales, la igualdad de derechos, la igualdad de género (Schade, 2003: 125). Las ONG pueden llevar a cabo cierto grado de colaboración. Pero lo que suscita más rechazo es la integración de la ayuda humanitaria como es en el caso de las misiones integradas, puesto que el concepto de misión integrada, tal como se ha interpretado y puesto en práctica, puso de manifiesto que el componente humanitario de la misma quedaba sujeto a los objetivos estratégicos de la construcción de la paz en particular y de reconstrucción de estados fallidos de forma más global.

2.2.3. *El Ejército Español en las Operaciones de Paz*

El año 1989 significó para las Fuerzas Armadas españolas y para el Ejército de Tierra en particular un auténtico cambio en la concepción doctrinal y el empleo táctico de sus unidades, al iniciarse su apertura al exterior con la proyección de fuerzas a escenarios lejanos en el desempeño de las denominadas Operaciones de Paz. Una serie de factores que podríamos considerar como exógenos favorecieron esta circunstancia. En primer lugar, la caída del muro de Berlín significó la desaparición de la Guerra Fría y, con ella, del bipolarismo que marcaba el orden internacional surgido tras la II Guerra Mundial, lo que produjo el desbloqueo en el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, por tanto, una mayor capacidad de generar consenso entre los miembros permanentes. Por otro lado, la desintegración de la antigua URSS, desencadenó un proceso en cascada de surgimiento de identidades nacionales, que desembocaron en nuevos Estados, algunos de ellos nacidos por medio de conflictos armados, como fue el caso de la antigua Yugoslavia. A este escenario habría también que sumarle la participación de España en diversos organismos internacionales desde comienzo de los años ochenta: España ingresa en la OTAN en 1982, en la Unión Europea Occidental en 1988 y, como consecuencia de su ingreso, también en la entonces CEE, comienza su participación en el Eurocuerpo, la EUROFOR, la Brigada Franco-Alemana y otras fuerzas multinacionales, todo lo cual representaban com-

promisos y obligaciones con socios y aliados en el esfuerzo de la defensa y seguridad común.

De este modo, el Ejército de Tierra cambiaba su concepción de una orientación totalmente territorial, con las miras puestas en el interior del territorio soberano, para sumarse definitivamente a lo que ha conocido en ocasiones como la transición exterior, que ya se había iniciado con Cánovas del Castillo pero que se dilató por las dictaduras primo-riverista y franquista, incorporándose a las escena internacional en el esfuerzo común de la Seguridad Internacional en la década de los noventa del siglo pasado.

a) *Recorrido histórico del Ejército de Tierra en las Operaciones de Paz*

Para hablar de la primera Operación en la que participa España tenemos que remontarnos a enero de 1989, cuando Naciones Unidas solicitó a España participar con observadores militares en dos misiones en África: UNAVEM en Angola y UNTAG en Namibia. A esta primera contribución española, que se realiza sobre la base de personal en labores de observación y no encuadrado en unidades, se sucederán otras similares en El Salvador (ONUSAL, 1992-1995), Mozambique (ONUMOZ, 1993) y Guatemala (ONUCA, 1989-1991). A todas ellas las podemos considerar como operaciones que son consecuencia de las dinámicas acaecidas durante la Guerra Fría, como es el seguimiento de los Acuerdos de Paz de Contadora en América Central o el repliegue de las tropas cubanas de Angola. Tras muchos años de bloqueo en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, todo este conjunto de operaciones la podemos situar tanto en la tipología de las operaciones de Apoyo a la Paz como de mantenimiento de paz. Fueron operaciones de verificación de acuerdos, cuyo personal participante estaba compuesto fundamentalmente de oficiales y que supuso un primer contacto con personal de otros contingentes y, sobre todo, comenzar a conocer la realidad de la arena internacional en cuanto a la multiplicidad de actores que se encontraban en estos escenarios, como las ONG y los intereses y objetivos a perseguir.

En cuanto a la primera operación de apoyo a la paz en la que participaron fuerzas terrestres del Ejército de Tierra español, hemos de remontarnos al año 1991 con la operación *PROVIDE COMFORT*, justo después de la Primera Guerra del Golfo (1990),

en la que fuerzas de la Brigada Paracaidista fueron desplegadas en el área del norte de Irak en abril de 1991 para proporcionar seguridad y ayuda humanitaria a los kurdos que huyeron de sus hogares tras el conflicto. Esta operación fue la primera de las que podemos considerar como de ayuda humanitaria. A partir de esta misión encontraremos otras muchas operaciones en las que unidades del Ejército de Tierra serán proyectadas al exterior en Apoyo a la Paz. En este contexto se sitúan también las operaciones en Balcanes, incluyendo la última Operación en Kosovo, todas ellas lideradas por diferentes organismos internacionales, desde las Naciones Unidas, bajo el paraguas de la OTAN, hasta aquellas pilotadas por la Unión Europea.

Con el transcurso del tiempo aflorarán otras operaciones que habríamos de enmarcarlas en el ámbito de la degradación de la gobernabilidad de los estados. En algunas de ellas también participó y participa España. En esta situación tendríamos la operación ALBA en Albania en 1997, ISAF en Afganistán, aún en vigor desde 2002, MINUSTAG en Haití entre 2004 y 2006 y la operación de UNIFIL en el Líbano, aún vigente desde 2006. Aunque las razones de actuación en estos Estados son múltiples, todas ellas de algún modo coinciden en la necesidad de fortalecer la seguridad colectiva, si bien en alguno de los casos se ha aludido al derecho a proteger, por lo que los ciudadanos pasan a ser el centro de los esfuerzos en la seguridad. No obstante, la característica principal de estas operaciones con respecto a las anteriores es que las acciones militares tácticas de las mismas han conllevado, sobre todo en Afganistán, la necesidad de realizar operaciones de estabilización que, en algunas ocasiones, ha forzado el uso de la fuerza y, por tanto, ejecutándose acciones de combate contra fuerzas opositoras. Así, si UNIFIL o MINUSTAG la podemos considerar como una operación de *Peacemaking*, operaciones como la de ISAF pueden ser consideradas como *Peacebuilding* y, en algunas zonas/regiones de Afganistán, incluso como de *Peace-enforcement*.

Por último, no se pueden obviar otras tantas operaciones de ayuda humanitaria que en escenarios lejanos han realizado unidades del Ejército de Tierra español, en la mayor parte de los casos con personal muy especializado (ingenieros, personal sanitario, hospitales de campaña, etc.). Estos son los casos de asistencia en

las catástrofes del huracán Mitch en Centroamérica, operación ALFA-CHARLIE 1998-1999, INDIA MIKE en las inundaciones de Mozambique 1999, TANGO TANGO en los terremotos de Turquía en 1999 y las dos misiones de RESPUESTA SOLIDARIA en Indonesia 2005, Pakistán 2005-2006.

A las operaciones mencionadas se pueden sumar otras muchas más en las que ha participado personal militar español del Ejército de Tierra, pero siempre a título individual en operaciones de Mantenimiento de la Paz o, incluso, de prevención de conflictos. Esos serían los casos de la OSCE en Nagorno Karabaj, Georgia y Moldavia, de MINURSO en el Sahara Occidental o de UNAMIS en Sudán. Otras, como la de Unión Europea en Uganda formando al Ejército de Somalia o de Mali, podemos considerarlas como operación de consolidación de la paz o *Peacebuilding*.

b) *Estudio de caso. Los Balcanes*

Nos centraremos ahora en las particularidades de las Operaciones de Apoyo a la Paz realizadas en los Balcanes y cuya presencia de fuerzas del Ejército de Tierra español se remonta a 1992, cuando, en pleno conflicto bélico en Bosnia Herzegovina, el Ejército de Tierra desplegó su primera Agrupación Táctica llamada «Málaga» en ese Teatro de Operaciones.

Las primeras Unidades desplegaron en septiembre de 1992, integrándose en la misión liderada por la ONU conocida como UNPROFOR. En un principio la zona asignada por las Naciones Unidas al contingente español, con centro en la ciudad de Mostar y al norte hasta Jablanica, gozaba del cese de hostilidades entre el Ejército de la antigua Yugoslavia liderado por los serbios y la coalición de fuerzas de bosniacos (musulmanes) y croatas. Sin embargo, tras el estrepitoso fracaso de esta misión, cuyo análisis de los motivos es ajeno a este trabajo, la realidad es que en Bosnia Herzegovina se desencadenó la guerra entre croatas, musulmanes y serbios en todas las combinaciones posibles y, ante la imposibilidad de las Naciones Unidas de parar el conflicto, tuvo que intervenir la OTAN. De este modo, la Alianza asumió la responsabilidad de la estabilizar la zona a través de sus Fuerzas SFOR e IFOR tras los acuerdos de Dayton. Posteriormente, en diciembre de 2004, la UE tomaría el relevo de la OTAN y desde entonces se desarrolla

la operación «ALTHEA», en la que España, si bien ha retirado sus fuerzas, aún mantiene varios oficiales en Cuartel Generales como contribución nacional. Las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (776, 761, 770 y 776) se fueron adaptando a los acontecimientos del momento y variaron en su propósito y formulación transitando desde la escolta de convoyes de ayuda humanitaria y de detenidos liberados, dónde y cuándo lo solicitase el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la época de UNPROFOR, a centrarse en aspectos del Sector de Reforma de la Seguridad (SSR) en los últimos estadios de la misión con la OTAN y finalmente con la Unión Europea al frente de la misma.

La participación del Ejército de Tierra español en términos de presencia de fuerzas en Bosnia Herzegovina se ha materializado en observadores militares y agrupaciones tácticas y ha fluctuado a lo largo de las diferentes misiones manteniendo subidas y bajadas, pero, básicamente, se mantuvo durante bastantes años rondando los mil efectivos ¹³. En los más de veinte años de misiones que se han ido sucediendo y las organizaciones que las han liderado (ONU, OTAN y UE), podemos convenir en que casi todas las tipologías de las Operaciones de Apoyo a la Paz, de un modo u otro, se han verificado, incluyendo la de Imposición de la Paz con los bombardeos de la OTAN sobre las posiciones serbias para proteger a la población bosniaca de Sarajevo o forzar acuerdos de existencia de áreas sin aviones o tropas (*no-fly/no man zones*) ¹⁴.

Con respecto a Kosovo, más de 22.000 militares pasaron por la misión de KFOR, cuya operación aún permanece, pero en la que España decidió retirar sus tropas en marzo de 2009 tras la declaración unilateral de independencia de Kosovo en febrero de 2008. Durante la permanencia de las fuerzas españolas en Kosovo, estas han trabajado en multitud de proyectos de ayuda humanitaria y cooperación, cuestión que será analizada en posteriores epígrafes.

13. Fuente: Ministerio de Defensa

14. http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/historico/misiones/mision_12.html

c) *Cuadro resumen de la participación del Ejército de Tierra en Operaciones de Apoyo a la Paz*

PAÍS	LIDERAZGO	MISIÓN	PERIODO
ANGOLA	ONU	UNAVEM I	ENE. 1989-JULIO 1991
NAMIBIA	ONU	UNTAG	ABR. 1989-MAR.1990
NICARAGUA	ONU	ONUCA	DIC. 1989-DIC. 1991
HAITÍ	ONU	UNAVEH	OCT. 1990-ENE. 1991
KURDISTÁN (IRAK)	COALICIÓN INTERNACIONAL	PROVIDE COMFORT	ABR. 1991-SEP. 1991
ANGOLA	ONU	UNAVEM II	MAYO 1991-DIC. 1993
BOSNIA	UNIÓN EUROPEA	ECMMY/ECMM/ EUMM	JUN. 1991-DIC. 2007
EL SALVADOR	ONU	ONUSAL	ENE. 1992-MAYO1995
BOSNIA HERZG.	ONU	UNPROFOR	JUN. 1992-ENE. 1996
MACEDONIA	UNIÓN EUROPEA	UE	OCT. 1992-ABR. 1996
MOZAMBIQUE	ONU	ONUMOS	MAR. 1993-OCT. 1994
BOSNIA HERZG.	UNIÓN EUROPEA	EUAM	ABR. 1993-ABR. 1996
IRAK	COALICIÓN INTERNACIONAL	IRAQI FREEDOM	MAR. 1993-MAYO2004
RUANDA	ONU	UNAMIR	ABR. 1994-OCT. 1994
BOSNIA	UNIÓN EUROPEA	OHR	ABR. 1994-JUL. 2003
GUATEMALA	ONU	MINUGUA	AGO. 1994-DIC. 2002

BOSNIA	OTAN	DENY FLIGHT	NOV. 1994-ENE. 1996
CHECHENIA (RUSIA)	OSCE	OSCE	ABR. 1995-MAR. 1997
BOSNIA HERZG.	OTAN	IFOR	DIC. 1995-DIC. 1996
BOSNIA HERZG.	OTAN	SFOR	DIC. 1996-DIC. 2004
ALBANIA	COALICIÓN INTERNACIONAL	ALBA	MAR. 1997-AGO. 1997
MOLDAVIA	OSCE	OSCE	MAR. 1997-SEP. 1999
NAGORNO- KARABAJ	OSCE	OSCE	SEP. 1997-AGO. 2004
GEORGIA	OSCE	OSCE	ENE. 1998-DIC. 2002
KOSOVO (SERBIA)	OSCE	OSCE	ENE. 1998-MAR. 1999
CENTROAMÉRICA	ESPAÑA	ALFA CHARLIE	NOV. 1998-ENE. 1999
ALBANIA	OTAN	ALFA ROMEO	ENE. 1999-JUL. 1999
KOSOVO (SERBIA)	OTAN	ALLIED FORCE	MAR. 1999-JUN. 1999
KOSOVO (SERBIA)	OTAN	KFOR	JUN. 1999-SEP. 2009
SÁHARA OCCIDENTAL	ONU	MINURSO	AGOSTO 1999
TURQUÍA	ESPAÑA	TANGO TANGO	AGO. 1999-OCT. 1999
KOSOVO	ONU	UNMIK	SEP. 1999 -
ANTIGUA YUGOSLAVIA Y MACEDONIA	OTAN	ESSENTIAL HARVEST, AMBER FOX, ALLIED HARMONY, CONCORDIA	SEP. 1999-DIC. 2003
MOZAMBIQUE	ESPAÑA	INDIA MIKE	MAR. 2000-ABR. 2000
ERITREA	ONU	UNMEE	SEP. 2000-JUL. 2008

CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

R. D. CONGO	ONU	MONUC	NOVIEMBRE 2001 -
AFGANISTÁN	COALICIÓN INTERNACIONAL	LIBERTAD DURADERA	ENE. 2002-JUL. 2004
AFGANISTÁN	ONU Y OTAN	ISAF	ENERO 2002-
ASIA CENTRAL	COALICIÓN INTERNACIONAL	LIBERTAD DURADERA	ENE. 2002-JUL. 2004
BURUNDI	ONU	ONUB	JUL. 2004-JUL. 2005
SUDÁN	ONU	UNAMIS	JUL. 2004-FEB. 2005
HAITÍ	ONU	MINUSTAH	OCT. 2004-MAR. 2006
BOSNIA HERZG.	UNIÓN EUROPEA	EUFOR	DIC. 2004-OCT. 2010
ACEH (INDONESIA)	ESPAÑA	RESPUESTA SOLIDARIA I	ENE. 2005-MAR. 2005
SUDÁN	ONU	UNMIS	ABR. 2005-OCT. 2005
DARFUR (SUDÁN)	UNIÓN AFRICANA	AMIS II	ABR. 2005-DIC. 2007
ACEH (INDONESIA)	UNIÓN EUROPEA ASEAN	EU AMM	ABR. 2005-SEP. 2006
PAKISTÁN	OTAN	RESP. SOLIDARIA II	OCT. 2005-ENE. 2006
R. D. CONGO	UNIÓN EUROPEA	EUROFOR	JUN 2006-DIC. 2006
LÍBANO	ONU	UNIFI	SEPTIEMBRE 2006 -
CHAD Y R. C.	ONU	MINURCAT, CHAD-REP. CENTROAFRICANA	SEP. 2007-JUN. 2009
CHAD	UNIÓN EUROPEA	EUFOR CHAD-RCA	SEP.2008-MAYO 2009
R. D. CONGO	UNIÓN EUROPEA	EUSEC	ENERO 2009-

HAITÍ	ESPAÑA	HISPANIOLA	ENERO-MAYO 2009
UGANDA	UNIÓN EUROPEA	EUTM SOMALIA	FEBRERO 2010-
MALI	UNIÓN EUROPEA	EUTM MALI	ENERO 2013-

Fuente: elaboración propia; fuente del Ministerio de Defensa (<http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/historico/>).

3. EL CONFLICTO DE KOSOVO

En este breve capítulo se estudia el conflicto de Kosovo como ejemplo de «nueva guerra» y, también, como ejemplo de la respuesta que ofrece la comunidad internacional a esta tipología de conflictos. El objetivo de este capítulo es proponer una somera ubicación sobre el contexto del conflicto. Profundizar en el mismo no es el objeto de la investigación, dado que esta contextualización es simplemente el marco donde se desarrolla la interacción de los actores elegidos. Para ello lo dividimos en tres apartados. En primer lugar, se expone brevemente las características del conflicto de Kosovo que nos permite categorizarlo como «nueva guerra». En segundo lugar, se aportan pinceladas sobre el desarrollo del enfrentamiento y, finalmente, me intereso por la respuesta internacional al conflicto.

3.1. El conflicto de Kosovo como nueva guerra

El conflicto de Kosovo constituye un caso de «nueva guerra»; de hecho, el año en que estalló esta crisis, el 95.12% de los conflictos que se registraron en el mundo fueron intraestatales. También es una de las siete guerras civiles que se produjo en Europa entre el período que comprende del año 1946 al año 2002.

En las características de la guerra de Kosovo se detectan una serie indicadores que ayudan a catalogarla en este nuevo grupo de conflictos:

- La cuestión de la identidad. Es una sociedad dividida en el aspecto religioso y étnico. Se trató de un claro ejemplo de conflicto interétnico, con fuertes tensiones etnoculturales y

fortalecimiento de las convicciones religiosas: una minoría albanesa en el conjunto del Estado serbio y una minoría serbia en la provincia Kosovo, de mayoría albanesa. El Estado serbio reprimió cualquier intento de secesión albano-kosovar. Las tensiones por el tema identitario se vieron fortalecidas por la importancia religiosa de la provincia de Kosovo para la nación serbia. La importancia simbólica, cultural, religiosa y artística (en 1389 se libró la batalla que supuso la derrota de los ejércitos serbios frente a los turcos, y se encuentran las iglesias ortodoxas medievales más importantes de Serbia) de esta provincia para los serbios constituyó una extraordinaria propaganda nacionalista. Con este peso histórico y religioso, Kosovo constituye un territorio irrenunciable para Serbia.

- Violencia extrema contra las civiles. Se llevaron a cabo violaciones de los Derechos Humanos. Se produjo la destrucción de 300 pueblos, el desplazamiento de un millón de personas y el asesinato de unas diez mil personas (Kaldor, 2001).
- Uso de técnicas asimétricas de violencia. Las acciones de guerra de guerrillas desarrolladas por el Ejército de Liberación de Kosovo, que intervino como movimiento de liberación nacional. Se trató de una mezcla de paramilitares y fuerzas de autodefensa que contaban con unos 20.000 guerrilleros y con un importante arsenal de armas ligeras que provenían de polvorines albaneses. Por otra parte, operaban los grupos paramilitares serbios, conocidos como los «Tigres», liderados por Arkan, así como las «Águilas Blancas».
- Guerra local con múltiples repercusiones transnacionales. Fue uno de los conflictos más importantes a finales de la década de los noventa. Tuvo un gran impacto regional y se internacionalizó rápidamente. Este conflicto constituyó un foco de atención central para la comunidad internacional. Se trató de un elemento de gran importancia para la seguridad y defensa de la UE por la capacidad de exportar inestabilidad dentro de Europa. Por ello, la respuesta de la comunidad internacional conllevó la participación de numerosos actores internacionales tanto públicos como

privados. Como ejemplo, tenemos la participación de la OSCE, UE, OTAN, ONU (y algunas de sus agencias), así como de numerosas ONG internacionales.

- Nuevos actores y privatización de la violencia. Se produce la participación de nuevos actores como actores privados de seguridad: mercenarios y agencias privadas de seguridad. Este tipo de compañías comenzaron ya a instalarse en los Balcanes en los inicios de la década de los noventa. La fragmentación y desaparición de los Ejércitos regulares supuso una fuente de recursos humanos para este tipo de compañías (Barroso y Calatrava, 2006: 38-44).

3.2. El desarrollo del conflicto

Hay que remontarse al año 1392 a la Batalla de Kosovo, cerca de Prístina, donde los serbios trataron de repeler la invasión de los otomanos. Esta batalla forma parte de la mitología del nacionalismo serbio y del papel de Kosovo en la historia de su nación. En el siglo xv, el Imperio Otomano acabó dominando la región y quedando poblado por una mayoría albanesa. Con la retirada sucesiva de este Imperio, sobre todo en los inicios del siglo xx, Serbia se hizo con el control de Kosovo en 1912. Después de la I Guerra Mundial, los dos fueron integrados en un nuevo país: Yugoslavia, pasando a ser Kosovo una provincia de Serbia (Daalder y O'Hanlon, 2000: 6, 7)

Hasta el año 1989, la región de Kosovo, con una población de un 90% de albano-kosovares y de un 10% de serbo-kosovares, había disfrutado de un alto grado de autonomía dentro de la antigua República de Yugoslavia. Este estatus que mantenía fue alterado por parte del líder serbio Slobodan Milosevic. Se llevó a cabo de manera forzosa, dejando a la región bajo control directo de Belgrado. El impacto de esta supresión tuvo las siguientes consecuencias: abolición de sus instituciones políticas, reducción de la autonomía cultural, pérdida de puestos en las compañías estatales, supresión de periódicos, purgas en la Universidad, reemplazamientos en las fuerzas y cuerpos de seguridad, etc. Las consecuencias derivadas fueron el aumento del desempleo y la emigración masculina a otros países de Europa.

Los albanos-kosovares se opusieron a estas medidas de una forma pacífica, sobre todo por razones prácticas. La evidencia de la superioridad militar serbia era manifiesta. Esta resistencia pacífica fue liderada por Ibrahim Rugova, representante de la Liga Democrática de Kosovo. Para ello condujeron campañas no violentas en defensa del derecho de autodeterminación. También se organizaron estructuras estatales más o menos clandestinas. Estas estructuras constaban de un sistema de enseñanza propio, red hospitalaria, instituciones bancarias, etc. Una situación que se fue convirtiendo en insostenible por diversos motivos. El final de la guerra de Bosnia supuso el punto de inflexión. El problema de los albaneses había ocupado el último lugar en todos los conflictos yugoslavos para convertirse en el año 1999 en una de las mayores crisis humanitarias a la que hacía frente la comunidad internacional (Veiga, 2009: 227).

Un año antes al estallido definitivo del conflicto comenzaron a llegar armas a Kosovo desde Albania. Con el colapso de este país muchos polvorines fueron saqueados y las armas acabaron en Kosovo. Tres años antes aproximadamente había visto la luz en Kosovo un movimiento de guerrilla denominado Ejército de Liberación Kosovar (KLA y UÇK en albanés). El UÇK consistía en un pequeño grupo, basado en las estructuras de clan albanesas, compuesto por albanos-kosovares radicalizados provenientes de la región de Drenica, en Kosovo occidental (Taibo, 2000). Su estrategia era sencilla: provocar a las fuerzas de seguridad serbias para que incrementasen la represión, lo que aumentaría el apoyo para el UÇK y forzaría a la OTAN a intervenir (Caplan, 1998).

Por primera vez, durante el transcurso de 1998, se llevó a cabo un conflicto abierto del UÇK con el Ejército serbio. Desde enero a marzo de este año, sus acciones fueron en escalada. A finales del año 1997 el UÇK había empezado a poner en marcha su conocida estrategia de «territorios liberados» en la región de Drenica. Con esta acción buscaba crear una especie de administración propia (debido a lo cual adquirió internacionalmente la calificación de grupo terrorista). Finalmente, a comienzos del mes de marzo de 1998, la policía especial serbia lanzó un ataque contra la región de Drenica llevando a cabo algunas acciones que se ganaron la respuesta internacional. Lo que no se quería es que el conflicto

de Kosovo se convirtiese en una mimesis de lo que había ocurrido en Bosnia. La preocupación de la comunidad internacional era que no podía volver a ocurrir lo mismo y menos en las puertas del siglo XXI. También contaba que Serbia era el único país pro ruso del Este de Europa.

Además, para el verano de 1998 la violencia había dejado cientos de muertos y desplazado a más de 200.000 personas. Los refugiados albanos-kosovares se dirigieron a Macedonia. Esto planteó un dilema estratégico importante para la OTAN y la UE. Macedonia podía caer en guerra civil entre eslavos y albaneses, poniendo en peligro la seguridad e intereses de sus vecinos. Estos desplazamientos ponían en peligro, en definitiva, todo el sur de los Balcanes.

3.3. La respuesta internacional al conflicto

A raíz de este acontecimiento, las iniciativas diplomáticas de la OTAN y de Naciones Unidas dieron lugar a la Resolución 1199 de Naciones Unidas. Esta resolución expresaba la profunda preocupación sobre el excesivo uso de la fuerza y llamaba a un alto el fuego por ambas partes. Se acordó también que la OSCE establecería la Misión de Verificación para Kosovo (MVK) para monitorizar y observar el cumplimiento en el terreno y que la OTAN establecería vigilancia aérea de la misión.

A pesar de estas iniciativas, la situación de Kosovo empeoró en 1999, con incidentes por parte de ambos lados. El nerviosismo se incrementó en las cancillerías europeas y la necesidad de resolver el conflicto con rapidez se hizo patente. A mediados de enero de 1999 la situación se deterioró aún más después de la conocida y controvertida masacre de Racak, en la que 45 albanos-kosovares fueron encontrados muertos. Se presumía que la ejecución de este asesinato había sido llevada a cabo por las fuerzas de seguridad serbias. Este nuevo hecho supuso un nuevo paso en la escalada de intervención de la OTAN en este conflicto.

Con el objeto de encontrar una solución pacífica a este conflicto, se llevaron a cabo nuevos esfuerzos por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña. Las negociaciones se desarrollaron en Rambouillet, cerca de París, entre los meses de febrero y marzo del año 1999. Al final de la segunda ronda de conversaciones, la

delegación albano-kosovar firmó la propuesta del acuerdo de paz, pero las conversaciones se rompieron debido a que la delegación serbia no firmó el acuerdo, firma que, para ellos, habría supuesto un suicidio político. Muchas opiniones dejaron sentir que el acuerdo era ventajoso para los kosovares, puesto que establecía un protectorado que significaba la vuelta al estatus del año 1989. Sin embargo, aunque se haya hablado de negociaciones, la filosofía que subyacía en Rambouillet era más la de una imposición, pues las potencias occidentales habían elaborado unos acuerdos que las partes contendientes debían limitarse a aceptar o rechazar (Veiga, 2009: 234).

Inmediatamente después, los militares y la policía serbia aumentaron la intensidad de sus operaciones contra los albaneses de Kosovo. El 20 de marzo, dos días después del fracaso de las conversaciones de Rambouillet, la Misión de Verificación de la OSCE para Kosovo se retiró debido a que no podían seguir desarrollando sus tareas. Se llevó, no obstante, una tentativa final para persuadir a Milosevic de que parase sus ataques hacia la población albanesa. Milosevic la rechazó y el 23 de marzo se dio la orden para que comenzaran las operaciones militares por parte de la Alianza. El protagonismo lo lideró obviamente esta organización, puesto que cualquier iniciativa de la ONU para intervenir hubiese sido inmediatamente vetada por Rusia y China en el Consejo de Seguridad. Esto implicaba un nuevo desafío para la OTAN. Se trataba de su primera intervención en una guerra real. Los bombardeos de la OTAN se llevaron a cabo en nombre de la intervención humanitaria. Sin embargo, sus objetivos eran pura y estrictamente militares.

Durante el curso de la campaña aérea de la OTAN, las organizaciones humanitarias estimaron que unos 800.000 refugiados dejaron Kosovo dirigiéndose hacia Albania y Macedonia. Otros 590.000 se desplazaron internamente. Estos flujos de refugiados sobrepasaron las capacidades de estos dos pequeños países. ACNUR construyó campos de refugiados con el objeto de aliviar estos movimientos masivos. A petición de ACNUR, la OTAN se comprometió en la construcción de campos de refugiados. La operación que se llevó a cabo en Albania a tal efecto, se la conoció con el nombre de Operación *Allied Harbour*. Se inició con el ob-

jetivo de ayudar a las organizaciones civiles y al gobierno albanés a gestionar la situación.

El 10 de junio de 1999 el Secretario General de la OTAN, Javier Solana, anunció que se suspendía la campaña aérea contra Yugoslavia. Esta decisión se tomó después de llevar a cabo consultas con el Consejo del Atlántico Norte. Así, con el cese del bombardeo de la OTAN y tras la firma del *Military-Technical Agreement* el 9 de junio, entre la OTAN y la antigua República Federal de Yugoslavia, el Ejército serbio abandonó la provincia sin ningún tipo de resistencia por su parte. Después de esta retirada, la Fuerza para Kosovo (KFOR) entró en Kosovo desde Albania y Yugoslavia. La tarea más importante de la KFOR consistiría en mantener la seguridad general en la provincia, cooperando con Naciones Unidas.

Naciones Unidas decidió establecer una administración interina para el territorio. El Consejo de Seguridad concedió una autoridad a la organización que no tenía precedentes históricos: su poder actuaba sobre el territorio, incluyendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Bajo el paraguas de esta organización, la Unión Europea, la OSCE y la OTAN se embarcaron en la misión de crear una sociedad democrática con una autonomía sustancial de la República Yugoslava (desde abril de 2002 Serbia y Montenegro).

La misión tenía cuatro componentes principales, cada uno con una organización diferente. El primero era el de la administración civil, liderado por Naciones Unidas, que se creó para gestionar los asuntos civiles y de administración pública (UNMIK). El segundo, un componente de construcción institucional, liderado por la OSCE, tenía el objetivo de promover la democratización y la construcción de instituciones, elecciones y protección de los derechos humanos. El tercero, que era el aparato humanitario, liderado por el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR), asumió la responsabilidad de la asistencia humanitaria. El cuarto era un componente de reconstrucción, liderado por la UE, cuya misión era reconstruir las infraestructuras claves y otros componentes del sistema económico y social (Holohan, 2003: 20). En definitiva, son los funcionarios de Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE y la UE los que tienen el control y

la autoridad para dar los pasos y fortalecer la democracia local y la administración, ampliando el grado de autonomía económica, política y social.

La UNMIK es un ejemplo de administración civil de carácter temporal que representa el modelo más avanzado de intervención multilateral combinando simultáneamente medios civiles y militares. El uso de la fuerza y, por tanto, de los medios militares, se pone al servicio de las acciones civiles. El objetivo es tratar de establecer un estado con unas instituciones democráticas procurando paralelamente un desarrollo autosostenible. De esta manera, la UNMIK comenzó a desarrollar las siguientes tareas fundamentales: proceso democratizador y fortalecimiento de las instituciones. Esta misión disfrutaba del máximo poder ejecutivo y legislativo, además de ser la responsable de revitalizar el poder judicial de Kosovo y supervisar la administración de justicia. Además, desempeña todas las funciones administrativas, verifica y establece el desarrollo de las instituciones provisionales democráticas fundamentalmente.

Los desafíos de seguridad que debían afrontar la KFOR y la UNMIK eran los siguientes:

- Garantizar el cese de las hostilidades entre las partes combatientes así como los episodios de violencia interétnica que arrasan la provincia tras la retirada de las tropas serbias.
- Dado que todo el sistema securitario se ha desmoronado completamente, la misión debería rellenar el vacío dejado por todas las instituciones securitarias, la militar y las civiles.
- Construir paralelamente un sistema securitario civil compuesto por la población local que pueda tomar las riendas una vez que la UNMIK y la KFOR se hayan retirado.

Ilustración 0-1 Mapa de Kosovo

Fuente: Ministerio de Defensa Español. (<http://www.mde.es>)

En definitiva, el papel de la OTAN en coordinar la ayuda en la crisis de Kosovo fue, en general, bienvenido, exceptuando alguna discrepancia. Por parte de algunas ONG, hubo suspicacia en el sentido de la percepción que se tenía con respecto al nuevo papel de la OTAN. Pero, en líneas generales, la relación entre los oficiales de la OTAN, las ONG y los representantes de las OOII fue cordial.

Las tareas iniciales de KFOR consistieron en dar asistencia al retorno de los desplazados y refugiados, la limpieza de minas, reconstrucción, asistencia médica, orden y seguridad pública, seguridad de las minorías étnicas, protección del patrimonio, seguridad de las fronteras, destrucción de armas, apoyo al establecimiento de instituciones civiles (ley y orden, sistema judicial y penal, proceso electoral y otros aspectos de la vida política, social y económica de la provincia). Se ha prestado una especial atención a la protección de las minorías, lo que incluye patrullaje en sus enclaves, escoltas para los grupos minoritarios, protección de su herencia cultural, *check points* y donaciones que incluyen alimentos, vestido y material escolar.

Sin embargo, se han producido ciertos cambios desde la declaración de independencia el 17 de febrero de 2008. La OTAN confirmó que seguiría en Kosovo sobre la base de la Resolución

1244 a menos que el Consejo de Seguridad de la ONU decidiese otra cosa. En junio de 2008, la OTAN acordó llevar a cabo nuevas tareas. Dichas tareas tendrían como objetivo el desarrollo de estructuras de seguridad democráticas y multiétnicas. La OTAN asistiría a los Cuerpos de Protección de Kosovo (KPC) para su desmantelamiento y el establecimiento de la nueva Fuerza de Seguridad para Kosovo (KSF). Una de sus principales tareas fue la de libertad de movimiento, es decir, asegurar el libre movimiento de bienes y personas. Estas tareas son implementadas en estrecha coordinación y consulta con autoridades internacionales y locales ¹⁵.

4. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR (CIMIC)

4.1. La cooperación civil-militar: una aproximación

Garantizar, por ejemplo, actividades tan elementales e importantes como la seguridad en la alimentación o la sanidad de las poblaciones desplazadas y de los refugiados, son labores que requieren de una especialización y una mejor organización y división del trabajo. En este sentido, la multitud de actores que manifestaron su presencia desde el despunte de la década de los noventa en estos contextos —ONG, OOII, OSCE, OTAN, agencias de ONU, etc.— puso en evidencia la necesidad de la cooperación y de la coordinación de todos ellos para evitar la duplicidad de los cometidos.

La falta de mecanismos formales como la coordinación y la gobernanza (Bollen y Rietjens, 2008) incrementó la importancia que había de concedérsele a la gestión del interfaz civil-militar, especialmente entre los militares y la comunidad humanitaria. Este proceso de gestión se conoce como cooperación civil-militar (CIMIC). Desde entonces, han sido diversas las organizaciones que han trabajado en el concepto CIMIC: UE, ONU y OTAN, además de cada una de las FFAA de los países que participan en misiones internacionales, llevando a cabo la adaptación de estos conceptos a su doctrina.

15. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm

Fue la OTAN la que impulsó este concepto que se desarrolló en el Concepto Estratégico de 1999 y es también, debido a nuestro objeto de estudio, en el que nos centramos. La interacción entre las fuerzas de la Alianza y el entorno civil tanto gubernamental como no gubernamental se puso sobre todo de manifiesto en la crisis de Bosnia. Cada vez fue más explícito que para el éxito de la misión debía desarrollarse un correcto interfaz con un entorno operacional que se había hecho más complejo, con más actores y con actuaciones como, por ejemplo, las de las ONG que desarrollaban su labor a largo plazo. La adaptación, por tanto, se hizo por medio de este concepto, desarrollándolo posteriormente en su doctrina CIMIC en el documento AJP-9 (Caracuel, 116-117: 2004), que se elabora a raíz del documento del Comité Militar (MC-411) donde se dan los trazos generales doctrinales. Y, de nuevo, se ha producido una aplicación con el reciente documento AJP 3.4.9 *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation*, de febrero de 2013, lo cual pone en valor la importancia de las relaciones con el entorno civil. Sin embargo, dado que la investigación se desarrolla para el marco temporal 1995-2005, no se cita la nueva doctrina.

Resumidamente, se puede destacar que CIMIC cobró importancia por los siguiente motivos: la complejidad cada vez mayor de las Operaciones, la multitud de actores que tienen presencia en estos escenarios, la explosión de conflictos intraestatales, la mayor presencia y creciente influencia de los medios de comunicación en los conflictos, la importancia de la globalización no sólo en el sentido económico, etc.

Para una mejor comprensión de lo que es el concepto CIMIC se plantea la siguiente estructura en este capítulo: describo primero los actores de la cooperación civil-militar y, seguidamente, trato el debate sobre el concepto CIMIC. El tercer apartado se dedica brevemente al tratamiento de CIMIC en las FFAA españolas, prestando atención al Enlace Cívico-Militar según la doctrina española, y, por último, se explica sintéticamente el ejemplo de CIMIC en los Balcanes.

4.2. Los actores de la cooperación civil-militar

Los actores o elementos de la cooperación civil-militar (concretamente del Enlace Civil-Militar) son los siguientes: las FFAA, las organizaciones civiles y la nación anfitriona.

Las Fuerzas Armadas

Las FFAA de los países que contribuyen en las misiones internacionales se sitúan bajo mandato ya sea de Naciones Unidas, OTAN o UE para implementar la voluntad de la comunidad internacional expresada en el mandato. Por otra parte, los gobiernos o las naciones anfitrionas de las poblaciones amenazadas pueden solicitar asistencia militar en contactos bilaterales.

Las fuerzas militares que participan en estas misiones internacionales no son monolíticas. Suele haber diferencias en tamaño, capacidad, estructura, competencia y profesionalidad.

Las organizaciones civiles

Estas organizaciones conforman una amplia gama de actividades: desde la ayuda humanitaria hasta la protección de los Derechos Humanos, la protección de las minorías, de los refugiados y personas desplazadas, asistencia legal, atención médica, reconstrucción, agricultura, educación, arte, ciencias, así como financiación de proyectos generales. La doctrina CIMIC OTAN distingue tres tipos de organizaciones civiles: las OOII, las ONG y las agencias donantes nacionales e internacionales.

- Los OOII. Estos se establecen por acuerdos intergubernamentales y operan a nivel internacional. Ejemplos son los Organismos de Naciones Unidas y otras organizaciones como la OSCE, OCDE, etc.
- Las ONG. ONG es el término oficial usado en la Carta de Naciones Unidas en su artículo 71 para describir una amplia gama de organizaciones sin ánimo de lucro motivadas por valores humanitarios y religiosos normalmente independientes de los gobiernos, de las Naciones Unidas y de los sectores comerciales. Las ONG son legalmente diferentes de las agencias de Naciones Unidas y de otras OOII en lo que se refiere a sus propias normas y misión. Puede haber, a su vez, varias categorías de ONG.

Las que están bajo mandato. Oficialmente reconocidas por la organización internacional líder en una crisis y autorizadas a trabajar en el área afectada.

Las que no están bajo mandato. No existe reconocimiento oficial o autorización y, por tanto, trabajan de forma privada. Estas organizaciones podrían subcontratarse por alguna OOII o por ONG bajo mandato. En otros casos, obtienen sus fondos de las empresas privadas y de los donantes.

- Las Organizaciones Humanitarias Internacionales. Este grupo incluye organizaciones como la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC). Poseen mandato para asistir y proteger a las víctimas de los conflictos.
- Organizaciones Gubernamentales (o agencias). Constituyen el instrumento de los gobiernos para llevar a cabo ayuda al desarrollo y para la monitorización y evaluación de los proyectos financiados. Ejemplos de estas Agencias son: *US Agency for International Development* (USAID); *the United Kingdom's Department for International Development* (DFID); *Swedish International Development Agency* (SIDA); *Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo* (AECID), etc.
- Agencia Líder. Es aquella que ha recibido un mandato de la Comunidad Internacional para iniciar la coordinación de las actividades de las Organizaciones civiles que voluntariamente participan en una Operación. Normalmente se trata de alguna de las grandes Agencias de Naciones Unidas (UNHCR, UNICEF, etc.). Las responsabilidades específicas de una Agencia líder son:
 - Actuar como punto de contacto para otras Organizaciones y Agencias, especialmente en lo que se refiere a planeamiento y distribución de información.
 - Coordinar las actividades sobre el terreno para evitar duplicidad de esfuerzos y pérdidas de recursos.
 - Actuar como interlocutor con la Fuerza Militar a nivel Teatro de Operaciones.

En algunas ocasiones, acreditar a las ONG para que puedan operar, sobre todo en ausencia de Estado.

A menudo, la Agencia Líder contrata a otras OOII u ONG para la implementación de programas de Salud, alimentos, trans-

porte o Campos de Refugiados. IOM y el ICRC desempeñan este tipo de programas para la Agencia Líder. En estas situaciones, estas ONG trabajan amparadas por acuerdos legales que las reconocen como cooperantes del gobierno de la nación anfitriona o de una Agencia de Naciones Unidas.

Es necesario establecer y mantener un adecuado enlace con todas las Organizaciones civiles presentes en un Teatro de Operaciones, pues las relaciones con la Agencia Líder son críticas. Ya se ha mencionado que, a nivel Teatro, será la interlocutora del Comandante Militar con las Organizaciones Civiles. Pero en todos los niveles inferiores, el enlace con los representantes y oficinas de esa Agencia, asegurará las mejores opciones de coordinación posibles.

En definitiva, el sector humanitario, especialmente el de las ONG, es extremadamente diverso e incluye miles de organizaciones, diferenciadas por tamaño, experiencia, madurez, calidad y misión.

La nación anfitriona

En la respuesta a las emergencias complejas, las organizaciones militares y humanitarias a menudo se encuentran operando en unas áreas mal definidas con falta de estructuras y con un Estado que no funciona, débil o fallido. En algunos casos, el gobierno local ha colapsado totalmente y la repuesta de los grupos internacionales se enfrenta a continuos y caóticos cambios de entorno. Una nación anfitriona se suele contemplar como una caja negra, pero también como un complejo conjunto de redes políticas y sociales. Por tanto, responder a una emergencia compleja no es solamente atender necesidades, sino ser eficaz y eficiente en el conocimiento de esas redes.

Hay algunos actores claves dentro de la nación anfitriona con los cuales interaccionan las organizaciones humanitarias y los militares. Primero, el gobierno anfitrión, cuya efectividad es crucial para el éxito del proceso de paz a largo plazo, particularmente en la restauración del sistema político y económico. El segundo actor clave son las FFAA, quienes juegan un rol importante en la estabilidad y continuidad del gobierno. Después del establecimiento de un acuerdo de paz exitoso, puede ser necesario un proceso de

desarme de grupos irregulares que han crecido con la aparición y el mantenimiento de las hostilidades.

Un tercer factor clave es la población local. Normalmente se ha tendido a pensar en la población local en términos de víctimas; sin embargo, los componentes de las comunidades que han sido víctimas de un conflicto aspiran a participar en el proceso de reconstrucción y a determinar su destino tanto a nivel individual como de grupo. Se ha defendido la idea de contemplar a estas poblaciones como actores afectados y la necesidad de responder a sus necesidades ha sido uno de los temas claves. Las redes sociales han jugado un papel determinante. Influyen en la ayuda humanitaria en dos sentidos. Primero, no todas las necesidades tienen que suministrarse por las organizaciones de asistencia, porque, en cierta medida, las redes sociales pueden ayudar a sobrevivir. En segundo lugar, las redes sociales pueden emplearse de manera que se ayude a otras personas que carecen de esos contactos o redes.

Por otra parte, se encuentra la cuestión de los desplazados y refugiados. Esta ha sido una de las principales consecuencias de las emergencias complejas. Un desplazado es cualquier persona forzada a dejar su hogar de forma inesperada y en grandes números como resultado del conflicto armado, violaciones sistemáticas de Derechos Humanos o desastres naturales provocados por el hombre. El desplazado abandona su hogar dentro de su propio país o región. El refugiado abandona su hogar y traspasa fronteras.

A estos actores clave, Mary Kaldor añade nuevos movimientos nacionalistas y fundamentalistas, como los movimientos nacionalistas en los Balcanes, véase el UÇK en Kosovo (Rietjens, 2006: 2-4).

4.3. El debate sobre el concepto CIMIC

4.3.1. *Las identidades*

CIMIC tiene diferentes identidades, cada una con diferentes motivos. Como consecuencia de tales identidades, este concepto conlleva dos definiciones (Rietjens, 2006): la identidad política y la identidad humanitaria (Gordon, 2001; Studer, 2001; Zandee, 1999).

La identidad política se refiere a construir «consentimiento» a la presencia de la fuerza militar. Se puede «comprar» la lealtad

política de la población civil como una más amplia gama de acuerdos políticos. Las acciones CIMIC también pueden legitimar los despliegues militares y reforzar la idea de que la violencia puede usarse creativamente para fines humanitarios. En este sentido, el Departamento de Defensa Nacional Canadiense (1998) elaboró la idea de que CIMIC es un «multiplicador de la fuerza» que puede contribuir al éxito de la misión previniendo la duplicidad de esfuerzos, así como minimizar la interferencia con las ONG y viceversa. También en esta línea, se confiere un papel político creciente al soldado y al oficial. Este papel político debe percibirse en un sentido interaccionista: las FFAA deben adaptarse al entorno en el que les toca desplegarse y deben multiplicar los puntos de contacto con el entorno. El objetivo es contribuir a una normalización después de la crisis.

La identidad humanitaria hace referencia a la idea de CIMIC como componente de una estrategia más amplia en la transición hacia la paz. CIMIC tiene dos razones para la asistencia humanitaria. La primera es que los militares deben garantizar un entorno de seguridad; la segunda hace referencia a las habilidades, conocimientos y ventajas de los militares al poder jugar un rol importante a la hora de apoyar el trabajo de los actores locales y de las organizaciones humanitarias (Rietjens, 2006: 6). En este sentido, se ha establecido que CIMIC puede tener un papel clave en cada aspecto de la implementación civil: «el retorno de desplazados y de refugiados, la restauración de la ley y el orden, la reconstrucción económica, la reconstrucción de infraestructuras, la organización de elecciones o el establecimientos de nuevas instituciones» (Zandee, 1999). Esta identidad humanitaria de CIMIC es la que ha constituido en algunos de sus aspectos el principal punto de fricción y tensión con las ONG.

La combinación de identidades dio lugar al debate sobre si CIMIC es una función de apoyo para facilitar las operaciones militares o si las actividades militares en el campo o en la competencia civil bajo el pretexto de CIMIC se pueden convertir en un propósito en sí mismas. Todo ello ha generado una intensa discusión tanto dentro de OTAN, como con la comunidad humanitaria en sentido global, y con las comunidades humanitarias de cada uno de los países que han participado en operaciones bajo mandato OTAN.

4.3.2. *Los orígenes del concepto CIMIC*

Si nos remontamos a los orígenes del concepto CIMIC de OTAN se puede afirmar que siempre ha habido una necesidad de conocer el entorno civil. Sin embargo, el punto de inflexión en estas cuestiones está marcado por la II Guerra Mundial, con la función de Asuntos Civiles en el frente Occidental, cuando se establecieron las administraciones civiles en Alemania y Japón, así como las operaciones de contrainsurgencia durante el período colonial en la Guerra Fría. Durante la II Guerra Mundial, los Asuntos Civiles —toda la autoridad civil— fue delegada a una organización militar separada, compuesta de personal civil americano, británico y otros aliados.

Durante la Operación *Provide Comfort* para el Norte de Irak en 1991, las fuerzas de Estados Unidos establecieron un centro de Comando para Operaciones Civiles-Militares (CMOC). En Somalia, los centros de enlace civil-militar se usaron para informar a las agencias civiles. En Ruanda, el Ejército de EE UU de nuevo proveyó a los CMOC para coordinarse con las actividades civiles, que ya estaban siendo coordinadas por la Oficina de Emergencia de Naciones Unidas en Ruanda. Tales foros facilitaron el diálogo, la comprensión mutua, el intercambio de información y la demanda de trabajadores civiles de campo para apoyo logístico militar. El desarrollo de CIMIC como doctrina en los países OTAN comenzó a codificarse con la aparición de un nuevo concepto estratégico a finales de los noventa. El Nuevo Concepto Estratégico de 1999 afirmaba la necesidad de preparación de la Alianza para la prevención de conflictos y el manejo de crisis. En este sentido, la importancia con el entorno civil es vital: la necesidad de coordinar las actividades militares con las autoridades e instituciones locales, regionales y centrales, con las OOH y ONG. Este concepto hizo énfasis en «la protección del entorno civil»: desarrollar buenas relaciones entre las fuerzas aliadas y las organizaciones civiles era crucial para las operaciones militares efectivas (Rukavishnikov y Pugh, 2003: 147). La evolución, por tanto, en la cuestión de los Asuntos Civiles es evidente desde la confrontación de la II Guerra Mundial, cuando la cooperación con los civiles estaba orientada a prevenir que interfirieran en sus tareas o que se convirtiesen en víctimas, y no se requería de una amplia cooperación civil-militar

hasta la actualidad, en que la complejidad de las situaciones requiere de otro tipo de interacciones (Pollick, 2000: 57-63).

El concepto CIMIC surge concretamente un año antes del fin de la guerra de Bosnia con los Acuerdos de Dayton. La Alianza había desplegado una capacidad CIMIC amplia, proporcionada básicamente por Estados Unidos. Fue de la Fuerza de Implementación (IFOR) de donde nació el concepto CIMIC OTAN. Desde entonces se ha trabajado ampliamente en él, pero no sin divisiones y desacuerdos.

Si nos remontamos a los inicios de los trabajos sobre el mismo, hubo diferencias sobre el propósito y la finalidad de CIMIC. Por un lado, estaban los llamados «tradicionalistas», que argumentaban que CIMIC no era más que el desarrollo del estatus que había tenido durante la Guerra Fría: naturaleza técnica y logística, completamente comprometida con el abastecimiento de recursos a la Fuerza y con poco personal entrenado en este tema. Por otra parte, estaban los conocidos como «entusiastas», que sostenían que el propósito de CIMIC era proporcionar los medios para la reconstrucción civil y el desarrollo, independientemente de las necesidades del mando y de la misión militar. La corriente que dominó al final fue la de los «tradicionalistas». Esto significaba que la política de CIMIC evitaba toda implicación militar en los procesos de «construcción del Estado». En definitiva, CIMIC estaba basado en la experiencia de los asuntos civiles durante las operaciones del frente Occidental, pero sin la posibilidad de comprometerse en gobernanza militar. La doctrina OTAN evitó toda referencia a los poderes administrativos para los militares.

Sin embargo, se puso de manifiesto, por parte de algunos líderes militares, la necesidad de llevar la cooperación civil-militar más allá de los estrechos perímetros establecidos durante la Guerra Fría. Las ambiciones expresadas en el modelo CIMIC de OTAN para la creación de una capacidad operacional era inmensa. El «Grupo CIMIC Norte» se preparó para desplegar oficiales de reserva CIMIC con el objeto de proporcionar «habilidades funcionales, asesoramiento y asistencia en las áreas de administración civil, infraestructura civil, economía y comercio, ayuda humanitaria y asistencia a los asuntos culturales». También

se dieron otro tipo de tareas, como asesoramiento en política económica, finanzas públicas, asistencia legal en la redacción de las leyes, política medioambiental, cultural y educativa, política social, sanitaria, etc.

De hecho, la complejidad de la cooperación civil-militar en las Operaciones de Apoyo a la Paz en contextos como en Kosovo y Afganistán ha sido bastante importante. En el caso de Kosovo, se desplazaron veinte contingentes nacionales diferentes, cada uno de los cuales estaba más inclinado a seguir las guías nacionales que las de la Fuerza de la OTAN. Lo mismo o incluso más complejo y caótico era el lado civil, con docenas de organizaciones gubernamentales e internacionales y con varios cientos de ONG. Los contingentes militares nacionales tenían diferente número de personal CIMIC, diferentes fondos ¹⁶, recursos, percepciones y actitudes diversas hacia este concepto. Cada brigada y cada batallón llevaron a cabo diferentes niveles de coordinación con muchos de los actores desplegados en el área (Zaalberg, 2008: 5-25).

4.3.3. *El concepto CIMIC*

Como consecuencia de estos desarrollos, se han usado dos definiciones de CIMIC: la definición CIMIC de OTAN y las definiciones que han aportado Gran Bretaña y las propias Naciones Unidas. Por un lado, tenemos la de OTAN, que es la que se utiliza también en la doctrina española y que subraya con respecto al concepto que:

Es la cooperación y coordinación, en apoyo de la misión, entre el Comandante de la Fuerza y las poblaciones civiles, incluyendo Autoridades Nacionales y Locales, tanto como las organizaciones y agencias internacionales y no gubernamentales ¹⁷.

16. No existen fondos OTAN para acciones CIMIC. Son fondos nacionales y cada país decide dónde y cuándo gastarlos. OTAN no puede «ordenar» en qué gastar tales fondos. En consecuencia, es difícil partir de posturas convergentes en OTAN con respecto a las prácticas de CIMIC.

17. AJP-9 «NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION (CIMIC) DOCTRINE», Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), BRUSSELS, BELGIUM. Junio de 2003. Par.102

De acuerdo con esta definición, CIMIC tiene los siguientes elementos claves: CIMIC supone el enlace con el resto de los actores del teatro de operaciones y es también una actividad en apoyo de la misión del comandante¹⁸. El fin último de la actividad CIMIC es ayudar al cumplimiento de la misión militar, aunque el medio para lograrlo es realizar acciones en beneficio de las poblaciones locales, las autoridades civiles, etc. Se refiere más a la complicidad política descrita (identidad política), la cual se centra en construir consentimiento a la presencia de la fuerza militar, comparar la lealtad política de la población local y ayudar a legitimar los despliegues militares. En definitiva, en la doctrina OTAN se reconoce CIMIC como una función de apoyo al combate. Su propósito es facilitar las tareas militares «suavizando» las relaciones entre los militares de la OTAN y la población local. Logra estos objetivos teniendo en cuenta el contexto legal, administrativo, social, cultural, económico y ambiental. CIMIC se considera por los mandos operacionales como parte integrante del proceso de planeamiento para cualquier operación (Hills, 2001: 85-86). Para ello se requiere que trabajen juntos los comandantes militares, las autoridades civiles de todos los niveles de gobierno, las poblaciones civiles y las OOH y ONG. Las actividades CIMIC pueden llevarse a cabo en un entorno multiétnico y multicultural que requiere que las autoridades civiles y el personal militar conformen sus actividades sin distinción de nacionalidad, raza, credo, religión, clase social y afiliación política.

También se considera dentro de este concepto otra vertiente más que tiene un componente claro de protección. Se trata de

18. Las actividades o tareas u objetivos que se recogen en la doctrina CIMIC OTAN son las siguientes: enlazar con todas las organizaciones civiles en todos los niveles; llevar a cabo un planeamiento integrado en el nivel operacional y en el estratégico, con los adecuados Organismos u organizaciones civiles antes y durante la Operación; evaluación continua del entorno civil; supervisar el desarrollo de las actividades de la Fuerza Militar relacionadas con los civiles, trabajar con el resto de las secciones del Estado Mayor en todos los aspectos de la operación; asesorar al Comandante de la misión sobre cualquier aspecto de interés. (AJP-9 «NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION (CIMIC) DOCTRINE» Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), BRUSSELS, BELGIUM. Junio de 2003. Par. 102)

la planificación de emergencia civil que tiene la finalidad de proteger y dar apoyo a la población en contextos de conflicto y de desastres naturales. Pero la doctrina CIMIC establece también algunos límites en el desarrollo de actividades militares por parte de la OTAN, pues subraya su carácter excepcional y supletorio. Solamente se podrán realizar estas actividades cuando haya una ausencia de actores que cumplan habitualmente con este tipo de misiones o por la incapacidad de los mismos de llevar a cabo esas respuestas.

La definición de Gran Bretaña y de las Naciones Unidas, además, incide en la identidad humanitaria de CIMIC, apostando por una relación en la que tanto las FFAA y las organizaciones humanitarias obtengan beneficios:

La relación de interacción, cooperación y coordinación, apoyo mutuo, planeamiento conjunto e intercambio constante de información a todos los niveles entre las estructuras de la fuerza militar, las organizaciones civiles y las agencias, y dentro del teatro de las influencias civiles, las cuales son necesarias para alcanzar una respuesta efectiva (de acuerdo a los objetivos agregados) en las operaciones de crisis (Gordon, 2001).

Estas definiciones representan diversas visiones de los actores civiles y militares. El uso del mismo término para estas dos visiones diferentes crea confusión y ambigüedad sobre las intenciones y las expectativas de los respectivos actores a los que se refiere la cooperación. Ambas perspectivas se usan en el área de operaciones.

Sea como fuere, los cometidos CIMIC se puede considerar que son principalmente: establecer contactos con las autoridades y líderes locales e internacionales; coordinar con las autoridades pertinentes todas las cuestiones relativas a los desplazados y los refugiados; realizar con medios propios o en colaboración y coordinación con las ONG acciones de ayuda y pequeños trabajos de reconstrucción; recopilación de información; identificar y proteger los lugares de interés artístico y cultural, establecer centro CIMIC.

4.3.4. *El concepto CIMIC en la doctrina española*

España comenzó tímidamente su andadura en las misiones internacionales en el año 1989, incrementándose desde entonces paulatinamente y de forma muy importante el número de contextos geográficos en los que participa. Igualmente, el modelo de seguridad y defensa español comenzó a tener en cuenta estos desafíos, es decir, los riesgos y amenazas compartidos con otros estados, de los cuales los conflictos de carácter interno y los estados fallidos constituyen un núcleo importante. Así, de esta manera, España se ha encontrado plenamente inmersa en la nueva conciencia que emergió a nivel global tanto en el plano de los OOH como de la sociedad civil internacional, la cual propició la ampliación de las tareas en las Operaciones de Paz¹⁹.

El concepto CIMIC en España ha experimentado una evolución paralela a la acontecida en OTAN, básicamente desde las misiones desarrolladas en los Balcanes, escenarios en los que se comenzó a poner de manifiesto, por parte del Ejército español, la necesidad y la importancia de las acciones cívico-militares. La construcción del concepto fue, por tanto, la respuesta y la reacción a un desarrollo que estaba aconteciendo en las áreas de operaciones.

En concreto, fueron dos los acontecimientos que llevaron a la publicación y formulación del concepto CIMIC: por un lado, la intervención en Kosovo y, por otro, la publicación del Concepto CIMIC de la Alianza en el documento del Comité Militar de la Alianza MC 411: «NATO military policy on civil-military cooperation (CIMIC)» del año 2000. Se puede afirmar que en Kosovo prácticamente se puso a prueba la doctrina española y la de la Alianza. La presencia de un número de ONG, prácticamente no superado en otro conflicto, la complicación de la situación humanitaria con los desplazamientos de refugiados y la gran cantidad de países presentes sirvieron como campo de experimentación y mejora.

19. *Modelo español de seguridad y defensa. Documentos de seguridad y defensa.* Centro superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pág. 36.

Estas experiencias se plasmaron en el manual OR7-602 «Orientaciones sobre asuntos civiles», de 1999, así como en las «Orientaciones CIMIC» que derogaba esta anterior²⁰ y la publicación del documento «El Ejército del siglo XXI. Un salto cualitativo del Ejército de Tierra», de 2001, donde se asumen los conceptos CIMIC de la Alianza. En concreto, en este documento se establece que:

Dado que las operaciones militares se verán cada día más afectadas por parámetros derivados de factores políticos y de los medios de comunicación pública, en su actuación, el Ejército de Tierra, ha de conseguir una capacidad para actuar en total coordinación y armonía con los nuevos actores de creciente relevancia en el Teatro: las OOI y las ONG, de modo que se consiga la máxima eficacia en la utilización de los recursos disponibles. Para ello, será necesario contar con suficiente personal, debidamente preparado, para llevar a cabo las acciones de coordinación necesarias, así como con Unidades equipadas y preparadas para desarrollar misiones CIMIC.

Observamos cómo se destaca la necesidad de coordinación y armonía con las ONG.

CIMIC tiene tres funciones clave, en consonancia con la Doctrina OTAN:

- El enlace Cívico-militar.
- El apoyo al entorno civil.
- El apoyo del entorno civil a la fuerza.

El Enlace Cívico-Militar:

Es el conjunto de actividades realizadas para establecer y mantener los mecanismos y niveles de relación necesarios entre las unidades militares y los actores civiles de la zona que pueden influir en el desarrollo de las operaciones. Con ellas se pretende reforzar la legitimidad de la misión, asegurar una eficaz comunicación y facilitar el desarrollo de las otras dos funciones clave.

Siempre que sea posible, el enlace debe quedar establecido desde los primeros momentos del proceso de planeamiento así como

20. Las «Orientaciones CIMIC» de noviembre de 2007 derogan a las «Orientaciones sobre asuntos civiles» de 1999.

en la fase inicial de despliegue de la Fuerza. El enlace con las autoridades y población civil se verá facilitado y apoyado, entre otros, por una apropiada campaña INFOOPS y de información pública; todo ello mediante la adecuada y oportuna difusión de los logros y avances alcanzados por medio de la cooperación civil-militar, contribuyendo de esta manera a ganar el apoyo de la población ²¹.

El Apoyo al Entorno Civil:

Dentro de él se consideran todas las acciones que se realizan para el apoyo directo a la población, a las Autoridades o a las organizaciones civiles. Puede incluir todo tipo de recursos militares (información, personal, material, equipo, medios de comunicaciones, especialistas, entrenamiento, etc.). Esta función se realiza donde y cuando es necesario para el cumplimiento de la misión militar y normalmente debido a que las Autoridades civiles son incapaces de proporcionar esos apoyos. Las decisiones sobre este apoyo (alcance, duración, etc.) parecen ser esencialmente una decisión política, teniendo en cuenta tanto factores militares como civiles.

Por último, el Apoyo a la Fuerza:

Se incluirían aquí todas las acciones necesarias para conseguir, mantener y optimizar los apoyos civiles que necesita la Fuerza Militar desplegada en un Teatro de Operaciones, además de todas las actividades de coordinación tendentes a minimizar el impacto de las Operaciones militares en los civiles, y a la inversa. En estas tareas de coordinación de los apoyos civiles que recibe la Fuerza, si bien la Logística tiene mucho que decir, CIMIC jugará un papel principal.

La función que más nos interesa para el objeto de nuestra investigación es el Enlace Cívico-Militar, pues las relaciones de cooperación, colaboración y coordinación que estudiamos entre el Ejército y las ONG se encuentra dentro de esta función de CIMIC. Este Enlace significa las relaciones entre los Comandantes, en los diferentes niveles, y las Organizaciones que forman parte de lo que hemos llamado el entorno o contexto civil del Teatro

21. OR5-018 «Orientaciones CIMIC», MADOC, E. T., Granada, noviembre, 2007.

de las Operaciones. Las relaciones pueden ser personales e informales y también en un nivel alto con un carácter institucional. Los elementos del enlace son los siguientes: la comunicación, el intercambio de información y la coordinación.

En primer lugar, la comunicación es fundamental para una adecuada interacción y cooperación. La comunicación tiene lugar entre los oficiales de enlace y el Jefe del contingente o Comandante de la Unidad con las autoridades locales políticas (y religiosas en su caso) y con los responsables de las OOI y de las ONG que se encuentren en su ámbito de acción.

El intercambio de información también se constituye como un elemento fundamental. La información que poseen todos los actores puede ser de gran importancia y el flujo de la misma debe ser en todos los sentidos, teniendo siempre en cuenta las cuestiones de seguridad.

Por último, la coordinación es el elemento más importante del enlace. Suele ser una función difícil de llevar a cabo debido a las diferentes culturas organizacionales, a las distintas perspectivas y actividades de cada organización que trabaja en el Teatro de Operaciones. La importancia de esta función estriba, por tanto, en conseguir una coordinación con las actividades de los actores con las que se está llevando a cabo el enlace.

Los objetivos, por tanto, del Enlace cívico-militar son de forma general los siguientes ²²:

- Contribuir a alcanzar y conservar la libertad de acción del mando mediante la materialización de los contactos con autoridades, población y organizaciones civiles.
- Coordinar las acciones con todos los elementos civiles que intervienen en la operación mediante la integración en estructuras de coordinación Civil-militar.
- Proporcionar información y asesoramiento a los actores civiles para facilitar el ejercicio de las funciones públicas.
- Colaborar en la difusión entre los actores civiles y las actividades y noticias de interés relacionadas con la cooperación

22. OR5-018 «Orientaciones CIMIC», MADOC, E. T., Granada, noviembre, 2007.

civil-militar y otras provenientes de la campaña de INFO-OPS.

- Facilitar el planeamiento y ejecución de los acuerdos y contratos de la Fuerza con el entorno civil.
- Facilitar el planeamiento y la ejecución del resto de las funciones CIMIC, entre ellas, la realización de proyectos nacionales que puedan beneficiar a los intereses de España en el exterior.

Los elementos del Enlace civil-militar son autoridades, líderes y organismos públicos locales; población civil; autoridades y organizaciones de carácter internacional; agencias y organizaciones gubernamentales; ONG y empresas privadas.

Los medios de enlace civil-militar son las estructuras y personal que conducen y facilitan el establecimiento y mantenimiento de la comunicación con los interlocutores que se han mencionado. Entre los medios citados, todos los que aparecen en el Manual sobre Orientaciones CIMIC: el Centro de Cooperación Civil-Militar, el Enlace Directo, el Centro de Coordinación de Ayuda Humanitaria (HACC), los Oficiales de Enlace, el Centro de Operaciones cívico-militar (CMOC), las Comisiones Conjuntas y Grupos de Trabajo.

En primer lugar, hacemos referencia al Centro CIMIC. Estos centros se pueden establecer como punto de encuentro u órgano de trabajo en el que se desarrollan todas las actividades de enlace, planeamiento y coordinación. Provee de información y coordinación con las agencias civiles, las autoridades civiles, OOH y ONG y contratistas. Más concretamente, suministra informes de seguridad diarios, proporciona seguridad para los convoyes, seguridad general y respuesta para las emergencias, asistencia técnica (incluyendo reparaciones de maquinaria, comunicaciones) y acceso a puntos críticos, tales como puertos y aeropuertos. También es importante para dar información a la población local, por ejemplo advertir y educar sobre los peligros que causan las minas (Combelles, 1997). En este sentido nos encontraríamos en situaciones de construcción de la paz con una interacción a un nivel micro, en el que el compromiso con estas poblaciones es importante (Lilly, 2002: 14). Su composición suele ser variable y

depende de las necesidades de la Fuerza. Se establecen a nivel de unidad y se localizan fuera del complejo militar si las condiciones de seguridad lo permiten. Son, en definitiva, un lugar o un vínculo geográfico de encuentro entre los diferentes componentes civiles vinculados operando en el Teatro de las Operaciones y los componentes militares ligados a las operaciones cívico-militares.

Otro medio es el Enlace Directo. Este tipo de enlace se justifica porque se hace necesario el enlace o toma de contacto personal y directo del Jefe de la Fuerza o su representante de CIMIC con las autoridades y representantes de las distintas organizaciones civiles y religiosas. Es mediante este enlace por el que se establecen las bases de cooperación, asesoramiento y coordinación.

En tercer lugar, tenemos el Centro de Coordinación de Ayuda Humanitaria. Este Centro suele estar bajo la responsabilidad de la Agencia Líder. En él se celebran reuniones con todas las organizaciones. El contenido de estas reuniones versa sobre intercambios de información, planeamiento, coordinación, determinación de apoyos, seguridad, transporte y control de movimientos, seguimientos, valoraciones, etc. Otro medio importante son los Oficiales de Enlace. Estos oficiales pueden estar destacados físicamente en la sede de la organización que le corresponda o mantener el enlace de forma permanente por otros medios. Las ventajas que este medio supone son muchas, desde la rapidez en el acceso y actuación, la agilización en el flujo de información, la mejorar en la coordinación, etc. Otros procedimientos que pueden favorecer el enlace son los siguientes: el contacto diario, mayor periodicidad en las reuniones, reconocimientos y visitas frecuentes, medios físicos de enlace y comunicación adecuados, establecimiento de «líneas calientes», etc.²³

4.4. *El ejemplo de CIMIC en los Balcanes*

Como se ha mencionado, los Balcanes han constituido el escenario de mayor importancia tanto para el origen del concepto

23. OR7-602 «Orientaciones sobre Asuntos Civiles», 2.^a edición, MADOC, E. T., Granada, Diciembre 1999.

CIMIC como para su puesta a prueba. En este ámbito se ha trabajado con un amplio número de actores tanto públicos (UE, OSCE, Naciones Unidas) como privados (ONG y el Comité Internacional de la Cruz Roja) creando y desarrollando vínculos y relaciones tanto formales como informales y con una finalidad común: la reconstrucción posbélica (Webber, Croft, Howorth, Terrif y Krahmann, 2004: 8, 11). Esta situación ha puesto de manifiesto la división del trabajo entre actores públicos y privados. En las áreas no tradicionales de la seguridad, las Naciones Unidas están cooperando con las ONG y organizaciones benéficas para el reparto de ayuda humanitaria por medio de subcontratas. En el campo de las Operaciones de Paz, por ejemplo, la adopción del concepto CIMIC plasma e institucionaliza las relaciones entre determinados actores públicos y privados con el Ejército. La consideración de las ONG, entre otros actores, como elementos que se comenzaron a tener presentes en su relación con el entorno civil, dentro de la doctrina CIMIC OTAN²⁴, pone de manifiesto el reconocimiento de los actores no estatales en la política internacional.

A nivel regional con la OTAN, el gran logro de CIMIC (aunque no sin matices y reservas), es que actores de diversa naturaleza con instrumentos que rigen su comportamiento de forma diferente hayan aceptado el contexto y a su vez establecido mecanismos de coordinación que funcionen y que produzcan confianza. Como se ha puesto de manifiesto, CIMIC introduce cierta gobernanza, puesto que trata de ser el medio a través del cual se creen vínculos formales mediante reuniones periódicas con todas las organizaciones civiles presentes en un Área de Operaciones (AOR). Establecer estos vínculos con las agencias de Naciones Unidas y otros organismos públicos como la UE o la OSCE es más fácil porque está establecido dentro del mandato (aunque esto no quiere decir que no existan fricciones en algunos momentos).

24. Cada estado miembro de la OTAN ha normalizado esta doctrina. Para el caso español, esta normalización se produce e implanta en el ámbito del Ministerio de Defensa por la Orden Ministerial Delegada número 200/14965/2002, de 17 de septiembre de 2002. Por ella se implanta el acuerdo de normalización OTAN STANAG 2509: «Doctrina OTAN de cooperación cívico-militar (CIMIC)-AJP-9». Boletín Oficial de Defensa núm. 196.

Sin embargo, crear lazos con los representantes de las poblaciones civiles de AOR y con las ONG es una tarea más complicada. Con el primer grupo de actores se coopera al estar establecido en el mandato. Sin embargo, con el estudio que nos ocupa, la respuesta a esta pregunta tiene muchos más matices.

Cada organización es responsable de tratar con un problema particular actuando de forma casi independiente: los *peacekeepers* tienen la responsabilidad de la seguridad y del restablecimiento de infraestructuras, el CICR se implica en el reparto de ayuda humanitaria y en asegurar el acatamiento de la ley internacional, cada ONG de actividades muy diversas, ACNUR del tema de refugiados y desplazados, etc. En este sentido, lo que han hecho los centros de cooperación civil-militar ha sido mejorar las relaciones de trabajo gracias a los mecanismos que han desarrollado y a los oficiales de enlace. Los centros CIMIC son un foro útil para civiles cooperantes y militares. Gracias a estas estructuras se ha incrementado el nivel de cooperación y de coordinación. En realidad, lo que se ha producido a nivel OTAN ha sido una adaptación de los Ejércitos, de sus estructuras. Las misiones han tenido que estructurarse para conectar y cooperar con las ONG. Esto ha supuesto que los elementos de desarrollo y de la misión humanitaria, civiles y militares igualmente, junto con las ONG, deban buscar vínculos satisfactorios y conciliables y no conminatorios. En definitiva, lo que la relación o cooperación cívico-militar sugiere o significa es crear «una asociación efectiva con las agencias civiles y las ONG, basada en el respeto mutuo y en la coordinación por consenso y no por autoridad (Jakobsen, 2000: 42). Al fin y al cabo el objetivo es el mismo para todos los actores: salvar vidas, reducir el sufrimiento y restablecer las capacidades locales. Ya que no hay una autoridad única para todas las organizaciones o que todas ellas reconozcan, el desafío es coordinar esta diversidad sin una jerarquía que esté a cargo (Roberts y Bradley, 2005: 120).

Sea como fuere, las estructuras como CIMIC lo que proporcionan son medios limitados para coordinar los esfuerzos de ayuda. Las estructuras CIMIC no son la solución para todas las cuestiones de coordinación. Además de la existencia de estos enlaces, tiene que haber también un interés común. Si los actores cooperan es más fácil proporcionar el bien público.

4.4.1. *CIMIC en Bosnia*

En este apartado se menciona brevemente el papel de CIMIC en Bosnia. El objetivo es dar una visión de los antecedentes de los trabajos de cooperación cívico-militar antes de la publicación de la doctrina OTAN en el año 1999 coincidiendo con la crisis de Kosovo.

Antes del despliegue de IFOR no había una comprensión común por parte de los ejércitos de la OTAN de las capacidades, limitaciones, roles y misiones de la Cooperación Cívico-Militar. En ausencia de una doctrina OTAN, los comandantes de IFOR y el personal militar tuvieron que incorporar las tareas cívico-militares en el conjunto de las operaciones basándose en el conocimiento y en la experiencia del personal. La ejecución individual de los comandantes de la misión de CIMIC reflejaba diversas aproximaciones e intereses nacionales de cada uno de los estados que participaban en el teatro de operaciones.

No obstante, la cooperación cívico-militar en Bosnia fue muy importante. Los miembros de las ONG y de las organizaciones civiles de ayuda estaban activamente comprometidos cuando comenzó el despliegue de IFOR. De hecho, había aproximadamente unas 530 ONG y OOII en el teatro de operación al inicio de la misión. Las actividades CIMIC tendían a facilitar una amplia variedad de actividades de apoyo a la Oficina del Alto Representante y otras organizaciones como las OSCE, la UE, el CICR, el Banco Mundial, etc. También se establecieron centros CIMIC a nivel local para implementar la reconstrucción civil y mejorar los planes. Estos centros operaron en cada una de las Divisiones Multinacionales donde se había demostrado necesidad y disposición de recursos. CIMIC también era el vínculo con las organizaciones civiles de gobierno a nivel local. El objetivo era proporcionarles apoyo en las acciones de reconstrucción nacional. Los centros CIMIC, igualmente, se establecieron a todos los niveles de la estructura del mando IFOR para proporcionar una ubicación para que las ONG se relacionaran con los militares.

El apoyo que proporcionó CIMIC consistió básicamente en múltiples tareas, de las que enumeramos las siguientes (básicamente infraestructuras y servicios), entre otras muchas:

- Electricidad y Carbón: el personal de CIMIC trabajaba sobre una base diaria para facilitar la cooperación entre IFOR y la *Eletropivreda*. El personal de CIMIC se coordinaba con IFOR para incrementar la presencia de seguridad cuando había cargamentos de una naturaleza estratégica, tales como los transformadores eléctricos y las turbinas hidroeléctricas, etc.
- Gas Natural: CIMIC facilitó la instalación de una línea y de una estación de presión que permitía la restauración de una presión de distribución segura de gas para el 50% de Sarajevo.
- Puentes y carreteras: el personal CIMIC facilitó la reparación o reconstrucción de puentes y carreteras, coordinado entre el Banco Mundial, IFOR y las agencias locales principalmente. El personal CIMIC ejecutó numerosos puentes y viaductos.
- Telecomunicaciones. En colaboración con otros móviles, el personal de CIMIC propuso una alternativa a corto plazo sobre el Sistema Global de Móviles, solución que podía proporcionar una comunicación de teléfonos móviles para el período anterior y posterior a las elecciones.
- Agua: CIMIC ejecutó inspecciones conjuntas del entorno de forma periódica en el acuífero de Bacevo fuera de Sarajevo. Este proporcionaba el 80% del agua potable para el área de Sarajevo.
- International Police Task Force*. CIMIC también desarrolló los planes para la reorganización de las fuerzas de policía de la Federación y de la República Srbska.
- Derechos de Propiedad/Derechos legales: el personal CIMIC trabajó estrechamente con la Comisión de Derechos Humanos y con la Comisión para las Reclamaciones de la Propiedad de las personas desplazadas y Refugiadas, así como con el Subcomité de Subpropiedad de la *Human Rights Task Force*, el cual operaba como un Comité Guardián para la comisión de Dayton. El personal CIMIC también trabajó estrechamente con la Federación y con los Comités designados para revisar las leyes de propiedad. Esta actividad resultó en el diseño de cambios en la ley de propiedad

- y procedimientos para llevar a cabo reclamaciones de las personas desplazadas y refugiadas.
- Personas desplazadas y refugiadas: CIMIC proporcionó un oficial de enlace a la OHR y a ACNUR para trabajar en cuestiones con personas desplazadas y refugiadas. El personal también trabajó estrechamente en la libertad de movimientos y en cuestiones de repatriación.
- Vínculos con las ONG: los vínculos entre las ONG y CIMIC coordinaban peticiones de transporte para transportar cientos de toneladas de comida y otros bienes a través de la Federación y de Bosnia Herzegovina para ayudar en la alimentación de la población civil.
- CIMIC también desarrollaba vínculos importantes con la Oficina del Alto Representante. Los equipos CIMIC proporcionaban apoyo logístico y administrativo para incluir las valoraciones de la infraestructura a ejecutar y compilar la información como parte de las bases de datos. Y, en suma, el personal CIMIC interactuaba con las autoridades locales para facilitar y coordinar la asistencia de la agencia civil y cívico militar (Eriksson, 2002).

4.4.2. *CIMIC española en Kosovo*

Si Bosnia fue el escenario de experimentación, Kosovo supuso una experiencia muy importante de la que se han podido tomar más lecciones. Se trata de una provincia pequeña y con una población que puede gestionarse adecuadamente, por lo que la labor de CIMIC pudo estar mejor gestionada.

La misión de Kosovo representa el mejor ejemplo de cooperación civil-militar por varias razones. En primer lugar, KFOR instaló centros de información que facilitasen los vínculos con las ONG y con otras OOII, permitiendo mantener informados sobre sus actividades al componente civil y militar de la misión. En segundo término, porque se había aprendido de la experiencia acumulada en Bosnia durante años por todas las organizaciones. Estas circunstancias permiten subrayar la institucionalización. El aprendizaje, por un lado, es un valor que ayuda a repetir experiencias. En tercer lugar, porque muchos militares y actores civiles repetían misión. Esto significa que existe historia o memoria institucional.

En cuarto lugar, las tecnologías utilizadas para comunicarse habían avanzado.

El territorio de Kosovo estaba dividido en 29 municipalidades. El entorno de inseguridad, sobre todo en los primeros años, la naturaleza de la misión y los objetivos de la misma requirieron que todas las organizaciones internacionales y no gubernamentales (unas 500 en los inicios de la misión) trabajasen juntas con la comunidad local para mantener la paz y construir instituciones democráticas estables. Se trataba, en definitiva, de promover un entorno integrador (Reychler, 2002).

La presencia de Naciones Unidas en el terreno incluía un número importante de agencias especializadas: además de ACNUR, se encontraban UNICEF, la Oficina de Derechos Humanos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Departamento de Operaciones de Paz (DPKP) y la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), entre otros. Otro tipo de Organizaciones Internacionales han jugado un papel importante, como la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Tribunal Criminal Internacional para la Antigua Yugoslavia (Caplan, 2002: 22). A esto hay que añadir los cientos de ONG internacionales de todos los tamaños, claves en la reconstrucción, y los Estados que mantienen o han mantenido misiones militares en esta provincia. La multitud de actores que se han encontrado en este escenario posconflicto, con distinta cultura organizacional, y que no sólo han desarrollado un papel coordinador sino que al mismo tiempo, competitivo, han supuesto un auténtico desafío para el planteamiento y la coordinación sobre el terreno.

Uno de los mayores desafíos lo vivió la KFOR. La Fuerza de Kosovo como fuerza internacional dirigida por la OTAN, que operaba en Kosovo desde el 12 de junio de 1999, tenía los siguientes objetivos de acuerdo con la Resolución 1244 del Consejo General de Naciones Unidas:

- Establecer y mantener un entorno seguro en Kosovo, incluyendo la seguridad pública y el orden.

- Monitorizar, verificar y reforzar la confianza con las condiciones del Acuerdo de *Military Technical Agreement*.
- Proporcionar asistencia a las Misión de Naciones Unidas para Kosovo (UNMIK).

Las tareas iniciales del mandato de la KFOR se podían resumir en las siguientes: detener las hostilidades y amenazas contra Kosovo por las fuerzas serbias, establecer un entorno seguro tanto para la población como para las organizaciones humanitarias, desmilitarización del Ejército de Liberación Kosovar, apoyo a los esfuerzos humanitarios internacionales, coordinarse con y apoyar la presencia civil internacional.

A la llegada de la KFOR, el territorio se dividió en cinco regiones que correspondían a cinco brigadas multinacionales. España se encontraba (hasta su salida de Kosovo) en la Brigada Oeste, comandada de forma rotatoria por los Ejércitos alemán e italiano, con cuartel general en Prizren. A esta brigada contribuyen trece Estados diferentes²⁵, entre ellos el español, que se encontraba en «Base España», en la localidad de Istok. Dentro del sector suroeste, la zona principal de actuación del contingente español era el área norte.

Inicialmente la Fuerza de Kosovo estaba compuesta por unos cincuenta mil hombres y mujeres cuyo objetivo era establecer y mantener un entorno en el que la UNMIK pudiese facilitar la transición a una situación de posconflicto. Este número disminuyó debido a la mejora del entorno de seguridad. En el año 2003 eran 17.500 efectivos. Con el estallido de violencia en marzo de 2004, fueron enviados 2.500 soldados más.

Desde junio de 2006, la KFOR está compuesta por cinco brigadas multinacionales, con tropas provenientes de más de treinta y cinco Estados diferentes. El cuartel central se encuentra en la capital de Kosovo, Prístina, desde donde opera la autoridad máxima en la KFOR, el *Commander KFOR*. A su vez, este está bajo la coordinación del Comandante de la Fuerza Conjunta en Nápoles.

25. Alemania, Argentina, Austria, Azerbaijón, Bulgaria, Georgia, Hungría, Italia, España, Eslovenia, Rumania, Suiza y Turquía.

CIMIC²⁶ tenía su base en el Cuartel General de KFOR, construido cerca de los cuarteles generales de ACNUR. ACNUR era el interlocutor de la OTAN para la interacción con los actores humanitarios. Esto era lógico, porque el ACNUR había sido designado como la agencia líder entre las Naciones Unidas para hacer de intermediaria con las ONG. También la OCHA sirvió como vínculo entre las ONG y los militares (Minear, Van Baarda y Sommers, 2000: 19).

En definitiva, el papel de la OTAN en coordinar la ayuda en la crisis de Kosovo fue, en general, bienvenido, exceptuando alguna discrepancia. Por parte de algunas ONG, hubo suspicacia en el sentido de la percepción que se tenía con respecto al nuevo papel de la OTAN. Pero, en líneas generales, la relación entre los oficiales de la OTAN, las ONG y los representantes de las OOH fue cordial.

Las tareas iniciales de KFOR consistieron en dar asistencia al retorno de los desplazados y refugiados, la limpieza de minas, reconstrucción, asistencia médica, orden y seguridad pública, seguridad de las minorías étnicas, protección del patrimonio, seguridad de las fronteras, destrucción de armas, apoyo al establecimiento de instituciones civiles (ley y orden, sistema judicial y penal, proceso electoral y otros aspectos de la vida política, social y económica de la provincia). Se ha prestado una especial atención a la protección de las minorías, lo que incluye patrullaje en sus enclaves, escoltas para los grupos minoritarios, protección de su herencia cultural, *check points* y donaciones, que incluyen alimentos, vestido y material escolar.

En lo que se refiere al contingente español de KFOR (para las fechas que se estudian para el caso concreto de Kosovo: 1999-2005), este se encuentra desde sus inicios bajo mandato italiano, con el control de la región occidental de Pec, con seis mil soldados en el año 2000. Las misiones han ido rotando cada seis meses. El equipo CIMIC en Kosovo del contingente español estaba formado por cinco militares. Lo solían constituir un comandante, un capitán, un teniente, un sargento y un brigada. En los pri-

26. La célula G-9 CIMIC del Cuartel General de KFOR.

meros años de la misión se estableció físicamente un centro de cooperación cívico-militar con el objeto de atender las peticiones de algunas organizaciones civiles y de las ONG. El equipo CIMIC español se encontraba destacado dentro de la base española (en Base España).

Las tareas llevadas a cabo por CIMIC han sido: tareas humanitarias, apoyo logístico a las ONG para que estas puedan desarrollar sus labores o incluso ha provisto de asistencia médica a la población en casos de urgencia. También ha contribuido a la reconstrucción de infraestructuras, la reconciliación interétnica a través de su apoyo a determinados proyectos, la creación de cooperativas o el desarrollo de programas lingüísticos como el Programa Cervantes. Igualmente han sido importantes las actividades de información realizadas por los centros CIMIC, en cuanto al tema de la sensibilización sobre las minas y sobre algunas enfermedades. Estas campañas de información han ayudado a mantener el contacto con la población civil y a construir vínculos más estrechos y de confianza.

También cabe destacar las buenas relaciones que este contingente ha mantenido con la población local, sobre todo la perteneciente a la minoría serbia. Una de las razones para que esto haya sido así es que los ciudadanos de Kosovo se han sentido más identificados con el carácter y manera de actuar de las tropas españolas, que ellos perciben como más flexibles que aquellas de otros contingentes de la KFOR (Bernabeu, 2006: 51-52). Igualmente, por parte de las ONG y de NNUU han recibido las calificaciones más altas en comparación con otros contingentes de la Brigada Multinacional Oeste (Mockaitis, 2004).

BLOQUE 4
FACTORES QUE FAVORECEN
Y FACTORES QUE IMPIDEN LA RELACIÓN
Y COORDINACIÓN ENTRE EJÉRCITO Y ONG

1. FACTORES QUE FAVORECEN LA EXISTENCIA DE COORDINACIÓN ENTRE EJÉRCITO Y ONG

La investigación ha demostrado que los factores que más contribuyen a la coordinación entre el Ejército y las ONG en el estudio de caso de Kosovo son: la creación de redes entre los actores, el aumento de la confianza, la colaboración en proyectos destinados a la rehabilitación posbélica y construcción de la paz y la comprobación de la existencia de beneficios obtenidos de esas relaciones. Redes, confianza, trabajo conjunto en proyectos y visualización de beneficios concretos, conforman un contexto específico posibilitador de relaciones que estudiamos detenidamente en las siguientes páginas. Abordar todas estas dimensiones explicativas constituye una intensa labor de sistematización de la que se pueden extraer interesantes lecciones aprendidas para otros contextos.

1.1. Las redes entre militares del Ejército de Tierra y ONG

En primer lugar y a nivel general, las redes se pueden definir como grupos de actores que comparten un interés en cuestiones específicas. Los vínculos se construyen a través de relaciones formales (mediante institucionalización) e informales (donde la empatía personal juega un papel central y agilizador en las interacciones). Las redes suelen estar sustentadas básicamente en el intercambio de información, recursos y apoyos y tienen un mayor impacto dependiendo de la forma en que interactúen los actores y de los resultados de esa relación. Dependiendo del propósito de las mismas, la fuerza de esta relación puede medirse en términos

de frecuencia de contacto y comunicación, duración del contacto y naturaleza y contenido de las transacciones, del carácter de la comunicación, la modalidad de la misma (contacto directo e indirecto), los vínculos institucionales y la dependencia de recursos (Rodríguez, 1995).

En segundo lugar y en concreto, el origen último de la importancia de las redes en las cuestiones de seguridad internacional, en general, y en las relaciones civiles-militares en la reconstrucción posconflicto, en particular, lo constituye la influencia que ha ejercido el cambio de respuesta de la comunidad internacional después de la Guerra Fría. En este contexto, la respuesta en una crisis humanitaria normalmente era implementada por las ONG que operaban dentro de una estructura impuesta por Estados fuertes e instituciones de la ONU débiles. Bajo tales condiciones, la asistencia que se proporcionaba era a corto plazo y el tiempo para crear vínculos entre instituciones estatales y no estatales era limitado. Sin embargo, el cambio de contexto, con unas Operaciones de Paz centradas en la reconstrucción posconflicto o rehabilitación posbélica e incluso de estabilización, ha dado lugar a respuestas enteramente insertas en el largo plazo por parte de estados que ayudan a reconstruir otros estados, así como por parte de OOII. Las redes surgidas gracias a una continuidad a largo plazo de los actores en los escenarios de posconflicto evidencian empíricamente la existencia de unos vínculos que constituyen el elemento primario de la cooperación y la coordinación.

La relación e interacción entre actores públicos y privados en el ámbito de la seguridad se ha producido y se produce de forma horizontal y adoptando formas de red informales y formales, que ayudan a mantener vínculos, si se dan determinadas circunstancias. De hecho, las nuevas formas de coordinación en red son una de las principales características del cambio analizado del gobierno a la gobernanza en general y a la gobernanza de la seguridad en particular. Las redes en la seguridad también se definen como «un conjunto de actores que comparten un interés en un área específica y que están vinculados unos a otros a través de relaciones formales e informales» (Krahmann, 2005: 15). El objetivo de las redes es básicamente el intercambio de recursos y apoyos, como se ha mencionado. Esto representa una tarea no

exenta de dificultades con actores con diferentes motivaciones, lealtades, cultura y estructura organizacional y objetivos. Entonces, la coordinación se convierte imprescindible y los códigos de conducta emergen como instrumentos necesarios para regular estas relaciones¹ (Duffield, 2004: 108).

Las redes entre actores proveedores de la seguridad han sido más importantes en escenarios como Bosnia y, siguiendo este ejemplo, en otros escenarios tales como Kosovo, Afganistán o Líbano. Los objetivos coincidentes de ambos actores públicos y privados y el hecho de compartir determinadas funciones llevaron incluso a la institucionalización de relaciones y al establecimiento formal de redes, sobre todo en el contexto del retorno de desplazados. Otras funciones como la limpieza de minas, la ayuda humanitaria, la reconstrucción y los procesos de reconciliación interétnica conducidos por distintas ONG han sido apoyados por la OTAN de forma explícita. La coordinación se ha constituido como fundamental para desarrollar estas tareas, así como para establecer vínculos y redes jugando muchas veces un papel fundamental la empatía personal.

Las redes pueden adaptarse más fácilmente a los nuevos actores y demandas. Las relaciones informales se establecen instantáneamente y, más aún, si están respaldadas o surgen como consecuencia de una positiva interacción personal y si se tiene un interés común en el ámbito de la construcción de la paz y de la seguridad. Las redes se han convertido en uno de los instrumentos más eficientes para la coordinación entre los actores estatales y no estatales en emergencias humanitarias complejas en áreas de operaciones y en la cooperación intergubernamental, para proyectarse en estas emergencias en el país que actúa como constructor de la paz. Las redes, por tanto, actúan como vínculos idóneos para unir las estructuras jerárquicas y horizontales de forma transversal, traspasando fronteras estatales. La proyección

1. Para facilitar la máxima coordinación y cooperación entre ACNUR y los militares y asegurar el éxito de esta agencia humanitaria en las operaciones de emergencia en las que los militares toman parte, la misma ha desarrollado un manual que ayude a los militares a comprender la naturaleza y estilo de trabajo de ACNUR (Harris y Dombrowski, 2002: 163).

de las acciones de los estados como constructores de la paz tanto a través de las Naciones Unidas como individualmente llevan implícitas las redes que vinculan las acciones de los diferentes actores en su territorio. Los representantes de la acción exterior del estado: FFAA y los representantes de la sociedad civil: las ONG crean las redes tanto en las mismas áreas de operaciones como consecuencia de necesidades diversas, como antes de la misión.

Las redes que nos ocupan se refieren a diferentes tipos de actores, como el Ejército y las ONG. Los valores, intereses, cultura organizacional y finalidad principal no son siempre compartidos. Sin embargo, sí se pueden encontrar experiencias exitosas de coordinación en algunos escenarios como Bosnia y Kosovo. La necesidad de apoyos logísticos por parte de las ONG de tamaño medio con respecto al Ejército se hizo evidente en estos escenarios. La frecuencia del contacto fue más intensa en el inmediato posconflicto y, sobre todo, para cuestiones de seguridad relacionadas con el retorno de desplazados y refugiados. Sin embargo, esta interacción también ha sido importante en el caso del Ejército en el apoyo en seguridad a ONG que implementaban proyectos de reconciliación interétnica².

Hay múltiples formas en que la estructura de red se define y mide. El análisis de redes sociales se ha basado en un número de factores que incluyen la fuerza, el número y distribución de las relaciones entre gamas de actores o nodos. Dependiendo del propósito de las redes, la fuerza de esta relación puede medirse en términos de frecuencia de contacto y comunicación, duración del contacto y naturaleza de las transacciones, el carácter de la comunicación, el contacto directo, los vínculos institucionales y la dependencia de recursos.

En nuestro caso, definir las redes que se han conformado se ha constituido en una tarea relativamente complicada, pues se han tenido que detectar aquellas variables explicativas que se circunscriben concretamente a las relaciones. En este sentido, las «circunstancias

2. Es el caso del proyecto implementado por la ONG española *Psicólogos Sin Fronteras* llamado «Programa Clarín» y desarrollado desde el año 2001, que, además de contar con KFOR española como apoyo para la seguridad, también fue financiador junto con otras instituciones nacionales e internacionales. (Entrevista personal realizada a la Presidenta de dicha ONG).

de encuentro» entre los actores han conformado el eje en torno al cual ha girado la construcción de las redes de estudio. Dichas «circunstancias de encuentro» han estado constituidas por la colaboración y coordinación en temas de seguridad, la información que se genera y comparte y las tareas humanitarias en las que confluye determinada ayuda. A su vez, los encuentros han tenido lugar en dos tipos de reuniones: reuniones formales y reuniones informales, que igualmente se detallan.

1.1.1. *Circunstancias de encuentro entre el Ejército de Tierra y las ONG*

Con las circunstancias de encuentro se hace referencia a los puntos de conexión, enlace, concurrencia, reunión, cita, acuerdo y conciliación entre las personas de diferentes instituciones que trabajan en el mismo contexto de las operaciones.

Las principales circunstancias de encuentro de los actores objeto de nuestro estudio son: seguridad, información y ayuda humanitaria.

En todos estos campos, los actores civiles y militares se necesitan los unos a los otros para poder desarrollar adecuadamente su labor. La creación y mantenimiento de las redes es especialmente importante para sostener una relación fluida de trabajo. Los canales de comunicación suelen estar abiertos en estas situaciones concretas y la ampliación de las redes no suele conllevar ningún problema, siempre que se circunscriban a estas cuestiones. Es más: en algunos casos esta ampliación es deseada con el objetivo de incrementar funciones y tener cierto control sobre los demás actores.

En primer lugar, nos encontramos, pues, con la necesidad de seguridad en asistencia a retornos, convoyes, apertura de pasos, etc. Como se afirma desde los equipos CIMIC, las ONG sirven en ocasiones como canales para poder contactar con poblaciones civiles que puedan estar recelosas de los ejércitos. La presentación previa por parte de la ONG ayuda a disipar los temores y a introducir al Ejército en la escena. Al mismo tiempo, es indudable que, dada la fragilidad de las ONG en un escenario hostil como el de Kosovo —en la inmediata posguerra—, la protección y seguridad brindadas por el Ejército posibilitaron que las primeras pudieran desarrollar su cometido con una cierta seguridad, que ellas mis-

mas no podían asegurarse en determinadas circunstancias. En este sentido, tenemos reducción de costes de transacción para las ONG y para las FFAA.

En segundo lugar, la información. El flujo de información que debe discurrir por estas redes es uno de los elementos más importantes de encuentro e intercambio. La necesidad de una información actualizada y constante es un factor primordial en las situaciones de posconflicto. Como no todos los actores gestionan la misma información, es esencial poder compartirla. De ello incluso puede depender la vida de muchas personas en algunas circunstancias. Sin embargo, no toda la información es tan vital. Ello dependerá del momento del posconflicto en el que se sitúe la misión y de la actividad que se deba desarrollar.

El intercambio de información es también, precisamente, uno de los recursos que aporta el capital social. Gracias a él se crean canales de información (Baron, Field y Schuller, 2000: 6). Si estos flujos de información funcionan, se puede afirmar que las redes sociales son eficientes. La calidad de la información también cuenta, cómo se transmite y cómo funcionan estos canales depende en buena medida de la fortaleza de los lazos que se construyan. Los lazos débiles proporcionan acceso a la misma y recursos que se encuentran fuera de los propios círculos sociales. Su incremento ha sido considerable con las nuevas tecnologías, la burocratización, etc. (Requena, 2003: 204, 206). Los lazos fuertes tienen más motivación para proporcionar ayuda y suelen estar disponibles con más facilidad.

Normalmente, en las comunidades locales en las situaciones de posconflicto, la variedad y la fiabilidad de la información son fundamentales. Una información fiable y oportuna y una mayor diversidad de las fuentes supondrán una situación mejor de los actores para anticipar respuestas, sobre todo en situaciones de tensión. La utilidad de la misma no deja, por tanto, ningún espacio para la duda.

Por último, también nos encontramos con la confluencia de acciones en otro campo: la ayuda humanitaria. La combinación de actuaciones de los trabajadores humanitarios y de los militares pueden suponer tanto una ventaja comparativa, creando sinergias en situaciones de crisis y aportar valor añadido, como, a su vez, provocar efectos contraproducentes por la invasión del espacio humanitario.

1.1.1.1. *La colaboración y coordinación de la seguridad*

La precariedad con respecto a la seguridad con la que los trabajadores humanitarios han desarrollado su actividad se ha puesto de manifiesto sobre todo en las situaciones de conflicto y posconflicto cuando se hallan entre diferentes facciones (Harris y Dombrowski, 2002; 155, 157, 159) que aún no se han reconciliado. Esto ha comportado que en la cooperación con los militares se hayan suscitado diferentes actuaciones: algunas han preferido no relacionarse y contratar su propia seguridad y otras, sobre todo las medianas y pequeñas, han seguido colaborando en determinadas esferas.

La seguridad es, por tanto, una necesidad que tienen que cubrir las ONG y que no tienen más remedio que externalizar contratando compañías privadas de seguridad. Sin embargo, las ONG medianas y pequeñas han sacado provecho de otro tipo de opciones gracias a su relación con el Ejército. Contratar a las primeras les supone un gasto en recursos. Sin embargo, contar con el Ejército implica un ahorro y, además, la obtención de una serie de beneficios como la obtención de determinada información. Otra situación es la de las ONG subcontractadas por las agencias de Naciones Unidas, que, en muchas ocasiones, se han relacionado con el Ejército gracias a que su misión ha sido prestar asistencia de seguridad a determinadas agencias de esta organización.

De esta forma, los entrenamientos para llevar a cabo la protección del personal humanitario aumentaron considerablemente, con el consecuente desarrollo y ampliación de habilidades que ello suponía. Funciones como asegurar el acceso a poblaciones y crear un ambiente seguro que facilitase la llegada de ayuda humanitaria, crear corredores humanitarios, la protección a los convoyes, rutas, puntos de distribución, almacenes, oficinas y residencias, los campos de refugiados, apoyo a las operaciones de evacuación³ y facilitar apoyo directo en la seguridad a las operaciones de ayuda,

3. Las operaciones de evacuación no suelen requerir presencia o asistencia militar. Pero, dadas las tendencias hacia un incremento en la violencia al personal humanitario, la asistencia militar puede ser requerida con más frecuencia. Para ello se necesitan normalmente los planes de evacuación que deberían darlos las ONG a los militares.

han sido tareas más que comunes del Ejército español. La misión de SFOR, por ejemplo, incluía como prioridades militares proporcionar seguridad física, reactivar la economía, limpieza de minas, restablecimiento de una policía efectiva, retorno de personas desplazadas y refugiadas, apoyo a las elecciones y control regional de armamento (Last, 2005: 99):

Yo creo que las ONG buscan el contacto con los equipos CIMIC porque lo que buscan es seguridad, protección y logística también. Quiero decir, el Ejército tiene una logística que la puede desarrollar en situaciones de falta de seguridad, y las ONG no tienen eso ⁴. Y nosotros al principio necesitábamos de KFOR, por supuesto, sobre todo cuando haces programas de formación del diálogo interétnico y mueves gente serbia a zonas albanesas, o mueves gente albanesa a zonas serbias. Durante los primeros años que lo hicimos, era necesario pues solicitarles escolta, solicitarles una ayuda, una pequeña vigilancia para que no hubiera ningún altercado ⁵.

Sin embargo, la coordinación en las cuestiones de seguridad no siempre se produce en todos los contextos con la misma apertura o disponibilidad por ambas partes, sobre todo en lo que concierne al sector humanitario. Dependiendo del tipo de entorno o de fase en la que se encuentre la Operación de Paz, se producirá más o menos colaboración. Diferenciamos, pues, entre entornos benignos o favorables, entornos frágiles o volátiles y conflictivos. En cada uno de ellos las relaciones con las ONG serán diferentes, así como la eficiencia y coordinación de sus acciones:

- En un entorno frágil, a la hora de apoyar las operaciones humanitarias, los militares deben reconocer la necesidad de preservar el delicado estatus de las agencias de ayuda. Esto sólo puede alcanzarse con un distanciamiento. Principios como la imparcialidad y la neutralidad adquieren en este contexto todo su protagonismo. Un ejemplo de este segundo entorno es Bosnia en el año 1995.
- Los entornos volátiles se caracterizan porque el entorno es inestable pero controlable y la actividad militar que se lleva

4. Entrevista realizada a oficial de sección CIMIC.

5. Entrevista realizada a presidenta de ONG.

a cabo es la Operación de Paz. El objetivo de los militares en estos entornos son las tareas de *Peacekeeping*. Hay un riesgo de asociación entre los militares y los trabajadores humanitarios, pudiendo convertirse la situación de las agencias humanitarias en una posición de dependencia en la estabilidad continua y el éxito de la resolución del conflicto.

- Los entornos conflictivos son las situaciones más complejas a la hora de relacionarse los contingentes militares con las ONG y con las organizaciones humanitarias. La actividad militar que se lleva a cabo es la Imposición de la Paz y se aconseja la separación de ambos actores. Pero incluso en estos casos hay cuatro posibles caminos para apoyar las operaciones humanitarias: ruptura de círculos de violencia, ayuda humanitaria utilizando la fuerza, creación de espacio humanitario y la subcontratación de activos o bienes militares (Dobbie, 1997: 30-33).

Afganistán e Irak son ejemplos que, siguiendo la clasificación anterior, entrarían en el campo de los escenarios conflictivos. La lucha por la imparcialidad por parte de las ONG ha sido aún mayor en estos contextos. Es más: incluso la presencia de ONG internacionales es prácticamente nula en algunas áreas de Irak y Afganistán debido a la fuerte inseguridad. En este sentido, se puede afirmar que, en estos contextos sobre todo, la relación entre los actores militares y humanitarios ha vivido un proceso de retroceso como consecuencia del miedo a la identificación con los militares. Estos dos escenarios constituyen un ejemplo de casos en los que se ha producido, sobre todo en el caso de Irak con los ataques a la ONU y a la Cruz Roja, fallos a la hora de proveer una seguridad básica.

1.1.1.2. *La información*

La información es un recurso nuclear que disminuye la incertidumbre y genera ventajas comparativas. La información que se produce y se comparte en los escenarios que se estudian es un recurso necesario e imprescindible para todos los grupos que se encuentran en estos contextos y, además, constituye uno de los principales ejes de encuentro, cooperación, colaboración y coordinación por parte de los diferentes actores. Ejército y ONG po-

seen información diferenciada que no siempre pueden compartir por la evidencia de la confidencialidad. En todo caso, compartir la información supone una acción no exenta de problemas, sobre todo en el campo de la información clasificada.

Para los militares, la transparencia está limitada en relación con los intereses de seguridad nacional, la responsabilidad hacia sus ministerios de defensa y, en consecuencia, hacia sus parlamentos. Por tanto, hay un choque en los niveles de valores e intereses y estos choques pueden conllevar serias consecuencias operacionales (Braem, 2004) si no se sabe gestionar adecuadamente un recurso tan central como este.

Una de las labores de la OTAN es proporcionar información útil a los diferentes grupos de organizaciones humanitarias y ONG. Esto requiere poseer información sobre la diferente asignación de los activos militares, algunos de los cuales eran controlados no por la OTAN, sino por los diferentes ejércitos nacionales (Minear, Van Baarda y Sommers, 2000: 67-69).

Muchas veces las ONG no les quieren dar información, compartirla con los militares, porque piensan que puede haber filtraciones y vayan que piensen que están realizando labores de inteligencia o haciendo de agencia de inteligencia para ellos ⁶

A través de nosotros les interesaba obtener información de qué era lo que estaba pasando en la zona en la que no había presencia de Naciones Unidas. Hubo interés por un intercambio de información ⁷.

En entornos de conflicto, la información de mayor calidad la poseen los militares. Ellos pueden a menudo proveer inteligencia, servicio de cartografía y seguridad informativa no disponible en la comunidad humanitaria. Esta comunidad no tiene, obviamente, los recursos tecnológicos que pueda tener la OTAN:

Una cartografía en la cual esté actualizado por donde puede ir y por donde no puede ir, donde hay campos de minas, donde no hay campos de minas, y hasta donde puede llegar con ciertas garantías, es una información fundamental ⁸.

6. Entrevista realizada a cooperante de ONG (Cáritas).

7. Entrevista realizada a cooperante de MPDL.

8. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

Un ejemplo es el de los principales actores humanitarios en Bosnia que citaron la inteligencia como el servicio más importante que las fuerzas militares suministraron. Las Naciones Unidas y algunas ONG han llevado a cabo algún reconocimiento fotográfico, pero los recursos militares en esta área son superiores ahora y en el futuro. Las capacidades militares especiales en inteligencia pueden ser particularmente importantes en el planeamiento para las operaciones humanitarias⁹.

Las ONG, por su parte, se perciben a sí mismas como entidades imparciales, neutrales independientes, responsables hacia los donantes y hacia sus beneficiarios, en estos casos las poblaciones locales. Las ONG también poseen información de calidad consecuencia de una serie de motivos que se detallan:

(i) Viven mezcladas con la población local, en casas alquiladas que les proporcionan los habitantes de determinadas comunidades, desarrollando una vida casi normal, sobre todo en escenarios más estabilizados como podía ser Kosovo alrededor del año 2005.

(ii) No tienen el impedimento de los uniformes como un obstáculo visual que, en principio, pueda provocar cierta actitud de prudencia.

(iii) Construyen relaciones y redes con las poblaciones y su trabajo humanitario se inserta en una red social definida histórica, antropológica y geográficamente. Esto les permite conocer los juegos de poder internos. Su desventaja es que son menos en número y en muchas ocasiones no tienen la logística para llegar a sitios menos accesibles.

(iv) La permanencia de sus cooperantes y/o trabajadores es a más largo plazo, durando muchas veces varios años.

(v) Contratan a cooperantes locales, lo cual supone un vínculo fuerte con las poblaciones donde desarrollan su trabajo.

Está claro que cada actor va a disfrutar de una información diferente. Ahora bien: la cuestión es si se puede compartir, como

9. «Civilian and Military means of providing and supporting humanitarian assistance during conflict: a comparative analysis, Development cooperation directorate, Organisation for Economic Cooperation and Development», Development Cooperation Directorate. Development Assistance Committee, DCD/DAC (97)19/REV1, 23 April, 1998, pág. 11.

se apuntaba, y, en ese caso, cuál es el canal idóneo. Los canales que han facilitado la fluidez de la información han sido los equipos CIMIC y, en algunas ocasiones, los centros CIMIC. El hecho de que las organizaciones humanitarias y, en concreto, muchas ONG pudiesen adquirir información de fuentes nacionales (de sus propios países) suponía también una ventaja importante por el entendimiento cultural que ello acarrea. Gracias a los centros CIMIC se comenzó a tener un control mucho más amplio por parte de los diferentes contingentes de las diferentes zonas, de todo el abanico de actores presentes, así como de los proyectos que se podían desempeñar. En cuanto al tipo de información que solían procurar los militares de estas células, muchas veces se trataba de una información que intentaba facilitarles el trabajo, sobre todo en lo que concierne a proyectos de reconstrucción desarrollo:

Ha habido veces que ha sido por seguridad, para proporcionarles seguridad. Otras veces para buscar introducción en algún ámbito, especialmente con las autoridades locales. Si necesitaban contactar con algún ayuntamiento de algún pueblo con el cual no había una relación directa, digo ayuntamiento como puede ser hospital, colegio. Normalmente, establecíamos contacto con la ONG para pedirle información de qué tipo de necesidad tenía el colegio, el hospital y, después, que nos acompañasen si era posible a establecer contacto con ellos ¹⁰.

Sin embargo, la presencia de canales no significaba la inexistencia de roces sobre si se compartía o no información. Por parte del personal militar, en este tema hay opiniones diversas: desde los que afirman que las ONG les proporcionaban información, hasta los que aseguran no haber tenido conversaciones en este sentido. Estas cuestiones dependen obviamente del contexto del conflicto y de la posición que se haya ocupado y, por ello, las diferencias de opinión y experiencia en esta temática pueden llegar a ser sustanciales. No es lo mismo el inicio del conflicto en Bosnia que la fase final de SFOR. Tampoco es lo mismo Kosovo en el año 1999 que en el año 2004. En este sentido, se hace sumamente difícil llegar a una valoración global sobre la interacción y relación

10. Entrevista realizada a oficial de equipo CIMIC.

en materia de información, pero, al menos, con lo que sí se puede concluir es con los siguientes puntos generales:

(i) Los militares afirmaban que se les suministraba información a las ONG en la medida en que se podía, porque ellos tienen sus propias normas de seguridad. Normalmente, la información que se les facilita es para su propia seguridad.

(ii) En lo que respecta a las ONG, por un lado sienten recelos a la hora de ofrecer información, pero, por otro lado, son conscientes de que ello les puede beneficiar y revertir en su seguridad. Según la opinión de algunas ONG y Organizaciones Humanitarias, el Ejército aporta poca información si se compara con la que ellas le prestan a él. Aunque no lo ven nada equitativo, entienden que es lógico, por las reglas más estrictas de confidencialidad. Esto se debe a los sistemas de clasificación que aplican las fuerzas militares en sus documentos. Estos se encuentran sujetos a restricciones importantes e impiden que la información pueda circular fuera del ámbito militar.

(iii) En cuanto a la información importante que se refería a cuestiones de seguridad, esta sí se les proveía adecuadamente. En general, son comprensivas ante el hecho de que la información sensible no pueda ser transmitida. Sin embargo, en el campo de las relaciones que hacen referencia a la ayuda humanitaria como protección de convoyes, etc., el trato se considera muy positivo:

La información que ellas nos dan es muy valiosa. Nosotros a veces tenemos problemas con la información clasificada e intentamos desclasificar lo que podemos, para darles la información que podamos ¹¹.

Los ejércitos tienen que dar seguridad a toda la zona para que las ONG puedan realizar su trabajo. Hay que hablar de una coordinación muy estrecha porque, por ejemplo, imagina que la ONG quiere realizar distribución de alimentos en una zona muy peligrosa y tiene que organizar convoyes para que vayan con escolta militar. Lo que ocurre es que no hay un flujo de información correcto, a ellas les llega una y los militares tienen otra, quizá peor que la de las ONG. Muchas veces las ONG no les quieren dar información, compartirla con los militares, porque piensan que puede haber filtraciones y se crea que están realizando labores de inteligencia o haciendo de

11. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

agencia de inteligencia para ellos. Entonces esa información se la guardan ¹².

1.1.1.3. *Las tareas humanitarias*

Las tareas humanitarias (y de desarrollo) constituyen otro punto más de encuentro de vital importancia y, en determinados supuestos muy concretos, de estrecha cooperación, colaboración y coordinación entre Ejército y ONG.

La ayuda humanitaria consiste en un conjunto de actividades que tienen como objeto salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano en situaciones de emergencia, especialmente cuando las autoridades locales no pueden o son incapaces de proporcionar el tipo de ayuda que se requiere en estas circunstancias. Así, la ayuda humanitaria no es parte de las actividades de desarrollo.

Sin embargo, lo que los militares deben asegurar, en un primer lugar, es la existencia de espacio humanitario y no la prestación de una ayuda humanitaria para la que no tienen por qué estar preparados. Por este espacio se entiende un espacio para la intervención donde los actores humanitarios y las agencias pueden moverse más o menos con libertad para ejecutar sus acciones y proyectos, y donde puedan dialogar e involucrarse con las poblaciones civiles a las que quieren ayudar diseñando y desarrollando proyectos que ellos mismos dirigen. Sin embargo, también puede ocurrir que, mientras se crea el espacio humanitario, las necesidades sean de tal emergencia que los militares tengan que desarrollar la ayuda humanitaria mientras se instalan organizaciones humanitarias. En este caso, no están desplazando ni compitiendo con las ONG, simplemente atendiendo a un vacío y actuando de forma subsidiaria en circunstancias de emergencia. Otra cuestión es que, estando las ONG, lleven a cabo igualmente ayuda humanitaria y proyectos de impacto rápido (los conocidos como *Quick Impact Projects*). Aquí es donde pueden surgir algunas controversias. La misión internacional de Bosnia fue la que supuso un punto de inflexión en la delegación de este tipo de tareas.

12. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

Los militares han desempeñado tareas destinadas a garantizar la seguridad y el orden, así como el apoyo logístico (lo que se conoce como asistencia indirecta o ayuda humanitaria indirecta) durante misiones humanitarias de las organizaciones humanitarias. Sin embargo, además de estos cometidos se ha producido una extensión de sus funciones pasándose a prestar ayuda humanitaria y de desarrollo directamente (o también asistencia directa, que se refiere a la distribución de bienes y servicios), que ha sido frecuente en supuestos y contextos donde la comunidad humanitaria aún no se había desplegado por diversos motivos ¹³. De esta forma, nos hemos encontrado al Ejército ejecutando tareas tales como construcción de campos de refugiados, limpieza de minas, detección y puesta en marcha de proyectos de reconstrucción, prestando apoyo logístico a diferentes organizaciones, así como suministrando ayuda humanitaria directa a las poblaciones locales. Muchas de estas tareas las han compartido o han tenido coincidencia en su desarrollo con ONG.

1.1.2. *Las reuniones entre el Ejército y las ONG*

1.1.2.1. *Reuniones formales*

El proceso concreto de especialización de las Operaciones de Paz, ante la complejidad de los escenarios de pos-conflictividad, ha generado especialización del trabajo de los diferentes actores y organizaciones, interdependencia, una gran variedad de relaciones de roles especializados y un desarrollo en los mecanismos de coordinación. Todo ello ha conllevado amplias discusiones tanto en foros nacionales como internacionales en los que se han evidenciado necesidades de determinadas estructuras que satisfagan de una forma más precisa las insuficiencias que ponen sobre la mesa los actores implicados en el entorno operacional:

13. Esto provoca la ruptura del espacio humanitario. «No hay una distinción entre lo que significa la creación y protección de ese espacio y el modo de ejercer la acción humanitaria dentro de él. Lo primero es una responsabilidad política que incluye aspectos legales y militares, y lo segundo es responsabilidad de las organizaciones humanitarias» (Rey Marcos y Currea-Lugo, 2002: 26).

La institucionalización afectaba a todos los sectores de la cooperación en el área de responsabilidad española (educación, sanidad, infraestructuras, desplazados...). Por ejemplo, el delegado de Cruz Roja española se reunía con los militares para tratar el tema de donación de medicinas o apertura de dispensarios, ACNUR para el tema de desplazados, «España por Kosovo» para las cuestiones de reconstrucción e infraestructuras, MPDL para los temas de mantenimiento de sus *shelter*, etc.¹⁴.

Las reuniones en nuestro estudio de caso solían ser semanales y los temas que se trataban eran básicamente sobre los apoyos en seguridad, logística e intercambio de información, tratamiento y evaluación de la situación política, exposición de problemas, temas de transferencia de materiales, de sanidad e infraestructuras. En definitiva, las reuniones entre los distintos actores que operaban en la zona se han llevado a cabo con cierta asiduidad, si bien no puede señalarse una periodicidad rígidamente establecida en ningún caso. Además, esta regularidad podía estar sometida a cambios en función de las circunstancias que pudieran tener lugar. Por tanto, hay que atribuir un importante grado de flexibilidad a la convocatoria de estos encuentros:

La periodicidad de reuniones, pues, variaba; normalmente, creo recordar que no estaba establecida, había una comunicación vía telefónica, bien vía visita, etc. No había un calendario establecido de reuniones, pero, para un elemento concreto, sí. Cada cierto tiempo el enlace CIMIC pues establecía reuniones con las organizaciones españolas establecidas en el terreno¹⁵.

En algunos casos, no obstante, sí podía establecerse una periodicidad concreta para las reuniones, aunque no era la situación más común. Esto sucedía con determinadas ONG y otras organizaciones de carácter internacional y local para temas específicos, como los retornos, y en zonas concretas, como, por ejemplo, un tema que requiriese programación:

14. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

15. Ibidem.

Cada quince días había una reunión en los municipios, en cada municipio, para tratar el proceso de retorno y mensualmente había una reunión regional, que ya iban de las dos regiones en que estaba dividido, las dos regiones de UNMIK en que estaba dividido el lado de la Brigada¹⁶.

Las reuniones que tenían un formato formal se desarrollaban con los militares de los equipos CIMIC, siendo ellos los que han podido suplir las funciones de coordinación. Aunque es difícil alcanzar un mando unificado, en la práctica se ha llevado a cabo un elaborado sistema de comités a nivel local, provincial y regional (Jeong, 2005: 199), desarrollando proyectos importantes. La observación de las relaciones Ejército-ONG sobre el modo formalizado de conducir un análisis de las estructuras está caracterizado por el principio de coordinación horizontal de participación de parte de los actores en una planificación de la operación. Un ejemplo de formalización de relaciones entre estos dos actores es la puesta en práctica de la estrategia de retorno de refugiados no albaneses a Kosovo. En general, las operaciones de retorno disfrutaban de un protocolo bastante preciso con principios funcionales establecidos en el aspecto de la cooperación.

1.1.2.2. *Reuniones informales*

La cooperación cívico-militar, en general, se conoce como el resultado de una construcción de redes más que el resultado de una transacción entre instituciones civiles y militares (Braem, 2004: 165-166).

Para que las cosas acontezcan, las personas prefieren a menudo pasar por encima del sistema formal y contactar y hablar con las personas que conocen o con las que tienen cierta empatía. Esto suele ser menos estresante que tratar con la burocracia. Por tanto, las redes personales cuentan. También cuenta la empatía, la similitud y la disposición personal para la confianza (Gössling, 2004: 680). El protagonismo frecuente de las relaciones informales en estos contextos favorece el trabajo en red. Las redes son

16. Entrevista realizada a militar.

relativamente flexibles y pueden adaptarse rápida y fácilmente a los nuevos actores y demandas, al contrario que los vínculos institucionales formales, que requieren un tiempo y recursos considerables. El uso de redes informales implica, por tanto, menores costes de transacción y, en algunos casos, más beneficios.

En esta investigación se ha observado que, al margen de las reuniones formales entre ONG y Ejército, las relaciones entre estos actores exceden la formalidad de un encuentro planteado con cierta previsión en torno a cuestiones concretas definidas con anterioridad. Las reuniones formales se configuran como la principal fuente de interacción entre ambos actores. De esta manera, los encuentros formales proporcionan espacios de intercambio que facilitan las redes de contactos informales.

Las relaciones informales entre Ejército-ONG constituyen una base importante para la construcción de confianza, intercambio de información y formación de redes. La confianza se genera por un contacto diario e intensivo entre personas. Interaccionar y construir vínculos facilita el intercambio de información entre los distintos grupos y ayuda a la fluidez de ideas entre ellos (Kavanaugh *et al.*, 2005: 128), creando capital social en la red. En muchas ocasiones, a través de estos vínculos se tiene un acceso individual a los recursos, además de que individualmente se puede contribuir a la agregación de los mismos (Lin, 2001: 7). La promoción de redes estables de personas que confían cada una en las otras, así como de normas de confianza, fomentan la cooperación, principalmente entre los competidores (Field, 2003: 55), porque obviamente proporcionan beneficios:

[...] Entonces pues sí que había periódicamente pues alguna... de vez en cuando pues alguna vez pues quedamos con ellos para tomar una cerveza y que nos contaran, ya de manera más informal, qué es lo que ocurría ¹⁷.

Sí, yo creo que había contactos informales, eso sí que es cierto. Había una buena relación personal con algunos militares. Desde el hecho de poderte tomar una cerveza, poder intercambiar impresiones. Siempre yo creo, hombre, no te digo colgando los hábitos

17. Entrevista realizada a militar

unos y otros, porque cada uno sabe qué identidad representaba y qué misión representaba, pero sí había buenas relaciones interpersonales, eso sí es cierto¹⁸.

Las relaciones informales constituyen para los actores relaciones de una utilidad fundamental. Los contextos de encuentro entre el personal CIMIC y los actores civiles están altamente personalizados por el voluntarismo de los actores y por la importancia del buen entendimiento. Las relaciones a veces se presentan en otros espacios que no son propiamente el cuartel o una sede oficial. De hecho, se pueden mantener vínculos de trabajo con los militares sin asistir a las reuniones. Tampoco es extraño que las relaciones presenten el cariz de una relación de amistad. Los vínculos entre el personal internacional o expatriado (lo que también se conoce como actores externos) se caracterizan por reuniones y encuentros fuera del trabajo en grupos que suelen ser mixtos. Aquí entran en escena componentes psicológicos y culturales: necesidad de socializar. En este sentido, se puede distinguir posiblemente a unos contingentes de otros por las peculiaridades de su cultura de origen.

La forma de socializar un trabajador humanitario y militar, las predisposiciones del entorno del terreno y la socialización en general en un medio de actores internacionales construyen un espacio favorable para la gestión y el trabajo en la esfera profesional, utilizando como vía el ámbito privado y la formación de redes profesionales que se transforman en redes de relaciones de amistad (Braem, 2004: 95-95). Estas relaciones de amistad pueden fomentarse principalmente gracias a las afinidades personales y a la proximidad sociocultural, elementos que suponen espacios de oportunidad con el objeto de poder obtener información de forma privilegiada. Los resultados muestran que estos encuentros ayudan a la mejora recíproca de la imagen y, por tanto, a un aumento de la confianza:

—Las redes e interacciones informales pueden ser vínculos importantes para relajar las tensiones. Facilitan el camino para

18. Entrevista realizada a cooperante de ONG

comenzar relaciones con las cuales se construyen vínculos más duraderos, creando espacios de intercambio y de creación de capital social:

Hay una visión que como es un poco heterogénea pero sí positiva, porque sobre todo las ONG están representadas en el terreno por gente, y la gente viene con su identidad, viene con su propia formación, etc. y ahí bueno pues a veces por contactos informales se establecen unos lazos y una visión mucho más positiva ¹⁹.

—Se puede obtener información, procurar consejos o recomendaciones. Las redes informales mediadas por individuos que generan empatía recíproca pueden constituir los principales canales de intercambio de información y de apreciaciones que exceden la mera formalidad:

La trascendencia que podía tener es, bueno, como consejos, como recomendaciones, como puntos de vista, como intercambio de opiniones sí, eso podía tener su propia trascendencia tanto en la valoración ²⁰.

—Contribuyen a eliminar estereotipos, es decir, prejuicios provenientes de las culturas de la organización. Los contactos informales pueden ser los más valiosos para limar los estereotipos. Las reuniones formales no dejan espacio para una interacción que permita un conocimiento en profundidad de los individuos. Es en los espacios de más distensión donde surge la oportunidad del intercambio que permite entablar relaciones que construyan vínculos positivos y profundos que eliminen las imágenes mentales simplificadas:

Yo creo que también la gente que está en el Ejército llegó con una cierta visión de los quehaceres humanitarios y yo creo que se fue mejorando. Evidentemente algunos estereotipos, algunos roles y algunas impresiones, que esas no cambiaron, lógicamente, y derivada de la misión e identidad de cada uno, eso sí, eso es obvio, pero yo creo que luego un poco en ese contacto extra, digamos

19. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

20. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

oficial, sí que influyó positivamente en la valoración, en la capacidad de trabajo conjunto ²¹.

—Las interacciones informales también pueden servir de apoyo para concluir alguna cuestión previamente tratada en el ámbito de una reunión más formal. La compatibilidad entre ambos tipos de contacto es bastante acusada y evidente:

Sí, sí, a veces, sí. En la reunión se comentaba o se pedía o se solicitaba el realizar un acto y, luego, pues contactábamos para establecer los puntos pues con el representante o el secretario de la ONG o quien fuese el que llevaba esa serie de asuntos. De hecho, yo iba a los diferentes despachos, donde se tenían este tipo de contactos ²².

1.2. La confianza construida entre Ejército de Tierra y ONG

La confianza se define como el compromiso en torno a unos recursos necesarios para desarrollar una actividad en la que el resultado depende de un comportamiento cooperativo de los otros. Sin confianza hay poco espacio para la transmisión de información y de recursos entre las partes. La confianza hace posible mantener relaciones sociales estables y pacíficas, que son la base para el comportamiento colectivo y para la cooperación productiva. El desarrollo de la confianza es más probable que tenga lugar entre actores que tienen especial capacidad para la interacción directa y personal. Así, se supone que la proximidad y la confianza están positivamente relacionadas. De la proximidad también surge la necesidad de conocerse: las relaciones entre redes se crean por la exigencia misma de construir conocimiento sobre los otros. Ello es un proceso más o menos fácil según la cultura y la necesidad de socialización. Esta proximidad igualmente disminuye los costes de transacción e incrementa la confianza (Gössling, 2004: 675, 680).

La confianza en la cooperación tiene varias ventajas: ahorrar en costes burocráticos, así como en tiempo; sirve para superar los fallos de coordinación que puedan existir (Maskell, 2000: 112); las redes funcionan más eficazmente; juega un papel vital a la hora

21. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

22. Entrevista realizada a militar.

de obtener beneficios de otras redes sociales; es un «lubricante social» (Anderson y Jack, 2002: 2000).

La importancia de la confianza se difunde en las situaciones más diversas donde la cooperación es vital y un activo precario al mismo tiempo. Para que la cooperación sea eficiente, es necesaria la confianza. La construcción de confianza en situaciones de posconflicto, tanto con poblaciones civiles como entre actores que no se conocían, se ha convertido en un interesante campo de estudio. La confianza incrementa la interacción social y, a su vez, mejora las percepciones, puesto que disminuyen los prejuicios; es una dimensión inevitable de la interacción social (Baron, Field y Schuller, 2000: 7, 14, 55-65). En este sentido, la confianza puede igualmente constituir también un valor trascendental en las relaciones de cooperación civiles-militar, sobre todo teniendo en cuenta que los actores que interaccionan proceden de diferentes ámbitos culturales y organizacionales. El conocimiento y la conciencia de la cultura de las distintas organizaciones se hace entonces fundamental para construir relaciones de confianza.

En el análisis de las variables hemos seguido una secuencia de investigación que ha comenzado con el estudio de las percepciones, seguida de cuestiones propiamente sobre la confianza. La justificación subyace en el hecho de que siempre que la evolución de la percepción sea positiva ayudará a construir confianza:

»No. Yo creo que, por nuestra parte la desconfianza no existe como tal. Puede haber una cierta prevención pero no desconfianza.»²³. Yo creo que hemos avanzado muchísimo en esa parte porque hace quince años no se entendía en absoluto una ONG y se veía como una... no te voy a decir como un enemigo entre comillas, pero sí un, un estorbo normalmente en las operaciones²⁴.

Los elementos que han propiciado esta evolución positiva de las percepciones entre actores con una cultura y estructura organizacional opuesta han sido: la convivencia, el conocimiento, la interacción, el incremento de la profesionalidad, tanto por parte de los miembros del Ejército como de las ONG, y la larga

23. Entrevista realizada a directivo de ONG.

24. Entrevista realizada a oficial jefe de sección CIMIC

experiencia acumulada en las misiones, es decir, la historia institucional de las mismas. La valoración por parte de las ONG así lo muestra:

Yo creo que también la gente que está en el Ejército llegó con una cierta visión de los quehaceres humanitarios y yo creo que se fue mejorando, aunque, evidentemente, algunos estereotipos, algunos roles y algunas impresiones que esas no cambiaron, lógicamente, y derivada de la misión e identidad de cada uno, eso sí, eso es obvio, pero yo creo que, luego, un poco en ese contacto extraprofesional, sí que influyó positivamente en la valoración, en la capacidad de trabajo conjunto ²⁵.

Por parte del Ejército, las opiniones siguen una línea similar. Se habla de superación de estereotipos y de necesidad de la presencia de las ONG. Sin embargo, las expectativas son un poco diferentes. Si en algo puede la imagen percibirse como negativa es porque esperan de las ONG lo que no son: una misión religiosa. Todavía en las misiones de los Balcanes, sobre todo en los inicios, no se tenía muy claro el papel de las ONG y, más que su papel, su organización y el perfil de sus miembros. En este sentido, estas estimaciones pueden indicar que, si no se cumplen las expectativas, la valoración no es buena, por lo que las percepciones negativas pueden esconder un problema de actitud:

De 0 a 10 podía estar sobre el 8, después de haber pasado una misión el 5... y casi le doy un 4... [...] Sí, sí, sí disminuyó mi confianza a pesar de que... colaboramos con ellos y trabajábamos, pero... tenía que buscar a la persona adecuada para colaborar y trabajar y yo veo que por regla general la gente... vamos, disminuye. Yo con los que traté allí pues... nos fuimos con la sensación de..., no eran tan..., no..., a lo mejor la expresión, pero no eran tan hermanas de la caridad como parece o como se publicita... ²⁶.

No obstante, la valoración global es que en la mayoría de los casos analizados la desconfianza va desapareciendo poco a poco:

25. Entrevista realizada a ONG.

26. Ibidem.

De 0 a 10 podía estar sobre el 8, después de haber pasado una misión el 5... y casi le doy un 4...(...) Sí, sí, sí disminuyó mi confianza a pesar de que...colaboramos con ellos y trabajábamos pero... tenía que buscar la persona adecuada para colaborar y trabajar y yo veo que por regla general la gente... vamos, disminuye. Yo con los que trate allí pues... nos fuimos con la sensación de... no eran tan... no... a lo mejor la expresión, pero no eran tan hermanas de la caridad como parece o como se publicita... ²⁷.

En cuanto se conocen, en cuanto tienen unas relaciones personales, en cuanto hay unas relaciones institucionales y se ve que en el trabajo por ambas partes, pues sí yo creo que esa desconfianza acaba desapareciendo ²⁸.

Gracias a una evolución positiva en las percepciones, la confianza se ha incrementado. Desde la primera misión en la que coincidieron ONG y militares, la confianza ha ido creciendo progresivamente, emergiendo redes de confianza que han trascendido incluso la duración de la misión para continuar en otros ámbitos en España, como organización de seminarios o reuniones científicas que tratasen esta temática. En este caso, se puede afirmar que las redes construidas se caracterizan por el uso común de facilidades e información y que, como resultado, se desarrollan relaciones interpersonales.

La confianza se ha medido en una escala de 1 a 10. El valor ordinal 1 representa «ninguna confianza» y el 10 «confianza total». La pregunta se realizaba para que el entrevistado valorara la confianza antes y después de interaccionar con el otro actor. La baja calificación que se concede antes de conocerlas se debe a que las trabas iniciales son motivadas, a juicio de algunos actores, por la falsa propaganda o la información sesgada difundida de los medios de comunicación sobre la labor de los actores, la falta de un conocimiento profundo y la alimentación de estereotipos. Pese a ello, el trabajo conjunto sobre el terreno ha disipado muchas de las dudas y circunspección iniciales:

27. Ibidem.

28. Ibidem.

Antes muy mal, podría valorarlo con una puntuación de 2. Primero por los medios de comunicación. Los medios de comunicación normalmente transmiten malas noticias, entonces no transmiten que la ONG se ha dejado el pellejo ayudando o tal, no, transmiten la ONG ha malversado los fondos, la ONG se ha hecho la fotografía... Pero en general la confianza que me merece es muy alta, yo pondría un 8, tranquilamente ²⁹.
»Pues yo le pondría a lo mejor un... un 6 antes de conocerlas y un 8 o un 9 después» ³⁰.

Las relaciones de confianza entre personas concretas también se institucionalizan y se heredan, al margen de las personas mismas. La institucionalización de las relaciones supone un marco idóneo para fomentar la reciprocidad y la empatía ayudando a la labor de individuos concretos, que no tendrán que partir desde cero y que podrán aprovechar todos los esfuerzos anteriores. Es decir, las relaciones previas entre personas concretas de ONG y de ejércitos van a condicionar considerablemente la labor de los futuros participantes:

Yo me imagino que está entre el 7 y el 8. Y el nivel se puede mejorar mucho, es decir, se convierte en 9 porque ahí está el buen contacto personal, pero a nivel personal, y entonces..., pero, vamos, a nivel digamos institucional, yo no creo que haya una disminución o un aumento... Porque tú ya eres heredero de una situación, entonces esa relación esa confianza ya está, ya está ahí ³¹.

Tabla 3: Niveles de confianza

ONG	KFOR española
Antes de conocerse 5-6	Antes de conocerse 5
Después de cooperar 8-10 (8-9)	Después de cooperar 9

Fuente: elaboración propia

29. Entrevista realizada a militar.
30. Ibidem.
31. Entrevista realizada a militar.

1.3. **Proyectos en los que ha existido relación entre Ejército de Tierra y ONG**

La detección de proyectos de reconstrucción y desarrollo necesarios para la normalización de la vida cotidiana de las comunidades locales ha constituido uno de los principales cometidos de los equipos CIMIC del Ejército. Su posición privilegiada, la idiosincrasia de su propia actividad en el terreno y el objetivo mismo de esta actividad militar, implican estar constantemente en contacto con los actores locales y detectar necesidades acuciantes para solventarlas con proyectos de impacto rápido que optimicen la calidad de vida de los ciudadanos y reviertan en una mejor imagen de los contingentes. La intensidad con la que se desarrollan las tareas de detección y desarrollo de proyectos por parte del Ejército han sido verdaderamente notorias. Esto significa que los miembros de estos equipos tienen en su haber una ingente fuente de información que puede ser utilizada tanto en beneficio propio como igualmente ser empleada por otras organizaciones que se instalen en estos contextos. Si había alguna ONG interesada, contactaban con ella para que ejecutase; en otros casos, los efectuaban directamente los equipos CIMIC e incluso podían contar coyunturalmente con la colaboración de alguna ONG. Esto implicaba que dichos equipos en muchas ocasiones se encontrasen actuando como mediadores entre las OOII, las ONG y las autoridades locales. Y en otras ocasiones incluso las orientaban. En definitiva, detectaban proyectos para realizar, orientaban cuando era preciso y, en algunos momentos, compartían los proyectos con distintas organizaciones.

Sin embargo, muchas de las insuficiencias o vacíos que se detectan no pueden resolverse simplemente con estos proyectos de impacto rápido. El mantenimiento de la aceptabilidad de los contingentes no está solamente sujeta a este tipo de acciones. Ellas pueden adquirir un particular significado e impacto beneficioso en su tiempo, pero se necesitan otros componentes para que las relaciones entabladas con las comunidades locales sean más firmes y sólidas.

En este sentido cobran una especial importancia las acciones a largo plazo. Es la única forma de que los arduos esfuerzos iniciados con el establecimiento de la misión puedan conducir a

un final exitoso. Las únicas que pueden desarrollar esfuerzos en este sentido son las ONG y las agencias civiles, cuyos trabajadores sí pueden aportar esa necesidad de durabilidad. Ellas pueden ser beneficiarias de la riqueza de información acumulada por los equipos CIMIC, que, a su vez, pueden jugar el papel de asesores externos.

Los métodos CIMIC para apoyar a los civiles en tales proyectos han consistido en determinar las condiciones del área, los recursos disponibles y hacer efectivos algunos servicios.

De esta manera, a través de los equipos CIMIC, muchos de los fondos disponibles estaban dirigidos a acciones que mejorasen las condiciones de vida. Ha habido distintas formas de llevarlos a cabo: una modalidad consiste en que solamente los efectúan los militares; una segunda modalidad, en que se llevan a cabo con equipo e instalaciones militares, pero con trabajadores locales; una tercera forma de proceder es a través de contratistas locales, pero con supervisión militar. Se prefería esta tercera versión porque creaba empleo, se proporcionaba un incentivo a la economía y no se comprometían las tropas en un espacio muy dilatado en el tiempo en tareas no propiamente militares³².

Este tipo de proyectos han tenido un impacto indirecto en las tropas como fuente de publicidad y de apoyo para su propia seguridad. Entre sus objetivos está reparar, restaurar, reconstruir carreteras, puentes, vías de tren, aeropuertos, depósitos de agua, tendidos eléctricos, escuelas, hospitales, etc. Por ejemplo, en Bosnia, los proyectos se desarrollaban en tres fases: en primer lugar, restauración o reconstrucción de servicios públicos (electricidad, agua); en segundo lugar, reconstrucción de estructuras públicas (escuelas, hospitales y algunos proyectos de preparación para el invierno) y, en tercer lugar, crear trabajo en las comunidades con inversiones en industria o agricultura (Siegel, 2002: 100). En las etapas siguientes se han centrado en desarrollar programas dirigidos a la reconstrucción de los lazos entre las comunidades, reforzando la reconciliación, del mismo modo que fomentando la

32. Estas acciones significan intervenir en el mercado local, lo cual crea inercias complejas, como crear una economía dependiente que no responda a las necesidades sino que intente cubrir las expectativas de los que pagan.

economía, a través del desarrollo de cooperativas principalmente. Desarrollando estos proyectos, obtienen beneficios de su propia actividad.

Los proyectos impulsados que han servido de vínculo para el establecimiento de relaciones entre Ejército y ONG los podemos desglosar en los siguientes:

- Proyectos orientados a la reconstrucción de infraestructuras.
- Proyectos orientados a la reactivación de la economía local.
- Proyectos dirigidos a fomentar la tolerancia, civismo y convivencia interétnica.
- Proyectos en apoyo al retorno de refugiados.

Los proyectos dirigidos a la reconstrucción de infraestructuras tuvieron lugar desde el mismo inicio de la misión con los conocidos como proyectos de *housing*. Posteriormente, comenzaron a ejecutarse proyectos orientados al desarrollo de la economía local, para el retorno de refugiados a sus hogares y, finalmente, también se crearon proyectos dirigidos a la convivencia interétnica.

Efectivamente, tanto las ONG como los militares han desarrollado proyectos en sectores de ayuda muy diversos y necesarios. En el año 2001, en Kosovo, la mayoría de las organizaciones sobre el terreno todavía realizaban distribución de alimentos y medicinas, así como proyectos de reconstrucción de infraestructuras. La orientación hacia otro tipo de programas más a largo plazo y orientados a una mayor estabilización comenzaron a partir del año 2002. Entre ellos destacamos los proyectos de carácter social y psicosocial, relacionados con la tolerancia, el civismo, cuestiones de género, tratamientos postraumáticos de las víctimas de la guerra, la convivencia interétnica, el retorno de refugiados y la creación de infraestructuras que favoreciesen la práctica del deporte.

1.3.1. *Proyectos orientados a la reconstrucción de infraestructuras*

La reconstrucción de infraestructuras constituye un servicio básico en beneficio de las poblaciones locales que comienza durante la conocida como fase de ayuda humanitaria, que se inicia inmediatamente con el fin del conflicto abierto. También se suelen ejecutar proyectos de este tipo en las fases de rehabilitación

y desarrollo. En la primera etapa se proveen las infraestructuras claves, como carreteras y telecomunicaciones; en la segunda fase de rehabilitación, los esfuerzos se centran en su gestión y, finalmente, toda esta labor se concluye con en el establecimiento de programas para las infraestructuras existentes.

En el caso de Kosovo, la reconstrucción fue uno de los mayores desafíos para la comunidad internacional en su conjunto. El abandono o descuido, el daño de las bombas y una mayor migración del campo a la ciudad provocaron el colapso de los servicios sociales y de los servicios públicos después del conflicto. Incluso a la altura de 2006, algunas áreas de Kosovo todavía sufrían restricciones de luz y agua. Esto ha dañado seriamente la industria y la economía.

En la reconstrucción de infraestructuras participaron la UE (lideraba el cuarto pilar, sobre la reconstrucción), apoyada en un inicio por OTAN, que se ofreció voluntaria para cubrir el vacío que se generaba en el tiempo de despliegue de los equipos de la UE, así como apoyo donde ya estuviesen desplegados. El cometido de KFOR era cooperar con ellos utilizando sus equipos con el objeto de efectuar conjuntamente el planeamiento de reconstrucción. Este trabajo se ejecutaba tanto con los equipos de la UE como en solitario en las zonas donde esta no estuviese aún desplegada ³³.

Estos equipos constituían vínculos principalmente con las ONG que trabajaban en el campo de la reconstrucción de infraestructuras. El objetivo de los mismos era verificar qué organizaciones estaban involucradas en tales cometidos y detectar, a través de ellas, las carencias en caso de que su despliegue en terreno fuese anterior. Estos enlaces se utilizaban para preguntar a las ONG por sus planes, necesidades más perentorias y fuentes de financiación. Los lazos que se desarrollaron fueron vitales, pues el conocimiento sobre lo que ellas realizaban era fundamental para seguir trabajando en el terreno. Igualmente, los contactos

33. Se trató de una situación transitoria hasta que la UE desplegó todas sus capacidades y tuvo control de la situación. La OTAN dejó de prestar apoyo a las estructuras civiles para facilitar la misión cuando se consideró que la UE podía desempeñarlo por sí misma.

con las autoridades locales eran necesarios para identificar las necesidades. Se trataba, así, de actividades focalizadas en la recogida y en la valoración de información local y, por tanto, a nivel táctico, la cual se centralizaba en Prístina, en la sección técnica del departamento de reconstrucción para preparar un documento que, básicamente, era una especie de plan de infraestructura o plan de desarrollo de la infraestructura de Kosovo. Este era un documento que permanentemente se discutía con los donantes para verificar la posibilidad de que financiaran proyectos y para considerar a quién se otorgaban, ya fuese a ONG o ya a personal local. En el caso de Istok, donde se encontraba destacado el Ejército español, la mayoría de las ONG españolas que se encargaban de estos temas estaban directamente financiadas por la AECID. Los principales proyectos que se desarrollaron fueron los denominados *housing*, los cuales tenía como objetivo restablecer la red eléctrica y suministro de agua ³⁴.

Entre las ONG que trabajaron en Istok, un caso ejemplarizante de colaboración y aprovechamiento de sinergias Ejército-ONG fue el de la ONG «Consorcio España por Kosovo». Esta ONG identificó una serie de prioridades inaplazables en infraestructuras junto a ingenieros militares de la comandancia de obras, concretamente en agosto de 1999, recién terminado el conflicto. Tras ello, se presentó la propuesta de intervención a la AECID, que aprobó la financiación de dichos proyectos. La intervención proponía instalar veinte transformadores en veinte aldeas dentro del área de responsabilidad de la fuerza española de KFOR, construir dos puentes entre Istok (principal base del contingente del Ejército español) y Pec (el cuartel general de la fuerza multinacional), otro adicional en una zona diferente y poner de nuevo en funcionamiento la estación de aguas de Istok. Más adelante, se realizó el alumbrado público de la avenida principal de Istok y un microproyecto de señalización vial financiado por el gobierno de Navarra. Además, se pusieron en marcha las dos primeras cooperativas agrarias tras los bombardeos de 1999 ³⁵:

34. Información obtenida de las entrevistas realizadas en el Cuartel de Bétera.

35. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

En realidad, nuestro trabajo en Kosovo estuvo tan ligado al Ejército que el contacto fue casi permanente desde el principio: acudíamos a la base siempre que era oportuno, siempre íbamos un alférez ingeniero y yo a las «coordination meeting» de Naciones Unidas para explicar los avances del proyecto, supervisábamos en el terreno las obras (el Ejército español nos proporcionó un camión y una grúa para instalar los transformadores). Todo se realizaba con el visto bueno tanto de la comandancia de obras como del consorcio de ONG. Las cuestiones de seguridad se redujeron a entregarnos el plan de evacuación (donde la agrupación española se encargaba de toda nuestra repatriación en caso de deterioro de la situación) y a algún consejo *off the record* —no salir tal día, no pasar por determinado punto a tal hora, etc.³⁶.

1.3.2. *Proyectos orientados a la reactivación de la economía*

En el período de la fase inicial de ayuda humanitaria, los objetivos más imperiosos son proteger los flujos monetarios, establecer redes entre los socios comerciales y restablecer las industrias críticas, así como las actividades comerciales más locales. En la etapa de rehabilitación, el interés subyace en el establecimiento o restablecimiento de mercados y de los sistemas financieros, y en la última etapa, la de desarrollo, suelen funcionar los programas de microcrédito, además de continuar con la protección de los flujos monetarios (Rietjens, De Boer y Voordijk, 2004: 116).

A nivel local funcionan con cierto éxito las redes de actores, que juegan un papel determinante en la reactivación de la economía. La colaboración de los distintos actores a la hora de crear empresas ha sido una actividad notoria y, en algunos casos, de una envergadura tal que los efectos económicos se dejaban sentir en toda la zona de influencia italiana (donde se encontraba el Ejército español). De hecho, también ha sido destacable la colaboración en programas de desarrollo económico.

La base, no obstante, para la reactivación de la economía es la agricultura. En el caso de Kosovo, fue después de la entrada de las fuerzas de la OTAN cuando se pusieron sobre la mesa muchos desafíos y se necesitó de la puesta en práctica de una coopera-

36. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

ción Ejércitos-ONG de manera más o menos formal. De hecho, el primer vínculo para trabajar conjuntamente fue un protocolo establecido por la *Mine Action Coordination Centre*. Se trataba de centralizar toda la información disponible sobre minas y las municiones no explotadas, así como de identificar dónde se encontraban las mismas. También se fue consciente de la indispensable necesidad de poner en práctica programas de educación sobre minas destinados a la población local. Las campañas se realizaron por ONG especializadas que mantuvieron estrecho contacto con los militares.

«Yo creo que ahí el tema fundamental está, por una parte, en qué áreas se actúa, y yo creo que ahí los puntos o las áreas son comunes, porque la mayor parte de las ONG lo que haces es ayudar a los más débiles, que son pues los desplazados, los refugiados, los niños, los ancianos y, después, ayuda a restablecer los servicios básicos: es ayuda a la infraestructura básica, ayuda a las escuelas, el tema de educación y ayudas en tema sanitario, es lo básico. Y después, cuando ya se mejora más la situación del país, eso es más de programas de desarrollo en el cual lo que se hace es, pues eso, ayudar a montar una industria, a explotar una empresa que por la guerra se hundió, a dar asesoramiento de cómo funciona una economía de mercado en una empresa privada una economía de mercado, pues todo eso ayuda al desarrollo, pero es después, lógicamente»³⁷.

1.3.3. *Proyectos dirigidos a fomentar la educación, la tolerancia, el civismo y la convivencia interétnica*

Los proyectos educativos orientados al fomento de la tolerancia, el civismo y la convivencia interétnica han jugado un papel especial y estabilizador en estos escenarios. El objetivo por parte de la comunidad internacional de construir en su momento un Kosovo interétnico permitió un espacio para el desarrollo de proyectos que fomentasen tales espacios de diálogo.

En este sentido, la orientación progresiva de los Ejércitos y de las ONG hacia proyectos de una dimensión multiétnica, res-

37. *Ibidem*.

ponden a un mismo tipo de posicionamiento vinculado a una armonización de las agendas. Las acciones civiles-militares han puesto en práctica un cierto número de actuaciones destinadas a acoger la cooperación entre comunidades antagónicas, esto es, poner en práctica una estrategia propia para favorecer el entendimiento entre las comunidades con el propósito de poder reducir los efectivos comprometidos en la vigilancia de esas zonas. En esta óptica, el imperativo táctico de los despliegues militares está condicionado por el buen entendimiento de las comunidades y por la visión estratégica de las ONG, que responden a la llamada internacional para ofrecer proyectos que inciten y contribuyan a ese entendimiento.

Estos proyectos de carácter educativo tienen sus pautas y protocolos. Se establece también una diferenciación dependiendo del ciclo. Se suele comenzar en la fase de ayuda humanitaria con cursos sobre la concienciación sobre las minas, educación sanitaria y escolta a los escolares, principalmente. En la etapa de rehabilitación los esfuerzos van dirigidos a construir o reconstruir escuelas y universidades y al entrenamiento de profesores. Y en la fase de desarrollo, la finalidad es establecer un sistema público de enseñanza (Rietjens, De Boer y Voordijk, 2004: 116). La formación profesional y la educación en el campo de la tolerancia en sociedades multiétnicas también ha sido un objetivo de las ONG y una necesidad detectada tanto por ellas como por las OOH y KFOR.

En cuanto a los programas de educación orientados a la infancia, destacaba la ONG «Psicólogos Sin Fronteras» en la municipalidad de Istok. Aunque sus proyectos en un principio estuvieron focalizados en este municipio, extendieron su área de influencia a la provincia de Pec gracias al éxito de sus programas. Sus proyectos, que comenzaron a desarrollarse en el año 2002, estuvieron básicamente centrados en la reconciliación interétnica, paz, tolerancia, género. Este proyecto fue conocido con el nombre de «Programa Clarín». Se inauguró en el colegio albanés Ovi Rustemi de Zac y contó con la dirección del equipo de la Psicóloga Ana Bernardo, de la Universidad de Oviedo. Además de la Universidad de Oviedo, participaron en él la Consejería de servicios sociales, Psicólogos Sin Fronteras, el Colegio Oficial de

Psicólogos de Asturias y el Ejército Español con un apoyo que se extendía a las diversas y múltiples actividades que tuvieron lugar.

El programa disfrutaba de una duración de tres semanas, durante cuatro horas al día. Se realizaba anualmente en período de vacaciones, como curso de verano, para no interferir con el programa oficial. Se impartió por tres profesoras y una intérprete de la Universidad de Oviedo y por profesores de la Agrupación Galicia del Ejército (normalmente militares que se prestaban para realizar las labores de enseñanza del castellano). Se desarrolló conjuntamente entre el colegio *Ovni Rustemi* de Zac, donde asistían 75 niños, y el colegio serbio del Valle de Osojane Rados Totic, donde estaban matriculados 21 alumnos. En el primero, las clases se impartían los lunes y los miércoles y en el segundo, los martes y los jueves. El viernes se dedicaba a realizar excursiones conjuntas entre los dos colegios, así como actividades extraescolares. A estas actividades conjuntas asistían —además de serbios y albaneses— mayupus, bosniacos de Dobrusa (un total de siete niños) y albaneses católicos de Kos (25 niños). Por ejemplo, uno de los trabajos que se llevaron a cabo durante el programa fue invitar el primer viernes a los alumnos a realizar el dibujo de un mural gigante por la Paz en el destacamento español de Istok. Otra actividad que tuvo lugar la segunda semana fue impartir clases con albaneses y serbios juntos en dos de las aulas del colegio de Osojane. Una tercera actividad consistió en la realización de una excursión al helipuerto del destacamento, en la que participaron niños de todas las etnias (110 niños aproximadamente). En la tercera semana la actividad consistió en recibir clases únicas en el colegio albanés de Ovni Rustemi. Al final del curso, asistieron todos juntos a su clausura en el destacamento español de Istok³⁸:

Para juntar a los niños de las distintas etnias apoyaron todos en las negociaciones con los padres y con las autoridades, porque había que pedir muchos permisos. A veces se venía KFOR y apoyaba, venía pues un comandante cívico militar que andaba por ahí haciendo sus misiones por los pueblos, que lo conocían que había hecho varias cosas, arreglar un depósito de agua, crear una

38. Información obtenida de las entrevistas realizadas a los miembros de la ONG Psicólogos Sin Fronteras.

cantera, y venía a apoyar. Que dejáramos, otras veces venía gente de la OSCE que conocían también, para apoyar, depende de quién estuviera disponible, pero... Y luego otras veces solos. Depende de la disponibilidad de la gente, nosotros informábamos, y el que podía se apuntaba y el que no, pues no ³⁹.

El gran logro del proyecto fue poder agrupar en la misma clase a niños serbios y albaneses. En este sentido, los responsables de la ONG habían cumplido con la finalidad del programa diseñado. Pero estos no fueron los únicos beneficios obtenidos. De hecho, los efectos de este programa fueron tan positivos que incluso el grupo de trabajo que apoyaba a esta ONG, conformado por los trabajadores, monitores y cooperadores locales que sumaban un total de treinta, era interétnico, estableciendo relaciones cordiales en su ámbito de trabajo. Tal fue el éxito que se repitió sucesivamente los siguientes veranos y todos los actores del entorno salieron beneficiados: población local, trabajadores locales, alumnos, ONG y el Ejército. Ejército y ONG crearon también, en este caso, redes y sinergias sumamente provechosas. Igualmente, el triángulo de redes que se creó fue importante: fomento de la confianza entre los niños de distintas etnias, entre la ONG encargada del proyecto y los militares, así como ambos actores con las poblaciones civiles.

El programa demostró, por tanto, tener un impacto importante a nivel local, en el sentido de que consiguió éxitos no alcanzados por otras organizaciones, como congregar a personas de distinta etnia, la interacción entre adultos y niños, e incluso la utilización de estos como canal para lograr la interacción entre los adultos. La trascendencia de este éxito fue patente, sin ningún tipo de conflicto. Gracias a estos logros probados, el programa se pudo ampliar a diferentes colegios en otras zonas de Kosovo con el patrocinio de ACNUR.

Cáritas igualmente diseñó proyectos a medio y largo plazo que tenían como objetivo la reconciliación interétnica o, al menos, el objetivo de fomentar cierta interacción entre las diferentes comunidades, siempre con el apoyo de seguridad que brindaba

39. *Ibidem*.

por el Ejército. En este sentido, se destaca la creación de espacio humanitario y la importancia del mismo para poder desarrollar proyectos en un entorno de confianza y cierta tranquilidad:

Yo creo que nuestro trabajo fue una apuesta a medio o largo plazo, un goteo y que ha ido dando sus frutos, digamos que con la reconstrucción, alguna cancha deportiva, para este tipo de encuentros deportivos o de deporte de diferentes etnias. El hecho de poder colaborar y trabajar con distintas organizaciones, ya fueran serbias o kosovares, pues ha ayudado, pero yo creo que es no por el hecho de que exista seguridad se dan todas las condiciones básicas, no. Aparte que se tenga que dar seguridad, tiene que haber una cierta apuesta propia o personal, de la persona o de la comunidad y eso hasta cierto extralimita o sale fuera un poco de ese cauce de seguridad, y es un poco de confianza de trabajar a medio y largo plazo y que la gente vuelva a tener una confianza en las instituciones que están presentes ⁴⁰.

Las ideas para fomentar la convivencia entre los diferentes grupos étnicos han sido múltiples. No solamente surgían de ONG con idearios que las llevaban a trabajar en este campo. También provenían del terreno militar y, concretamente, de los equipos CIMIC. De esta manera, otra actividad que se puso sobre la mesa surgió por parte de uno de los contingentes destacados. El objetivo era juntar a mujeres de diversas etnias para avanzar en cuestiones de convivencia y, a la vez, dar un pequeño aliciente para la maltrecha economía local. La idea consistió en crear un mercado interétnico donde podían exponer y vender en común el trabajo que habían realizado. Esta iniciativa estaba dando un protagonismo a un grupo particular por parte de un contingente: el de la mujer, uno de los colectivos más maltratados en la guerra. Esto puso en valor las cuestiones de género al tenerse presentes a la hora de las relaciones entre las mismas poblaciones locales y entre estas y el Ejército:

Nuestros apoyos al mercado interétnico de mujeres consistían en proporcionarles el desplazamiento. Entonces, una de las cosas que hacíamos era coordinar primero con el equipo CIMIC de esa

40. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

base, porque ellos, claro había que hacerlo en conjunto. Y con las ONG pues conseguimos fondos pues para material de trabajo, lana, maquinas de costura, pues para que puedan trabajar ⁴¹.

1.3.4. *Proyectos referentes al retorno de refugiados*

Los retornos de refugiados y de desplazados constituyen otro de los espacios privilegiados donde se ha puesto en práctica relación en el trabajo entre el Ejército y las ONG.

El tratamiento para proceder al retorno de refugiados tiene un procedimiento muy estricto y los procesos son lentos y complejos. Antes de prestar seguridad, se requiere el cumplimiento de un estricto protocolo. En Kosovo, la principal ONG que ha operado bajo las directrices y subcontratada por ACNUR ha sido *Danish Refugee Council* (DRC). KFOR, por su parte, ostentaba el cometido de proporcionar seguridad y elaborar una base de datos en la que se incluían las viviendas que los militares localizaban.

En primer lugar, para comenzar el protocolo, los desplazados y refugiados debían declarar su voluntad de retornar a su lugar de origen. Este procedimiento se llevaba a cabo en la oficina de ACNUR en Serbia, en Montenegro o en ARYM, o en las oficinas de las ONG que se ocupaban de estas cuestiones. Una vez que se había establecido el contacto con un individuo o un grupo candidato para el retorno, se organizaban las visitas, conocidas como *go and inform visits*. Esto significaba que, normalmente, un miembro de la familia se informaba del estado de la casa y de la situación de seguridad. El segundo paso era organizar las *go and see visits*, en las que una persona o grupo se acercaba a la zona para constatar ellos mismos la situación. La primera necesidad consistía en recopilar el máximo de información sobre la situación de seguridad en la zona, del estado de las infraestructuras, del desarrollo económico, del potencial de la actividad, etc. Para tal cometido, las ONG, ACNUR, CIMIC y la policía de la UNMIK activaban sus redes de informadores. Una vez que la información era tratada de forma interna, se discutía posteriormente en los *Municipal Working Groups* y se decidía si se organizaba la visita, ejecutándose

41. Entrevista realizada a militar de sección CIMIC.

una estricta división del trabajo entre las fuerzas de seguridad (fuerzas de policía y de KFOR, sobre todo), que se encargaban de la seguridad del itinerario y de proteger los convoyes. Las ONG y ACNUR se hacían cargo de la definición del itinerario. Después de esta visita se confirmaba o no la voluntad del retorno de los individuos o grupos candidatos. Con la confirmación formal, se efectuaba el proceso de reintegración a través de un trabajo de desarrollo económico, de reconstrucción de la vivienda, de reintegración política en la municipalidad y en la vida social del pueblo (Braem, 2004: 116-117). Este modelo de actuación se desarrollaba en todo el territorio de Kosovo, lo que implicaba un modo de relaciones formalizadas, incluyendo la participación directa de las ONG y de los Ejércitos en la resolución de cuestiones como el retorno de refugiados:

Para que se organice el retorno se tienen que dar una serie de circunstancias y tiene que estar liderado por la propia UNMIK y, entonces, dentro del programa que hay para el retorno, hay un sistema en el cual, en una reunión celebrada, en un comité celebrado en cada uno de los municipios, se tiene que plantear caso por caso cada grupo de personas que quiera retornar a una localidad; entonces se tiene que estudiar cada uno de esos casos, en un documento que se llama un *concept paper*, que es un documento en el que se cuentan quiénes son los que quieren retornar y a dónde y todo, todas las circunstancias, que pueden ser, pueden favorecer este retorno o que lo pueden impedir, y luego se llega también a hacer una evaluación del costo económico del mismo. Entonces, cuando ese *concept paper* se estudia en el Ayuntamiento y se llega a la conclusión de que ese retorno es posible a la vista de ese estudio y se aprueba el presupuesto que le va a dar viabilidad, entonces el siguiente paso es que alguien se haga cargo de financiar ese retorno y que alguien también tiene que pilotar ese retorno. Entonces tiene que haber una ONG que se haga cargo de ello ⁴².

42. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

Tabla 4: Factores que influyen las relaciones Ejército-ONG

Tipo de misiones	Cultura	Medios	Tiempos	Discursos
Situación de Paz Operación de Paz Imposición de Paz Combate	Estructura organizacional Contexto y legitimidad Símbolos, límites y seguridad Prioridades Motivaciones Confianza	Logística Recursos Tecnología Intercambio de información	Visiones a C/P Visiones a L/P Continuidad Transferencia	Ejército de Tierra: Tipos de Mandatos ONG: Principios que rigen su actuación (Imparcialidad, humanidad, neutralidad, independencia)

Fuente: elaboración propia

Tabla 5: Resumen de resultados de las relaciones Ejército y ONG

VARIABLES	ONG	MILITARES
1. Necesidad de encuentro	La necesidad depende de: Contexto operaciones Sinergias Logística, recursos Seguridad Cobertura Información Acceso	Detectar vacíos Detectar proyectos Contactos con las etnias Las ONG son sensores Aportan otra visión Apoyo para contactar con asociaciones Publicidad Sinergias, inversión
2.Percepciones	Mejora sustancial (incremento de la profesionalidad) Evolución positiva	De buena a muy buena (superando prejuicios) Se ha avanzado mucho Expectativas equivocadas comparan con las misiones religiosas
3.Valoración cooperación	De buena a muy buena	Buena a muy buena, todavía queda por hacer

4. Áreas de colaboración	Seguridad Logística Información Identificación proyectos Control Reconstrucción	Depende del momento Infraestructura básica Sanidad Asesoramiento Funcionamiento economía Montar industrias
5. Efectos positivos Cooperación	Imagen solidaridad Buena valoración conjunto asistencia Sinergias Conocimiento mutuo Intercambio herramientas Ahorro costes Identificación proyectos Eficiencia Detección necesidades	Desarrollo infraestructuras Prestigio Facilita la cooperación civil-militar

Fuente: elaboración propia

1.4. Beneficios para el Ejército de Tierra y las ONG

No hay mayor aliciente para la cooperación que la obtención de beneficios. La comprobación de resultados concretos alimenta determinadas acciones por parte de los actores. Ejército y ONG también pudieron comprobar que pueden existir beneficios concretos para ambos e igualmente para las poblaciones locales, lo cual repercute en su propia seguridad.

1.4.1. *Beneficios para las ONG*

En las ONG medianas y pequeñas se ha detectado un mayor requerimiento de apoyos. Carecen de capacidad de transporte, seguridad y logística, así como capacidad de planeamiento y despliegue amplio (Rietjens, 2006: 147). De esta manera, la cuestión de una cooperación potencial con los Ejércitos se coloca en una óptica de cálculo coste-eficacia y permanece vinculada a las cuestiones de recursos de las ONG. Hay que tener presente que una organización como una ONG puede poseer un margen de maniobra a la hora de tomar decisiones sobre su implantación geográfica: instalarse en un territorio que esté financiado por

fondos propios o con fondos internacionales. Su estrategia puede, por tanto, situarse en la línea de posicionamientos institucionales internacionales o nacionales. Desde este punto de vista, la cooperación con los ejércitos puede considerarse por las ONG como un medio de reducir los costes de la actividad, es decir, los costes de transacción y de engendrar una colaboración fructífera, sobre todo en el caso de las ONG de menor envergadura y capacidad financiera (Braem, 2004: 225-226). Los principales motivos para la cooperación los podemos clasificar, por tanto, en los siguientes:

- a) La inseguridad en los inicios de las misiones. No es lo mismo Kosovo en el año 1999, donde la libertad de movimientos era menor por la inseguridad, que a la altura del año 2005. Por otro lado, la imagen positiva de la que disfruta la Fuerza en estos escenarios no implicaba ningún riesgo para las ONG en su cooperación con el Ejército.
- b) El gran número y variedad de especialistas que despliega el Ejército en todas las áreas. Ello implica que la aportación de gente preparada es considerable. Sin embargo, las ONG no aportan tanta variedad en cada uno de los campos. En estos casos la cooperación se hace necesaria para ellas y para poder llegar al beneficiario de una forma más correcta.
- c) Detección previa de proyectos por los equipos CIMIC. Se identifican necesidades en terreno y se presentan informes sobre la posibilidad de los mismos. A ellos se añade posteriormente el plan de viabilidad del trabajo conjunto:

Gracias a la colaboración se identificaron más de setenta proyectos. Había estado desplegada la fuerza sobre la zona para recibir una serie de información que podía ser beneficiosa para la ONG, para la población local y para poderse llevar ante los patrocinadores que pudieran estar interesados. Para la población local supuso el contar que de un número de proyectos se duplicó casi el número de los que se iban a hacer gracias a la reacción que tuvo la gente. Entonces eso, ahí necesitan más ONG, de hecho, ellos lo comentaban: tenemos setenta casas, setenta proyectos posibles, no lo podemos hacer nosotros, sois ONG, os vamos a apoyar y os vamos a ayudar, como os hemos

estado apoyando hasta ahora, si necesitáis transporte, logística, seguridad, información o aspectos puntuales ⁴³.

- d) Con respecto a la cuestión de compartir información con los militares, muchas ONG suelen estar deseosas de efectuarlo. Dentro del grupo de las que más colaboran, reconocen que el papel que juegan los militares y esperan que se les consulte para proporcionar esa información. Esta actitud se debe, sobre todo, a cuestiones que conciernen a las condiciones locales, incluyendo la seguridad de la situación y compartir información antes de la crisis. La información es valiosa a la hora de juzgar la eficacia del esfuerzo en la ayuda (Byman, Lesser, Pirnie, Benard y Waxman, 2000: 76).
- e) La detección de necesidades y apoyo a las ONG por parte de los militares. Se ha evidenciado, sobre todo, en las cuestiones logísticas. Esto supone un ahorro en costes:

Puede ser que las organizaciones al principio sí que van con mucho material pero no tienen brazos para repartirlo bien y de hecho mucho material se queda acumulado hasta que sale y entonces es ahí donde actuó el Ejército en Kosovo en su día: irse con las ONG cuando no tienen demasiada experiencia para poder dar salida a ese material, que puede ser de ayuda humanitaria, farmacéutico, etc. Si hay una buena colaboración ahí, como en su día hubo, pues entonces salen las cosas y salen bien ⁴⁴.

El beneficio de ciertos proyectos, eso era la bomba de agua, para abastecer a toda la ciudad, eh... una serie de transformadores eléctricos para todas las poblaciones y la construcción de puentes, pero la capacidad que permitió hacer eso pues hizo que el ahorro y el coste pudiéramos hacer muchísimas más cosas ⁴⁵.

43. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

44. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

45. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

1.4.2. *Beneficios para el contingente español*

La mediación de las ONG para un mayor y mejor acercamiento del Ejército a las poblaciones locales repercute en el nivel de aceptación. Gracias a ello, el nivel de consentimiento que se alcanza por parte del Ejército es importante. El beneficio de fomentar un consentimiento local sustancial a su presencia y papel propicia un entorno con un nivel de tensión bajo:

En la colaboración también había aspectos positivos para la población civil. Está claro que cuando KFOR colaboraba con nosotros pues quizás muchas veces la gente que KFOR destinaba para esa colaboración acababan conociendo más a la gente del pueblo, porque nos pasábamos muchas horas en los colegios y en los pueblos y nos pasábamos muchas horas allí al pie del cañón. Entonces también hacían una relación más personal con fulanito y menganito y no sé quién, y también veían mucho más las necesidades ⁴⁶.

Yo creo que, en general, todos los Ejércitos son sensibles a que las labores que se hacen en apoyo a la población civil son doblemente buenas para nosotros, para el Ejército que sea, es bueno porque ayudando a la población civil mejoras la situación de la población en la zona, con lo cual la misión última que nosotros tenemos es dar una estabilidad. Lógicamente si a la gente le ayudas y mejoras las condiciones de vida y por lo menos combates los focos principales de pobreza o de miseria, estás mejorando la situación en la zona, que redunde en beneficio de la operación también, que, al fin y al cabo, es la operación, la finalidad ⁴⁷.

El alto nivel de consentimiento se consigue, sobre todo, ayudando a la población local. Sin embargo, la tarea de CIMIC no es esta. Esta ayuda a las comunidades locales es un instrumento para conseguir uno de los objetivos de la misión, es decir, proporcionar seguridad a la fuerza:

Lo consigues ayudando a esa población civil, pero tu misión no es ayudar a la población civil, tu misión es ayudar a tus fuerzas. Entonces, obviamente, ese ambiente que uno tiene que generar de

46. Entrevista realizada a miembro de ONG.

47. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

seguridad para tus fuerzas te produce una buena relación con los civiles, los locales, con las ONG, con las OG, con todo el mundo⁴⁸.

Por otra parte, no había ningún coste extraordinario en el apoyo logístico que el Ejército prestaba a las ONG. Eran recursos de los que disponían en el momento y se prestaban si no se estaban usando en una tarea propia.

La generación de sinergias también ha sido importante. Con el apoyo a las ONG, como el reparto de su ayuda humanitaria, el contingente español tenía visibilidad en acciones que estaban consideradas como beneficiosas para la Fuerza, como el mayor contacto con la población civil y un control mayor de lo que sucede en el área de responsabilidad. Esto, a su vez, incrementaba su prestigio. La cooperación llevaba a que se creasen también sinergias en la zona si las ONG ejecutaban proyectos que los militares habían identificado. Los proyectos tienen la facultad de crear estabilidad e implicar un ambiente positivo en general. Las ONG pueden servir también en algunas ocasiones como intermediarias neutrales para los militares, como por ejemplo para ponerles en contacto con ONG locales o con representantes de la población local, así como proporcionarles conocimiento sobre las cuestiones locales e inteligencia, asesoramiento o incluso hasta informarles sobre las costumbres (Rietjens, 2006: 146).

1.4.3. *Beneficios para los dos actores*

Hay determinados beneficios que pueden atribuirse igualmente a los dos actores que han vivido un proceso de interacción. Estos beneficios hacen referencia a la influencia de las sinergias y a la imagen de solidaridad que se puede proyectar con el trabajo conjunto.

El capital social mejora la división del trabajo, así como reduce los costes de coordinación (Maskell, 2000: 112) y de transacción. Se producen sinergias cuando los dos actores trabajan de forma conjunta. La existencia de capital social influye en una mejor consecución de los objetivos:

48. Entrevista realizada a oficial de sección CIMIC.

Bueno, si la ONG y el Ejército van juntos, en el caso de que ocurra, los efectos se multiplican porque donde no llega el uno, llega el otro. Cuando uno llega a una región con dinero, llega de otra manera la ONG, lo que te da es la continuidad. El Ejército, por lo que he contado antes, que cada seis meses es una persona, lo que te da es la seguridad, la libertad, el respaldo oficial. Una seriedad, que te la has buscado con las armas, no sé si me explico, porque al final lo que quiere el individuo es que se respete, al final, su casa, tenga su casa tal y eso no lo puede hacer respetar una ONG. Por eso, la colaboración y división de tareas, vamos, remultiplican los efectos y...⁴⁹.

Yo creo que existe una cierta complementariedad, que unos y otros se necesitan, evidentemente: los análisis, los puntos de vista, las necesidades que los actores humanitarios pueden detectar pueden ser interesantes y, de hecho, son relevantes. Está muy bien que, por ejemplo, zapadores e ingenieros puedan determinar cuáles son las necesidades, pero no cabe la menor duda que a lo mejor los actores humanitarios son los que le van a poner a la mesa, es esa necesidad puesta y dicha por los propios beneficiarios que a veces los propios militares no pueden acceder a eso, por su propio reglamento, por su propias necesidades o por su propia estructura de trabajo⁵⁰.

Se proyecta una imagen de solidaridad al tener una percepción de que son los españoles (sin distinguir si son militares o civiles) los que efectúan una determinada acción⁵¹, aunque al

49. Entrevista realizada a miembro de ONG.

50. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

51. No obstante, no todas las organizaciones han valorado positivamente la acción de los ejércitos en esta labor humanitaria. En un artículo publicado en el diario El Mundo («No hay guerras humanitarias», El Mundo, 23 de abril, 1999), Eric Stobbaerts, director ejecutivo de Médicos sin Fronteras en España, destacaba textualmente: Mientras en el interior de Yugoslavia han quedado únicamente medios afines o controlados directamente por el Gobierno que se dedican a lanzar propaganda constantemente, en occidente la OTAN ha optado por una estrategia mucho más sutil y a la vez más efectiva. Se trata de transformar la imagen de una organización militar en una organización humanitaria. No obstante, una y otra son incompatibles. La movilización, precisamente por parte de uno de los actores en conflicto, de miles de soldados en los países colindantes para construir campos de refugiados y proporcionarles ayuda es una violación grave de los principios básicos de la ayuda humanitaria, la independencia y la neutralidad y pone en riesgo a los propios refugiados al convertirlos en

comienzo la cooperación cívico militar se percibiese con cierta prevención:

Bueno yo creo que, en primer lugar, finalmente cuando las ONG y el Ejército de la misma nacionalidad trabajan juntos, al final la percepción que tiene la población no es ya del Ejército o de las ONG, sino de los españoles, «los españoles han hecho no sé qué», o «los españoles van no sé dónde», y eso es lo importante. Es decir, que seamos capaces de que esta colaboración dé una imagen de solidaridad hacia otras personas. Eso es realmente muy interesante, porque además no se da en todas las nacionalidades. Los británicos, aunque trabajen con las ONG británicas, al final es el Ejército británico, son las ONG británicas, y con los franceses pasa lo mismo. Entonces con los españoles pasa esto quizás también por la manera de aproximarse al Ejército a esos mismos beneficiarios. En este caso no digo tanto que sea una acción de las ONG que bueno, que hacen su papel muy al lado del beneficiario, sino que también las FFAA y, que por lo que yo he visto, intentan ser muy cercanas también. Entonces eso hace que el conjunto de la asistencia esté bien valorado, aunque las sinergias y el trabajo que se hace conjuntamente pues se vea como tal ⁵².

1.4.4. *Los beneficios para la población civil*

Como resultado de nuestra investigación, los beneficios detectados para la población como consecuencia de la interacción entre Ejército de Tierra y ONG han sido los siguientes:

- El aumento en el número de retornados. El establecimiento de enclaves como el del valle de Osojane —uno de los más conocidos de Kosovo— ha supuesto un desafío importante. Su constitución necesitó de la puesta en práctica de mecanismos de protección militar con *check points* y de patrullas, así como de abastecimiento de las poblaciones por parte de las ONG. Estos enclaves poseen capacidades económicas

objetivos militares. En su batalla por el poder y la imagen unos y otros distraen intencionadamente la atención sobre el verdadero drama que está ocurriendo dentro de Kosovo donde la población civil está siendo perseguida y masacrada y se impide la presencia de organizaciones independientes.

52. Entrevista realizada a directivo de ONG.

muy limitadas con la agricultura de subsistencia. El del valle de Osojane al menos se beneficia del acceso ferroviario que atraviesa Kosovo. Al haber sido el tren objeto de diversos ataques después del posconflicto, necesitó de un despliegue de soldados. De hecho, las medidas de seguridad de las que ha disfrutado ha ido permitiendo el retorno de desplazados. Por tanto, nos encontramos que en el establecimiento de dichos espacios se produce una clara división del trabajo, entre KFOR (en este caso KFOR española) encargada de la vigilancia y de las ONG internacionales y españolas responsables de asegurar el aprovisionamiento y la viabilidad económicas de estos espacios. Estas decisiones están así vinculadas a la definición política de espacios viables y suponen para su gestión la aplicación de la ayuda humanitaria y de la protección militar. En definitiva, las prácticas de seguridad llevadas a cabo por la KFOR coordinadas con las iniciativas de transporte de las agencias civiles han sido cruciales para garantizar que las minorías puedan progresivamente disfrutar de una mayor movilidad (Braem, 2004: 157).

- La mejora de todo tipo de infraestructuras como los beneficios más patentes: luz, agua, mejora de las vías de comunicación, mercados, colegios:

Y llevamos desde el primer día trabajando con ellos. Eso se ha traducido ahora en que por ejemplo, las obras de reconstrucción del colegio de Osojane se hicieron entre serbios y albaneses, contrataron albañiles albaneses; que hay ya un trámite para la construcción de un mercado entre los dos pueblos⁵³.

España, al poco de entrar, pues por el año 2000, hizo muchos proyectos de donde se donaron y se instalaron muchos transformadores de luz, porque había muchos pueblos que a causa de la guerra no tenían luz eléctrica, o sea, hubo mucho de luz, mucho también de distribución de agua potable, porque era otro de los problemas gravísimos, la red de agua potable estaba bastante... muy mal en estos sitios, que

53. Entrevista realizada a jefe de proyectos de una ONG.

normalmente es otro problema gordo. Y después también en cuanto a carreteras, son principalmente ⁵⁴.

En definitiva, esta convergencias de intereses entre los actores civiles y militares de las actividades que se desarrollan conjuntamente o de las que se produce un intercambio de recursos tiene un beneficio en el entorno y en las actividades humanitarias con vistas a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones, pudiéndose establecer un *continuum* de manera casi involuntaria entre las actividades civiles y militares (Braem, 2004: 107).

—Relanzamiento de la agricultura:

Se han desarrollado proyectos agrícolas en toda la provincia de Kosovo. Los de mayor envergadura —con amplia proyección y efectos positivos— fueron financiados principalmente por KFOR alemana. En el área de influencia española, los proyectos han consistido básicamente en algunas cooperativas agrícolas:

Tenemos que tener la idea de que Kosovo es de grande como la provincia de Madrid, entonces una empresa que empiece a embotellar leche pues indudablemente y con el nivel económico y de desarrollo que hay, posiblemente esa leche hasta llegue a tomarse en casi todo Kosovo. Indudablemente eso crea y creará puestos de trabajo y un beneficio grande ⁵⁵.

—Aparición de ONG locales, que han mostrado un dinamismo particular sobre todo las ONG de mujeres:

Lo principal ha sido que han empezado a surgir ONG locales, también con la finalidad de la ayuda al retorno, entonces eso ahí ahora mismo, la colaboración principal con las ONG locales, va relacionada con el retorno ⁵⁶.

—Posibilidad de obtener subvenciones en proyectos relacionados con la convivencia interétnica:

Yo creo que es todo positivo, porque gracias a este programa ahora pueden solicitar a la OSCE presupuestos mayores porque

54. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

55. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

56. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

lo hacen por comunidad. Antes lo hacían por pueblos o etnias pero ahora lo pueden hacer por comunidades y consiguen mas cosas ⁵⁷.

- La desaparición, en parte del miedo, el incremento de la tolerancia, promoción del diálogo y el intento de mejorar la convivencia con programas destinados sobre todo a la infancia:

Hoy en día nuestros monitores, cuando no estamos nosotros, pueden bajar a tomar algo a la cantina con los monitores de allí, sin que haya ningún problema. La gente que conoce el programa no es que quieran a todos los albaneses del mundo, pero sí a los que trabajaron con nosotros, entonces los aceptan y ya se puede hablar de una convivencia tranquila y pacífica. No solamente tranquila, que como la llaman los de la OSCE, sino pacífica en cuanto que hay intercambio entre ellos. De hecho, la última vez que estuvimos nosotros allí, hicimos un partido de fútbol, juegan niños y niñas, mezclamos un pueblo con otro, que a pesar de que hay mucha competitividad, nunca hay problemas, y la última vez subieron los padres de Osojane andando, que son tres kilómetros, sin ningún miedo, porque también ha desaparecido el miedo en la población, antes decían que no pasaban de lo que son los límites, y ahora sí que ha desaparecido el miedo, subieron andando tranquilamente ⁵⁸.

1.4.5. *Los beneficios de los proyectos de impacto rápido*

Desde el enfoque militar se considera que ejecutar ellos mismos los proyectos de impacto rápido produce aspectos positivos:

- En primer lugar, «beneficios directos» para el Ejército: mejora de las relaciones entre los militares y la población civil.
- La satisfacción personal de poder hacer algo por las poblaciones locales, comprobándose que con este tipo de actividades se incrementa la moral de la tropa.
- Desde la perspectiva del Ejército, pueden priorizar los proyectos de forma más rápida que las ONG.

57. Entrevista realizada a jefe de proyectos de una ONG.

58. Entrevista realizada a jefe de proyectos de una ONG.

- «Ventajas para la población civil y beneficios indirectos» para la «Fuerza»: los programas podían contribuir a una cierta mejora económica en el área y a llenar el vacío o *gap* que existía entre la asistencia humanitaria y los proyectos de desarrollo. Estos proyectos, de hecho, tenían parcialmente la función de ayudar a suplir la brecha existente entre la entrada de los militares y la presencia de las organizaciones civiles.
- «Ventajas para las ONG», como reducción considerable del coste de sus proyectos y el encontrarse con muchas necesidades detectadas.

Estas acciones producen una serie de beneficios para la «Fuerza»:

- Les da una ventaja al proporcionar un incentivo a la población local.
- Facilita en algunos casos la relación con las ONG.
- Mejora la imagen.
- En algunos casos da una posición de preeminencia a las FFAA en las labores de desarrollo frente a la población local, ya que pueden llegar a identificarlas como actores válidos.

2. FACTORES QUE SUPONEN PROBLEMAS EN LA COORDINACIÓN CIVIL-MILITAR ENTRE EJÉRCITO DE TIERRA Y ONG

Los factores que dificultan las relaciones Ejército-ONG son principalmente los relacionados con la faceta cultural: diferencias en estructura y cultura organizacional, se erigen en variables que no coadyuvan precisamente en la construcción de relaciones fluidas. Esta dimensión se presenta como el centro de nuestro estudio en este apartado, sin olvidar otras cuestiones menores que pueden ser problemáticas, tales como los factores que dificultan el mantenimiento de las redes y las cuestiones relacionadas con la ayuda humanitaria.

2.1. Factores que dificultan el mantenimiento de las redes entre Ejército de Tierra y ONG: los tiempos de las misiones

Las relaciones entre Ejército y ONG dependen de forma muy ostensible del tiempo de duración de las misiones militares. La diferencia de tiempo de permanencia en Teatro de Operaciones tanto para los militares como para los cooperantes produce una serie de discontinuidades que pueden provocar ciertas fricciones, tensiones, malentendidos y agotamiento en las relaciones profesionales. Un ejemplo muy claro es el hecho de que un mismo cooperante conozca tres o cuatro relevos diferentes y tenga que explicar a cada uno de ellos la actividad que desarrolla su organización, así como establecer una relación profesional. No es difícil adivinar en este caso los problemas que ello puede entrañar y el declive en las relaciones que pueda acarrear si no existe empatía por parte de los dos actores. A ello siempre se refieren las ONG y también los oficiales CIMIC como tema recurrente a la hora de señalar las inquietudes más importantes, aunque normalmente las quejas provienen más de los cooperantes que se encontraban en escenarios de misiones más tempranas, como en Bosnia, en las que el Ejército todavía no tenía mucha experiencia en el trabajo con estos actores civiles.

Estas dificultades, por su importancia y el particular significado que pueden conllevar como componentes imprescindibles para el éxito en las relaciones, se pueden analizar más detalladamente desglosándolas en los siguientes puntos:

(i) *La limitación que supone el tiempo de duración de presencia de los contingentes del Ejército para profundizar en una relación con los oficiales de enlace.* El tiempo es fundamental para que las relaciones se desarrollen con más familiaridad y es un valor del que desafortunadamente no se dispone para el desempeño de su trabajo. Como se acaba de mencionar, como consecuencia de las continuas rotaciones, esta circunstancia no ayuda en algunos casos a construir una relación fluida a nivel profesional y personal. Las ONG se quejan de no disponer de una contraparte estable por parte del Ejército para poder llevar a cabo actuaciones coordinadas en los casos en los que sea necesario. Ello ralentiza el trabajo en algunas ocasiones y hace que se pierda operatividad. Con cada relevo se tiene que partir de cero en las relaciones personales y, en algunas

ocasiones, volver a explicar las mismas cuestiones (dependiendo del caso). Si además en el relevo, por circunstancias diversas, no se ha podido transmitir toda la información necesaria, tampoco facilita las relaciones. Dichas situaciones se suelen considerar por las ONG como un impacto negativo para las relaciones de trabajo. Ello reduce la confianza y baja el nivel de las relaciones informales (las cuales, como se ha visto, también producen beneficios muy importantes):

Yo he visto cómo se han ido unos y vuelven otros. Es un volver a empezar: no te conocen, no saben lo que quieres, lo que haces y, cuando ya se ha avanzado, se habían establecido unos contactos y una metodología de trabajo y se conocen, hay que volver a empezar. Eso sí es negativo, eso no es un avance, hay un paso atrás. Siempre que llega una agrupación nueva te preguntan las mismas cosas, daba la impresión de que no se pasaban la información.

(ii) *Las distintas estrategias que puede seguir cada comandante CIMIC:* A pesar de las normas establecidas, cada comandante CIMIC tiene un carisma personal, una facilidad para entablar relaciones, unas líneas, una forma de trabajar y de liderar diferentes. A ello también se pueden añadir las pautas marcadas por cada jefe del contingente. Y ello, obviamente, tiene un impacto en las relaciones con el entorno y con las ONG. Normalmente, cada oficial implanta su impronta personal en su trabajo. En este sentido, la orientación de la actividad CIMIC se ciñe en cierta medida al carisma de un determinado oficial. La personalización del puesto, que puede ser muy positiva si el oficial conduce su labor adecuadamente, puede en algunos casos producir efectos contraproducentes si el puesto es ocupado por personal poco carismático para las relaciones y obstruir una mayor institucionalización de esta importante actividad militar:

Llega una persona con unos antecedentes y un currículum y cada uno lo hace de forma diferente, orienta la gestión de su departamento de una determinada manera. Si se quiere hacer una labor seria, habría que tener en cuenta una estrategia⁵⁹.

59. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

(iii) *La imposibilidad de mantener una continuidad en proyectos.* La continua rotación también imposibilita la continuidad de algunos proyectos. Exceptuando determinados casos, la cooperación, colaboración o coordinación en algunos proyectos sí tenían prolongación en el tiempo, pero la colaboración se ceñía a cuestiones concretas como contactos puntuales, logísticos, de apoyo, de traslado de niños, de ayuda humanitaria, de suministro de información sobre seguridad o una cobertura de seguridad. Los apoyos mencionados que se proporcionaban a algunas ONG dependían en muchos casos de que se estableciesen unas positivas y fructuosas relaciones personales, así como de las prioridades que determinase el coronel del contingente. No siempre los apoyos prestados a las ONG tenían las mismas características y se ofrecían los mismos recursos. En este sentido, faltan protocolos (o institucionalización) para que no se dependa tanto de las redes personales:

Entonces el gran problema de hacer proyectos con el Ejército, si es que se pueden hacer proyectos con el Ejército es la falta de continuidad que hay, porque a los seis meses viene otro que no tiene los mismos objetivos y ya no puedes seguir colaborando ⁶⁰.

(iv) *La percepción provisionalidad.* La rotación bianual de los contingentes no juega tampoco un papel muy positivo para facilitar las relaciones. Se percibe de forma negativa por los cooperantes, que tienen la sensación de que, nada más establecerse el mismo, se preparan para marcharse. Sin embargo, suelen ser comprensivos con la situación, por el hecho de que reconocen que hacían más esfuerzos que otros ejércitos destacados en la zona a la hora de tomar contacto con la población local:

Ellos están menos tiempo que un cooperante. Con esto se pierde operatividad, ralentizamos. Ese grupo se va y con el siguiente, vuelves a partir de cero. Cuando llevas cuatro reemplazos, tú sabes lo que ellos tienen que hacer mejor que ellos mismos. Mejoraríamos conociéndonos antes y potenciando el potencial de CIMIC. Creo que las ONG ocupan un espacio menor del que debieran y en las rotaciones se pierde operatividad ⁶¹.

60. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

61. Entrevista realizada a militar.

(v) *Escaso tiempo a la hora de hacer los relevos.* Una de las cuestiones también más reseñables es la falta de tiempo que se dedica a hacer los relevos. Se percibe por parte de las ONG cierta precipitación y falta de transmisión completa de la información, principalmente. Los mismos militares incluso apuntan que quizá pueda ser un problema para las ONG, porque no se tiene conocimiento sobre qué línea seguirá el oficial entrante:

Como en todas las cosas, hay relevos mejores y peores. Pero es un problema para las ONG, porque se pueden haber habituado a un oficial de enlace y el cambio a veces es difícil. La persona que entra nueva en CIMIC se tiene que hacer cargo de una cantidad tal de asuntos, que, aunque se lo hayan contado, no da tiempo a asimilarlo en pocos días. En cuanto a la forma de preparar el relevo en territorio nacional, es suficiente ⁶².

2.2. Factores que conllevan problemas en las cuestiones de ayuda humanitaria

Un debate que se avivó en la comunidad humanitaria hace varias décadas es la preocupación por la injerencia militar en espacios de trabajo propios y tradicionales de los actores humanitarios. La inquietud desde entonces ha sido constante (Stoddard y Harmer, 2006: 26) y aún continúa vigente la discusión en torno a la protección del espacio humanitario.

El punto cardinal para la comprensión de este problema estriba en la imprecisión de las líneas que separan la actividad humanitaria de la militar. La ampliación de los cometidos militares con las Operaciones de Paz, de reconstrucción posconflicto, estabilización, etc. ha conducido a una aparición de las relaciones civiles-militares en el contexto internacional que no contribuyen a dibujar unas líneas muy claras y que en nada ayudan a delimitar el trabajo de unos y otros.

El concepto CIMIC ha permitido al Ejército de Tierra ampliar la gama de actividades relacionadas con el entorno civil ⁶³. Un

62. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

63. Algunos académicos han considerado que el concepto CIMIC puede suponer un desafío a los principios humanitarios de la independencia y la imparcialidad, así como la politización de la acción humanitaria. (Pugh, 2001: 346).

ejemplo son los mencionados proyectos de impacto rápido, que han supuesto una porción esencial de las actividades del Ejército español en los Balcanes y de la KFOR. Su objetivo ha sido beneficiar a la misión a través de la ayuda a la población local en muchos aspectos (ayuda humanitaria, proyectos), mejorando el ambiente para crear un entorno estable y procurar el retorno a la normalidad. En muchas ocasiones, también trataban de cubrir un vacío con el objeto de crear estabilidad y beneficios para todos.

Los métodos CIMIC para apoyar a los civiles en tales proyectos han consistido en determinar las condiciones del área, los recursos disponibles y hacer efectivos algunos servicios. Sin embargo, las críticas vertidas no se hicieron esperar por parte del sector humanitario que apunta algunas cuestiones:

(i) *El equipamiento y el entrenamiento no es el adecuado.* Realizar ayuda humanitaria y proyectos de desarrollo, en sentido estricto, requiere de un aprendizaje largo y de una experiencia intensa. Se reconoce por parte de las ONG que efectuar determinado tipo de tareas en beneficio de las poblaciones locales puede tener un efecto moral positivo en los soldados y un beneficio tangible en las poblaciones locales que no debe descartarse y que incluso muchas veces se puede poner en valor, pero ocupaciones como construir campos de refugiados tiene poco que ver con la construcción de campamentos o de bases militares. En otros ámbitos de las relaciones, el respeto por las prácticas religiosas o las necesidades de las mujeres y de los niños y el conocimiento del ciclo de los proyectos, entre otros, son parámetros que, mientras que los trabajadores humanitarios han ido integrando progresivamente en su planeamiento, muchos de ellos eran desconocidos para la institución militar⁶⁴ hace diez o quince años. Su incorporación en la formación y en el entrenamiento militar se ha producido más tardíamente, conllevando, no obstante, progresos en los últimos años a través de proyectos que llevan a una mayor concienciación cultural y a una formación en temas de género:

64. Por ejemplo, en la Resolución 1325 de Naciones Unidas, de marzo de 2000, «Mujeres, Paz y Seguridad», se insta a los gobiernos a proveer de entrenamiento a sus tropas en cuestiones de género.

Cuando hay proyectos a medio y largo plazo, los militares no son los interlocutores más adecuados. Tardan mucho las ONG en entender el concepto de cooperación al desarrollo y su aplicación, como para ahora ponerse a enseñar a otros ⁶⁵.

(ii) *Incomprensión de lo que significa ayuda humanitaria y de desarrollo*. Las ONG afirman que los militares no conocen los estándares y no poseen la cultura de trabajo necesaria para llevar a cabo una actividad humanitaria en este tipo de escenarios.

La responsabilidad en este campo requiere un seguimiento exhaustivo de las familias y de una ardua investigación que identifique a los grupos más vulnerables de acceso prioritario como los ancianos, mujeres y niños. Apuntan que este tipo de ayuda debe llevarse a cabo teniendo en cuenta unos resultados y unos estándares mínimos y no con una actitud asistencialista o caritativa ⁶⁶, pues se confunde ayuda paliativa con ayuda humanitaria:

Cada gesto debe conllevar una idea. Si es una situación muy complicada, pues que actúe el Ejército. Pero la ayuda humanitaria no es el dar por dar, porque en el fondo tampoco ayuda. Se dedican simplemente a dar lo que se les ordena dar en función de una simple compasión. El dar por dar no debemos permitirlo. Porque no sólo se trata de hacerles llegar comida, también se trata de un intercambio intercultural. Tiene que haber algo más además del reparto. Los ejércitos tal y como están concebidos no creo que sean los más idóneos ⁶⁷.

(iii) *Distinta eficacia y eficiencia*. La eficacia y la efectividad son puntos fundamentales para la valoración de las ONG. Critican que los proyectos de los militares sean de impacto rápido con el objetivo de obtener beneficios para la Fuerza como una mejor percepción para incrementar su seguridad (Minear y Guillot, 1996: 46). Esta es una forma de acción diametralmente opuesta a las de las ONG: ellas envían personal expatriado a las zonas en las que van a desarrollar determinados proyectos y es en estas zonas

65. Entrevista realizada a miembro de una ONG.

66. Estos estándares se encuentran recogidos en «The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response», The Sphere Project, Oxfam Publishing, London, 2000.

67. Entrevista realizada a miembro de una ONG.

donde se contrata personal local que trabaja para ellas. Las redes de contactos y de confianza que se generan las sitúan en una posición de ventaja con respecto a los militares a la hora de llevar a cabo los proyectos. Afirman que no es lo mismo ejecutarlos con un número importante de personal local que conoce perfectamente cómo funcionan todas las cuestiones, que desarrollarlo con la distancia que implica un uniforme. Igualmente, al no interaccionar directamente con trabajadores locales, se incorpora en la dinámica de «hacer algo por las poblaciones» más que trabajar conjuntamente con ellas. En estos casos las ONG consideran que la eficiencia es mayor por la parte civil, porque, en definitiva, el objetivo de los militares es mantener un cierto nivel de consentimiento y de seguridad hacia su presencia a través del mantenimiento de relaciones públicas cordiales ⁶⁸.

Sin embargo, por parte del Ejército de Tierra se tiene, obviamente, una perspectiva diferente. Se puntualiza que ellos no son ninguna ONG y que la misión principal de la «Fuerza» no es distribuir ayuda humanitaria ni llevar a cabo cooperación al desarrollo. Un asunto diferente es que, no siendo esta la misión principal, su realización le favorezca o le pueda favorecer de forma relativamente rápida en la mejora de su imagen y, por tanto, de su seguridad. Pero, cuando se efectúa, una de las mayores preocupaciones es mantener la neutralidad, no beneficiar a una etnia con respecto a otra ⁶⁹. En este sentido se busca equidad.

2.3. Los problemas que aporta dimensión cultural: las fricciones de carácter cultural entre Ejército de Tierra y ONG

2.3.1. *Introducción*

La dimensión cultural también cobra protagonismo en el contexto de la reconstrucción después de un conflicto. Controlar esta dimensión, operativizándola e insertándola en una adecuada formación, debería ser un objetivo capital en las misiones internacionales.

68. Resultado de las entrevistas realizadas a las ONG.

69. Resultados de entrevistas realizadas a militares.

No es una novedad que las Operaciones de Paz ya comenzaron a complicarse por intersección de culturas organizacionales diferentes (Rubinstein, 2003: 30). Ello ha continuado con las operaciones de estabilización, aunque el objeto de estudio se circunscriba a las primeras. Si no se desarrolla una especial sensibilidad hacia la otra cultura con la que se llevan a cabo encuentros cotidianos, los puntos de desencuentro se acentúan de forma importante. Cuando personas de diferentes organizaciones y países se encuentran en un mismo escenario y tienen que trabajar conjuntamente, los problemas que surgen son múltiples y muchas veces la preparación para resolverlos brilla por su ausencia. Especialmente, las relaciones entre militares y trabajadores humanitarios constituyen áreas tanto de preocupación potencial como real en el campo de la cultura: la falta de entendimiento y comunicación en casos extremos puede comprometer la operación (Harris y Dombrowski, 2002: 167).

El estudio o, en este caso, la aproximación a las normas y valores de la cultura organizacional y los problemas que se han producido nos permite un mejor entendimiento de cuáles son los elementos que se constituyen como necesarios para unas mejores relaciones.

Pero ¿qué es la cultura? Antes de adentrarme en el estudio de la cultura interorganizacional, efectué una breve mención del concepto de cultura. Para ello recurrimos a las disciplinas de las ciencias sociales. Las primeras acepciones de este concepto aparecen en el siglo XIX en el campo de disciplinas nacientes como la sociología y la antropología. Las definiciones de cultura son múltiples, pero, para el objeto que aquí me ocupa, simplemente interesa una aproximación que cumpla el objetivo de aclarar algunas cuestiones sobre las relaciones de los actores que son objeto de nuestro estudio en situaciones de seguridad. En definitiva, me interesa el concepto de cultura en los entornos de reconstrucción posconflicto y a nivel táctico. Se trata de apreciar el papel y el impacto de la cultura en estos contextos, de estudiar cómo afecta y moldea las acciones de los actores.

La cultura, en principio, se puede considerar como uno de los factores que definen y comprenden la condición humana. Afecta a cómo las personas piensan y actúan. También puede considerar-

se como la forma o el medio en que los humanos y las sociedades confieren significado al mundo que los rodea y definen su lugar en el mundo. La cultura se puede manifestar de muchas formas: el lenguaje y las palabras; las ideas y las ideologías; las costumbres, las tradiciones, las creencias, religiones, rituales, ceremonias, establecimiento de patrones, música, arte, arquitectura, moda, juegos, imágenes, etc. Todo ello es simbólico y representativo de las normas, valores, percepciones, intereses y tendencias de una cultura. En resumen, la cultura comprende costumbres, prácticas, normas, códigos y valores y narrativas.

Autores como Dandeker y Gow afirman que «la cultura comprende una serie de ideas, creencias y símbolos que procuran una definición del mundo para un grupo u organización y guían su acción» (2000: 59). Los modelos culturales de cada organización tienen diversas funciones. Por un lado, orientan a las personas sobre las expectativas y la forma de proceder y proveen de las herramientas que usan los individuos para encuadrar sus experiencias. La cultura informa ciertos procesos y pautas y provee un acuerdo sistemático para el conocimiento que caracteriza a cada grupo cultural, compartiendo representaciones lingüísticas y verbales aprendidas a través de las prácticas de la colectividad.

En las entrevistas que se han llevado a cabo con militares en Bosnia en los inicios de la misión, ambos actores se percibían como sujetos desconocidos o extraños con objetivos totalmente contrapuestos, con visiones estereotipadas y con estilos completamente antagónicos.

En Bosnia había un gran desconocimiento mutuo. Allí se resolvió la novedad que era trabajar con las ONG ⁷⁰.

Hay que tener en cuenta que funcionamos con estereotipos y eso es un *handicap* ⁷¹.

La falta de familiaridad entre las dos instituciones era una de las principales características que podríamos resaltar para

70. Entrevista realizada a un oficial (Tte. Coronel) de CIMIC en Bosnia y Kosovo.

71. Entrevista realizada a cooperante de ONG (MPDL).

estos primeros momentos. Ello conllevaba problemas de entendimiento derivado de un contacto limitado o casi inexistente. Y, aunque posteriormente, las ocasiones para trabajar juntos han aumentado considerablemente, no se debe olvidar que estas han sido únicamente con los militares de la sección CIMIC. Ambos actores reconocen que la incompatibilidad cultural es uno de los principales obstáculos para una cooperación efectiva:

Hay que entender que somos actores que nos desconocemos mutuamente. Para nosotros, ellos no es ese actor mejor bienvenido. Mi experiencia ha cambiado mi visión drásticamente de estar en zona de conflicto a no estar. También marco la diferencia entre Ejércitos. Ellos tienen unas reglas muy estrictas. Esto se entiende menos desde los civiles. Pero quizá ellos nos entienden menos a nosotros⁷².

Las diferencias culturales en las expectativas civiles y militares marcan ciertas pautas de comportamiento y actuación. Todas estas manifestaciones de la cultura son de trascendental importancia en el estudio de las relaciones entre los diferentes actores en el entorno operacional. Cada actor e institución que opera en el terreno representa una serie de valores, costumbres, normas, etc., que se manifiestan en un vocabulario, una forma de vestir, una simbología que representa su institución, unas ideas, unos patrones en la forma de trabajar, etc. De esta manera, estructura y la cultura organizacional, contexto y legitimidad, los símbolos, las prioridades y las motivaciones de los actores constituyen factores que dificultan las relaciones entre Ejército y ONG.

2.3.2. *La estructura y la cultura organizacional de las instituciones que confluyen en las Operaciones de Paz*

El escenario organizacional en el cual el Ejército y las ONG desempeñan su actividad constituye la primera fuente de socialización. De ahí la importancia de prestar atención explícita a las culturas organizacionales (Warwick, 1981: 314). La cultura organizacional y el proceso de socialización de estas organizaciones son

72. Entrevista realizada a cooperante de ONG (MPDL).

extremadamente distintos. La cultura organizacional y estratégica conforma a los actores militares y a los actores civiles, así como sus acciones.

Los contactos de los actores tienen lugar dentro del contexto de organizaciones formales o asociaciones en áreas de operaciones donde se establece un mandato internacional. El primer desafío al que se enfrentan los actores civiles y militares es la falta de conocimiento sobre la cultura y la identidad organizacional del «otro» en el sentido de tradiciones, culturas, imágenes y objetivos fundamentales que constituyen y pueden, por otra parte, constreñir sus actividades en las operaciones multinacionales (Haugevik y De Carvalho, 2007: 7). En estas Operaciones, las distintas culturas se plasman en los diferentes uniformes, banderas, emblemas, insignias, distintivos o medallas. Igualmente, las divergencias en la cultura organizacional también pueden provocar una falta de conocimiento sobre los procedimientos de trabajo en el planeamiento, en la acción y en la valoración de las fases de una operación.

El personal militar y de las organizaciones humanitarias, como el de cualquier organización, ha interpretado el mundo a través de sus propias lentes, de sus propias culturas y de sus propias narrativas (Hatzenbichler, 2001: 117). El Ejército se organiza de forma vertical y tiene un orden de seguimiento específico. Está caracterizado por la formalización, la estabilidad, la predicción y la eficiencia. Tradicionalmente, las organizaciones militares occidentales están pagadas, entrenadas y equipadas para usar la violencia organizada en un esfuerzo de cumplir los objetivos a corto plazo señalados por los gobiernos. La cultura militar tiene lugar en un alto valor de mando y control, incluyendo una transparente estructura organizacional de arriba hacia abajo. Se percibe como autoritaria, formalizada, con un objetivo orientado, con claras líneas de autoridad, disciplina y responsabilidad (Minear, Van Baarda y Sommers, 2000: 57). Ello implica distancia en las relaciones de poder. Este modelo responde a una cultura jerárquica, la cual se caracteriza por la formalización, por los procedimientos que rigen lo que las personas tienen que hacer, por la distancia jerárquica. Los líderes suelen ser buenos organizadores y coordinadores y la estabilidad, la previsibilidad y la eficiencia son las preocupaciones

fundamentales. Los militares tienden a respetar la tradición y los rangos. Están entrenados para sobrevivir en el campo de batalla y para ser asertivos, tenaces, confiados y contundentes.

Su misión principal ha de ser la defensa de la integridad del Estado y de los intereses del mismo. Otro tipo de misiones añadidas, como es el caso de las Operaciones de Paz, son accesorias, aunque hay que tener en cuenta que son las que más han contribuido a la mejora de la imagen en el caso del Ejército de Tierra español tanto en territorio nacional como en Teatro de Operaciones. Lo que sí es cierto es que se está produciendo un desafío a la cultura militar tradicional. En las últimas décadas se han vivido cambios en la misma que incluyen ideas como el uso de la fuerza, la flexibilidad en la cadena de mando, ideas de neutralidad e imparcialidad y la interacción con actores políticos y no militares, como ONGs en el área de las operaciones (Dandeker y Gow, 2000: 58-75). Estos cambios son la respuesta a los nuevos escenarios complejos que requieren precisamente la adopción de cierta flexibilidad.

Por parte de los miembros, no de las ONG como instituciones, sino de los miembros que trabajan para las ONG, normalmente el Ejército de Tierra representa la antítesis. Porque las ONG nos organizamos de manera horizontal. No hay nada más piramidal que la organización del Ejército y además que se lleve más, con más disciplina, con lo cual, bueno, los unos y los otros en un primer momento nos vemos como la antítesis ⁷³.

Por otra parte, la estructura de las organizaciones humanitarias es horizontal y caracterizada por el trabajo en equipo, la participación y el consenso y la menor distancia jerárquica. Aunque hay una gran diversidad en tamaño, madurez, cualidad y misión, las organizaciones como las OOII y las ONG se describen como flexibles e independientes, con estructuras de autoridad descentralizadas (Scheltinga, Rietjens, De Boer y Wilderom, 2005: 54) y con una capacidad considerable de poder de toma de decisiones a nivel operacional (Jenny, 2001: 27). Los objetivos que fijan son a más largo plazo y dan menos importancia a los

73. Entrevista realizada a directivo de ONG.

procesos de lecciones aprendidas. En definitiva, las ONG son independientes, descentralizadas y comprometidas a largo plazo con una situación. El modelo en el que ellas se desenvuelven se conoce como «cultura de clan». En este modelo, los espacios de trabajo se caracterizan por ser acogedores y amigables, donde las personas comparten y donde el énfasis subyace en los beneficios a largo plazo y en el desarrollo individual con una importancia en la moral y en la cohesión. En definitiva, en las organizaciones humanitarias, sobre todo en las pequeñas —contrariamente a la estructura jerárquica en la que se tiene una definición clara de las tareas y responsabilidades—, todos esperan contribuir con sus esfuerzos y experiencia sin tener presente la definición estructural de su posición (Rubinstein, 2003: 39). Sin embargo, algunas organizaciones, como la Cruz Roja, tienen una estructura jerárquica. De hecho, estas organizaciones son híbridos culturales. Suele existir una gran distancia social entre los supervisores y el personal, pero en su *ethos* organizacional poseen una cultura de consulta y relaciones de poder poco distantes.

Los diferentes estilos de gestión internos de ambas instituciones pueden ser percibidos, por tanto, como extraños, lo cual puede implicar una barrera para la colaboración:

Por formación en las academias militares y por experiencia profesional, sí estamos acostumbrados a planear, a valorar riesgos, a mandar. Eso, indudablemente, puede hacer difícil el trato con nosotros, después de un análisis del problema tomamos una decisión y, a veces, la parte civil, es decir, los miembros de las ONG, nos piden diálogo. El diálogo es lógico cuando no estamos hablando de operaciones militares, cuando estamos hablando de operaciones militares es algo que controlan las FFAA y no es posible dialogarlo⁷⁴.

Las dificultades que acarrea la colaboración del Ejército de Tierra con estructuras organizacionales más flexibles pueden ser bastante palmarias (Aall, 2000: 121-141), como son los patrones en el proceso de toma de decisiones, las actitudes hacia la autoridad, hacia la población a la que están ayudando, la formación

74. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

educativa, etc. Un ejemplo ilustrativo es el de los canales de información: mientras que las instituciones intergubernamentales y gubernamentales usan vías formales, los actores privados como las ONG pueden también seguir canales o redes informales para coordinarse. Las ONG y trabajadores humanitarios, en general, disfrutan de más libertad en el desarrollo de sus tareas, mientras que los soldados y oficiales reciben y prefieren órdenes y objetivos claros sobre cómo llevar a cabo una acción decisiva para alcanzarlo (Kofi Abiew y Keating, 1999: 89-111). Ellos están acostumbrados y han sido socializados para moverse en una cadena de mando que tiene, por su parte, la comodidad de que permite la detección de errores en los subordinados:

En el caso de las misiones internacionales te dabas cuenta de que la estructura organizativa de las ONG no facilita la detección de errores. En el Ejército de Tierra sí, porque un teniente tiene por encima al capitán que lo está viendo, y así sucesivamente. El capitán puede corregir la acción del teniente, pero la del cooperante es difícil que sea seguida día a día por su jefe, porque este se encuentra en Madrid ⁷⁵.

Estas pautas de actuación influyen en las relaciones y en los encuentros con las ONG. Mientras que a la hora de mantener una reunión con actores civiles el encargado por la parte militar es un oficial de enlace CIMIC, por parte de las ONG hay más flexibilidad en cuanto a la persona en la que recae el papel de representarla. Su estructura es más circular y pueden representar a un equipo en el que todos son intercambiables. Eso es una parte del choque de culturas. En la ONG la estructura está más descentralizada en el proceso de toma de decisiones y cualquiera puede asistir a una reunión con los militares:

«Otra cuestión es la jerarquía del Ejército. Nos teníamos que dirigir al oficial de enlace y a nadie más» ⁷⁶.

De organización muchas veces las ONG tienden mucho de una organización transversal y horizontal, mientras que, evidentemente,

75. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

76. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

la del Ejército es jerárquica y es vertical. La ventaja que tienen la jerárquica y la vertical es [que] todo el mundo sabe lo que tiene que hacer porque hay una línea de mando ⁷⁷.

En definitiva, por parte de la institución militar, su mentalidad, acostumbrada a una estructura operacional más rígida, puede hacer que los oficiales se sientan menos cómodos cuando colaboran con civiles (Williams, 1998: 34). En cuanto a las ONG, la expectativa suele ser que muestren actitudes más acomodaticias en su relación con el entorno y sobre todo con las poblaciones civiles:

«Los militares, por ejemplo, somos muy cuadriculados y ellas suelen ser más impuntuales cuando acuden a una reunión» ⁷⁸.

Un militar hay un montón de cosas que no comprende. Una educación como la mía no comprende muchas veces una falta de seriedad en un momento determinado. Nosotros somos mucho más estrictos, más intransigentes. Si decimos una cosa que hay que hacerla, se hace, no comprendes que esa cosa pueda hacerse mañana... Esa persona militar es inflexible. La persona civil es flexible. Entonces, siendo flexible, sabes que se consiguen más cosas, consigues los objetivos. Entonces eso sí que es la verdadera barrera ⁷⁹.

Cuando dos estilos de cultura organizacional son tan opuestos —cadena de mando vertical, centralizada y jerárquica frente a otra descentralizada—, el desentendimiento por un lado y el desafío para la cooperación por otro son importantes. Tales diferencias en la cultura institucional y organizacional se manifiestan en cuestiones como las expectativas, las percepciones y los recursos que se analizan a continuación:

—*Las expectativas.* A veces se crean expectativas irreales que provienen de la percepción que se tiene sobre la capacidad logística y de recursos por la parte militar. El hecho de que el

77. Entrevista realizada a oficial.

78. Entrevista a oficial CIMIC (Comandante).

79. Entrevista a oficial CIMIC (Comandante).

Ejército posea capacidades o recursos que no usa y que reserva para emergencias imprevistas, como consecuencia de su lógica organizacional, puede provocar fricciones o tensiones.

La logística militar puede suplir convenientemente la falta de logística de las ONG medianas y pequeñas y, además, hacerlo eficientemente. Los militares suelen tener el control de los recursos y de la logística, sobre todo en comunicaciones, equipo de construcción, transporte, gasolina, etc. Normalmente, la petición de estos recursos suelen hacerla las ONG de tamaño mediano y pequeño. También en ocasiones se ha proporcionado el transporte de alimentos y medicamentos o el apoyo en el reparto.

Las fricciones provienen, por una parte, de las expectativas que puede generar la petición o solicitud de unos recursos que no tienen por qué estar siempre disponibles y, por otra parte, del hecho de que los recursos que el Estado provee a través de sus militares no siempre son considerados como los más adecuados para resolver situaciones de emergencia de las poblaciones locales. Las capacidades en la provisión de las necesidades están primariamente configuradas para situaciones de guerra y para satisfacer las necesidades del contingente. E, igualmente, las capacidades y habilidades de las ONG y otras organizaciones humanitarias están dirigidas hacia las necesidades de los civiles. El problema es que en algunos casos se ha podido dar imagen del Ejército de Tierra como provisor de recursos, lo cual, en determinadas circunstancias, podría exceder sus funciones:

Tuvimos en ese sentido una reunión en la AECID y solicitamos que nos pudiésemos sentar juntos con representantes del ministerio de Defensa para que se realizase dentro de unos parámetros en los que nosotros pudiésemos realizar asistencia a refugiados. Íbamos a heredar una estructura que creaba el gobierno a través del Ejército de Tierra y queríamos que fuese gestionada de forma adecuada. Cruz Roja la iba a recibir a través del ACNUR y queríamos que fuese lo más útil posible para los refugiados. Aquí hubo discrepancias: desde el tipo de tiendas que se montan, que son para el Ejército y que ellos son jóvenes y eso hace que las tiendas

que no se adecuaban a las características de una familia kosovar, familia extensa⁸⁰.

Por parte de los militares, la crítica o punto de fricción que se destaca es que las ONG no tienen una idea clara de en qué medida se las puede asistir y no son conscientes de que los medios son limitados y algunos recursos reservados incluso para emergencias. La negativa a prestarles cualquier apoyo logístico, porque en determinado momento no sea posible, causa reacciones diferentes en estas organizaciones. Los militares suelen ser susceptibles a las críticas recibidas por las ONG cuando no se les puede dar alguna ayuda. En este sentido sienten incompreensión por parte del sector de las ONG, lo cual conlleva una falta de información sobre las capacidades reales y cierta tendencia a depositar muchas expectativas:

Quieren disponer de lo que necesitan en el momento y nuestra realidad es que en el momento se da lo que se puede. Todo lo que se ha pedido y ha estado dentro de nuestras capacidades se ha prestado. La relación era fluida. Pero nosotros no disponemos de un capital amplio y esto deben tenerlo presente⁸¹.

El nivel de independencia de las ONG marca mucho. Por ejemplo, las pequeñas en cuestiones logísticas son más dependientes. El nivel de independencia de las ONG marca mucho y las pequeñas echan mano de las herramientas que puedan⁸².

—*Percepciones*. Las percepciones de las relaciones entre militares y trabajadores humanitarios también pueden llegar a ser una fuente de tensión. Estas varían dependiendo de la institución y del individuo. Por ejemplo, para las ONG socias de la ONU es más fácil cooperar con los militares. Sin embargo, para una ONG que no haya trabajado nunca con militares, las percepciones pueden cambiar. En líneas generales, los resultados de nuestra investigación evidencian unas percepciones en el imaginario de cada

80. Entrevista realizada a cooperante de Cruz Roja.

81. Entrevista realizada a militar.

82. Entrevista realizada a trabajador humanitario de Cruz Roja.

institución que han evolucionado con el tiempo. En este sentido, la historia institucional es importante, puesto que elimina las expectativas, la incertidumbre y clarifica lo que se puede esperar del otro. Los mismos entrevistados destacan cuál era su percepción en las primeras misiones en las que España participó y cómo esta evolucionó con el paso del tiempo, del conocimiento y de las relaciones cada vez más asiduas. Las críticas que realizan se refieren, por tanto, más al contexto de la intervención, a la inexperiencia de los primeros contingentes y a las relaciones personales en las que la interacción no ha sido positiva. Estas situaciones podemos resumirlas en los siguientes apartados:

1. Una evolución en las percepciones. Las apreciaciones por parte de ambos actores o instituciones han evolucionado con el contacto. En los inicios, concretamente antes o durante los primeros contactos, se tenían imágenes de las ONG como «greñudos», «porreros», «informales», o de los militares como fachas o militares tipo «rambo», etc. La evolución ha sido bastante positiva. Por parte de las ONG, el origen de estereotipos negativos se encontraba en bagajes culturales, como pudo ser la guerra de Vietnam para muchas ONG internacionales o lo ha sido la dictadura franquista en España.
2. Diferencias en las mismas dependiendo del grado de contacto, así como más experiencia. Mayor interacción significa una percepción más positiva. Esta actitud obedece a una mayor documentación, proceder que se contrapone al surgimiento de estereotipos en un contexto de una escasa información por ambas partes.
3. Por parte del personal de las ONG que han desarrollado un estrecho contacto con la institución militar, los calificativos con los que definen a los militares suelen ser los siguientes: puntuales, estructurados, ordenados, amistosos, serviciales, «cuadriculados», profesionales, cordiales, atentos y dedicados a su trabajo. Especificamos que las críticas realizadas son referentes más al contexto de la intervención, a la inexperiencia de los primeros contingentes, a las relaciones personales en las que la interacción no

ha sido positiva, como queda expuesto en otros apartados del capítulo y de la investigación en su conjunto.

4. Por parte de los militares de la sección CIMIC podemos resumir sus percepciones de las ONG en «impuntuales» pero profesionales, entregados, con dedicación al trabajo (dependiendo de los casos) y convencidos de lo que hacen.

—*Recursos*. La experiencia de Kosovo y Bosnia ha puesto de manifiesto la cantidad y diversidad de recursos que pueden ser movilizados por los militares de forma rápida, creando en ocasiones un exceso de expectativas en otros ámbitos. Esta desproporción de los recursos también fue foco de tensión con algunas agencias humanitarias, lo que dio lugar a que se produjeran disparidades en algunos campos de refugiados a áreas de operaciones, principalmente en el caso de Kosovo, y que los niveles de servicios que proporcionaban los militares fuesen insostenibles por muchas ONG (Minear, Van Baarda y Sommers, 2000: 57-61):

Al principio en Bosnia, cuando entras en una zona que está destruida en la que no hay posibilidades de autoabastecimiento, además de las labores militares de seguridad, se lleva una labor paralela que es la de ayuda humanitaria. En esa labor se choca con todas esas organizaciones que entienden que son ellas las protagonistas. Indudablemente nosotros no, no es nuestra misión, nuestra misión es otra, es la de estabilización. Pero se llega a esto. ¿Por qué se llega? Pues porque en los primeros momentos en los que surge la crisis no hay ONG alguna. El que está es el Ejército y el Ejército, hasta que no se estabiliza y no se organiza el tema, pues provee la ayuda que ve⁸³.

83. Entrevista a militar (oficial CIMIC).

Tabla 6: Estructura organizacional

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	EJÉRCITO DE TIERRA O FUERZA MILITAR
Privadas, voluntarias, independientes. Estatutos propios	Cuerpo disciplinado, sujeto al Estado (ordenamiento jurídico nacional)
Descentralizadas	Jerárquica, cadena de mando, decisiones desde arriba
Cooperación, coordinación y consenso, margen para las decisiones individuales	Control y comando
Amplia experiencia de campo centrada en la asistencia humanitaria y la cooperación al desarrollo, incluyendo las emergencias complejas	Experiencia en Operaciones de Paz, pero experiencia limitada en el campo de la asistencia humanitaria y cooperación al desarrollo
Manuales de campo y transmisión informal de métodos y procedimientos obtenidos de la experiencia. (Experiencia acumulativa)	Manual de campo. Transmisión formal de métodos (Experiencia reglada) Experiencia trasladada entre contingentes, entre rotaciones
Objetivo de asistencia humanitaria, de reconstrucción, desarrollo	Objetivo de pacificación, fomento de la seguridad, asistencia humanitaria y reconstrucción

Fuente: Elaboración propia

2.3.3. *La legitimidad de las acciones del Ejército de Tierra y las ONG*

Cada organización legitima sus acciones en las Operaciones de Paz de una forma diferente. Las organizaciones humanitarias lo justifican afirmando que todo ser humano tiene derecho a la asistencia humanitaria sin que importe la orientación política, la religión o la raza. Además, las organizaciones humanitarias están impregnadas de una serie de principios que orientan su acción. La legitimidad por parte militar se argumenta a través del proceso político y por el Derecho Internacional. El mandato de la misión

establece qué acciones pueden o no pueden ser llevadas a cabo. Estos mandatos generales son operados a través de la articulación de Reglas de Enfrentamiento (ROEs). Las actuaciones se restringen inexorablemente al mandato. Las tensiones entre las distintas formas de legitimidad pueden crear posibilidades de discordia. Las fuentes de discordia provienen de los diferentes ideales que se manifiestan a través de la legitimidad de cada una de las acciones. Aquí entran en juego tradiciones y discursos, en el sentido de sistema social de pensamiento e ideas:

Nuestros objetivos son enteramente diferentes. Nosotras nos movemos por unos determinados ideales y principios. Los militares obedecen a un mandato político ⁸⁴.

2.3.4. *La simbología de los actores*

Determinadas acciones simbolizan interpretaciones diferentes. Las acciones y los símbolos indican que la cultura organizacional puede manifestar expectativas contrarias en sus entornos operativos. Ello tiene que ver con el contexto y la forma en que los actores legitiman sus acciones. Esta legitimidad será simbolizada sobre el terreno, principalmente en relación con la población local.

Por parte de las organizaciones humanitarias, su objetivo fundamental es ser imparciales, neutrales e independientes. La imparcialidad, que es de donde se deriva su seguridad, se representa en el modo en que habitan en las áreas de operaciones. Las ONG suelen vivir entre la población, en casas que los miembros de la comunidad les alquilan. Esto les permite estar en estrecho contacto con ellas:

Vivíamos en pueblos, en una casa compartida con gente de allí o en una casa que nos alquilaba alguien. No vivíamos en edificios de internacionales, ni con seguridad, ni con nada. Es decir, un poco a expensas de que hicieran lo que quisieran, pero nunca nos pasó nada ⁸⁵.

84. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

85. Entrevista realizada a un miembro de ONG.

Nosotros convivimos con la población civil y ellos están en su destacamento con vigilancia porque sienten amenazas. No son recibidos por la población local y, dependiendo del contexto, unos son mejor percibidos que otros. Eso no sucede con las ONG, nosotras siempre hemos estado viviendo con la población local ⁸⁶.

Las unidades militares, por su lado, simbolizan y representan sus propósitos legítimos por medio del control y la separación. El personal militar está apartado físicamente de las poblaciones locales. Y dependiendo de cómo sea su relación con las poblaciones civiles, así será la seguridad de su base:

Al principio no tienen libertad de movimientos, pero luego tienen más libertad que tú. Me explico: no duermen en un cuartel, duermen en una ciudad, con lo cual, en su tiempo libre, la relación con la gente es mucho más diaria, no como la del Ejército, que también es diaria pero se duerme en un acuartelamiento, con lo cual llega un momento en que esa persona se mueve ya con seguridad. Puede haber una separación y las colaboraciones ya no son tan estrechas, pueden ser si hay un proyecto común pero ya, en ese sentido, ya no son tan estrechas ⁸⁷.

Sin embargo, las relaciones que establecen los militares con las poblaciones van a depender de la nacionalidad del contingente y, por tanto, de la cultura de origen. La diferencia en dichas interacciones se encuentra en la forma de construirlas. Por ejemplo, un equipo CIMIC que necesite discutir un proyecto debe primero socializarse con los líderes locales, tomando café, compartiendo cigarrillos, preguntando por la salud de su familia, por el trabajo, etc. Esta es una forma de cimentar relaciones positivas y quizá consume una parte importante del tiempo de la visita. Aceptar la hospitalidad es fundamental y no hacerlo puede considerarse como ofensivo en determinadas culturas. Este tipo de interacción es denominada por los antropólogos «cultura de alto contexto». Se caracteriza por promover los intereses colectivos y por esforzarse por conseguir armonía. Con tal objeto trata de prestar atención

86. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

87. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

a los indicios no verbales y a los matices situacionales y no crear situaciones embarazosas «a los otros» (Rubinstein, 2003: 35). Normalmente y en general, los militares al construir esta interacción prefieren la transparencia y la franqueza en lugar de una presentación más «adornada». La realización de este tipo de interacción es beneficiosa para la seguridad de la misión en su conjunto y no debe considerarse una pérdida de tiempo en absoluto por parte del comandante de la misma. Dependiendo de cómo se proceda en la construcción de las relaciones se tendrán más o menos problemas para los temas CIMIC. Por ejemplo, en el caso de los militares de la sección de *Civil Affairs* estadounidense, estos suelen tener más complicaciones que sus aliados europeos, pues son desalentados a socializar con los locales. Estas actitudes influyen después en las medidas de seguridad que lleva a cabo la fuerza o el contingente. Se trata, por tanto, de entender la seguridad de una manera más amplia (Mockaitis, 2004: 49, 52). Para el caso de los contingentes españoles en sus misiones en Bosnia y Kosovo, su habilidad en la construcción de estas relaciones era su mejor arma en la interacción con las poblaciones civiles. La socialización, las conversaciones tanto con autoridades como con representantes de comunidades constituían una faceta a la que se dedicaba un tiempo considerable, preguntando desde cuestiones referidas a la salud de la familia, hasta cualquier tema, como el deporte. En estos momentos es sobre todo donde entran en juego las consideraciones culturales a nivel individual. El liderazgo del jefe del equipo CIMIC, su carisma y forma de gestionar las relaciones y de establecer las comunicaciones interpersonales, la habilidad en las negociaciones a la hora de relacionarse sobre todo con los líderes locales son factores claves que propician una actitud más positiva en las relaciones con el entorno. Todas estas acciones que suponen actitudes psicosociales son las que conllevan, por tanto, efectos más positivos para la seguridad de la misión:

Somos el único país, de los pocos países, que se puede permitir el lujo de ir a una zona en conflicto y al poco tiempo no tenemos que llevar chaleco antibalas, ni casco, porque nadie nos agrede⁸⁸.

88. Entrevista realizada a oficial CIMIC.

Para el Ejército es más fácil trabajar en su papel de tema de seguridad si tienen una buena relación con la gente. En cualquier pueblo de Istok, la gente habla bien de la KFOR española. Ayuda a que la seguridad sea mejor y siempre viene bien para otro tipo de apoyos⁸⁹.

La seguridad en la libertad de movimientos también se entiende como fundamental. En sociedades divididas o profundamente divididas, como es el caso de los Balcanes, los símbolos que distinguen a los internacionales civiles y militares se hacen imprescindibles. La peligrosidad que entraña no distinguirse y salvaguardar un límite con la población civil de una u otra comunidad ha sido percibida por militares y trabajadores humanitarios y funcionarios de Naciones Unidas:

Y muchas veces me ha pasado que yo iba de civil, y entonces no me he dado cuenta, creyendo que voy de militar. No era consciente y la gente me estaba mirando mal. Me miraban serbios como si fuera albanés; si eran albaneses, como si fuera serbio, o sea, con recelo y entonces he sido consciente de que no iba vestido de uniforme militar. El Ejército te da esa seguridad de por lo menos ya sabemos quién eres y dónde estás. A las ONG les pasa lo mismo, no dejan de ser civiles, por eso mucha gente en las ONG lleva bien visible cosas que le distingua como tales. Llevan cazadoras, chaquetas muy llamativas para que se sepa que son parte de, o pertenecen a OI⁹⁰.

Los modelos culturales se manifiestan también mediante otra clase de símbolos. Estos incluyen desde emblemas, pinturas, actividades e incluso la simbología del lenguaje. Por ejemplo, en las Operaciones de Paz los símbolos más comunes son la Cruz Roja y el Casco Azul. Estos son reconocidos por todas aquellas personas que comparten una misma tradición cultural. En estas Operaciones, los rituales sirven para orientar a los participantes en una misión. Un ejemplo es la estructuración de las tareas diarias de patrullaje (Rubinstein, 2003: 38). Por otra parte, el lenguaje también juega un papel importante. Cada grupo e institución que actúa

89. Entrevista realizada a representante de DRC.

90. Entrevista realizada a militar.

en el terreno posee sus propios vocablos; sin embargo, también poseen un lenguaje similar o compartido, como por ejemplo palabras como «operación», «teatro de operaciones», «cuartel general», etc. En este contexto, un punto de desencuentro puede ser la jerga y las abreviaturas militares. A veces, es difícil comprenderlo por parte de las organizaciones humanitarias. Ello crea distancia con los individuos externos o con los grupos. La importancia que este punto ha desatado condujo a la realización de diversos estudios que ponían de manifiesto la importancia de los vocablos en las relaciones entre los distintos actores⁹¹ Un ejemplo de ello es el cuadro que se muestra a continuación sobre la terminología de las diferentes organizaciones en el terreno como OTAN, UE, PNUD, Cruz Roja, MSF, etc.

91. Como podemos observar, hay tres grandes variaciones en la terminología operacional, no solamente entre las distintas organizaciones civiles, sino también entre ellas mismas. Por ejemplo, operación y misión son términos que se aceptan en la mayor parte de las operaciones, mientras que «respuesta» se utiliza más en el contexto civil. Por otra parte, la OTAN es la única que utiliza el término campaña, obviamente debido a sus connotaciones militares. Cuando hablamos de efectos, estos se describen como «impactos» por muchas organizaciones. Otras variaciones incluyen «implicaciones», «conjunto de procedimientos» y «resultados iniciales».

De manera similar, la forma y extensión en las que las acciones y efectos se evalúan varían ampliamente entre las organizaciones. Mientras que prácticamente todas las organizaciones examinadas tienen terminologías en el proceso de evaluación («valoración», «evaluación», «vigilancia») y evaluación retrospectiva («revisión», «lecciones aprendidas»), hay una diferencia clara en términos de cómo estas se interpretan. Una tendencia general es que los actores civiles examinados (con la excepción de la UE) son más detallistas en sus descripciones a la hora de exponer cómo tienen lugar las evaluaciones, valoraciones y los procesos de vigilancia. Muchas de estas incluso desarrollan manuales específicamente diseñados para evaluar sus propias acciones.

Tabla 7: Terminología de los actores en las misiones internacionales

ACTOR	Operación	Objetivos	Acciones	Instrumentos	Efectos	Estado Final	Valoración	
OTAN	Campaña Operación	Objetivo Meta Cometido Blanco	Actividades Esfuerzos Implementación Actuación	Capacidades Instrumentos Herramientas Medios	Implicaciones Impacto	Logros Resultados Salidas	Valoración Evaluación Vigilancia	Revisión Lecciones Aprendidas
UE	Operación Misión Respuesta	Objetivo Meta Cometido Blanco Propósito	Actividades Acción Actuación	Instrumentos Herramientas Capacidades Medios Activos	Resultados iniciales		Evaluación Valoración Vigilancia	Revisión Lecciones Aprendidas
IASC	Respuesta	Objetivo Misión Cometido	Actividades Esfuerzos Acción Conducta Implementación	Instrumentos Herramientas de Respuesta	Conjunto de Procedimientos	Resultados Salidas	Evaluación en tiempo real Vigilancia y evaluación Valoración	Revisión Lecciones Aprendidas

Tabla 7: Terminología de los actores en las misiones internacionales

PNUD	Intervención	Objetivo	Entradas Implementación Actividades Intervenciones	Impacto	Resultados Salida Repercusión	Vigilancia y evaluación Valoración Retroalimentación	Lecciones Aprendidas
Banco Mundial	Respuesta Operación	Objetivo	Actividades Entradas Acción Implementación Procedimientos Prácticas Intervenciones Iniciativas Ejecuciones	Impactos	Resultados Salida Repercusión	Vigilancia Evaluación	Lecciones Aprendidas
Cruz Roja	Respuesta Operación Misión	Objetivos Entradas Prioridades	Actividades	Impacto Conjunto de Procedimientos	Resultados Salidas	Vigilancia y evaluación Valoración	Lecciones Aprendidas
MSF	Respuesta Operación	Misión	Actividades Intervenciones Médicas Acciones	Herramientas Capacidades	Resultados	Vigilancia	

Fuente: Haugevik y De Carvalho (2007).

2.3.5. *Las prioridades*

Tanto los militares como las ONG tienen cada uno sus objetivos, que pueden ser coincidentes en un momento dado, como por ejemplo aliviar el sufrimiento de las poblaciones locales. Pero los objetivos no ocupan siempre el mismo lugar en las preferencias. La primera misión de los militares es luchar y ganar guerras y en las Operaciones de Paz las actuaciones que llevan a cabo a favor de las poblaciones locales tienen siempre como objetivo último garantizar la seguridad del contingente y de la misión. Por otra parte, algunas ONG, sin embargo, valoran diferentes aspectos del Ejército. Es el caso del Ejército de Tierra español, que es percibido por las ONG de forma muy distinta a otros ejércitos. Esta circunstancia se ha podido constatar durante las entrevistas realizadas a los cooperantes españoles: establecen importantes diferencias entre contingentes. No es percibido como un Ejército exclusivamente preparado para la guerra, sino que se le atribuye un carácter más humanitario, estableciendo siempre comparaciones con otros ejércitos.

La explicación se encuentra en que en su *ethos* han interiorizado otra serie de funciones con cierta naturalidad y que suponen un canal de satisfacción para algunos oficiales CIMIC. Entre estas funciones se encuentra el papel que desempeñan en la ayuda humanitaria. Si bien esta ayuda tiene como objetivo ganar las mentes y corazones de las poblaciones en las que se encuentra el contingente, asumen sin embargo cierta responsabilidad personal hacia las mismas. Lo que se manifiesta con esta actitud es que es difícilmente disociable la preocupación de carácter humanitario de los objetivos puramente instrumentales de la misión:

Hay personas que han trabajado y yo sé que se han dejado allí la piel por ayudarnos a nosotros y a otras organizaciones y que sabes que realmente les apasiona estar en el equipo de cooperación cívico militar y que les gusta trabajar y ayudar⁹².

92. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

2.3.6. *Las motivaciones*

Para participar en una Operación de Paz las motivaciones son muy diferentes. En primer lugar, los cooperantes suelen estar por elección y por vocación. Sin embargo, la primera misión tradicional de un soldado es «ganar guerras». El Ejército de Tierra está en las misiones porque ha recibido una orden de su estado, como agencia estatal que es, aunque tampoco podemos obviar el aspecto vocacional. Para los cooperantes resulta difícil a veces olvidar, como se ha señalado, el objetivo fundamental de la institución militar (Winslow, 2002: 39). También les supone un motivo de queja el hecho de que la principal motivación de un soldado es el dinero extra que va a ganar con el objeto de «comprarse un coche o dar la entrada para un piso». Igualmente, los cooperantes argumentan que ellos hacen más sacrificios porque, en principio, «su estancia mínima es de un año, su seguridad personal es mucho menor, lo hacen por vocación y los soldados están allí porque se lo han ordenado»⁹³:

Y hay otros que están allí quizás por el plus en el sueldo, y la verdad es que lo de cooperación cívico militar se lo traen en un cartelito que traen en el traje de militar⁹⁴.

Sin embargo, también se produce el mismo tipo de queja por parte militar. Hacen referencia al incentivo económico, la forma o el estilo de vida y las satisfacciones personales que ello les puede generar:

Todas esas agencias tienen, de alguna manera, su agenda oculta. Buenos sueldos, buenos coches, buenas vacaciones, facilidades en viajes, son profesionales de esto, y se ha convertido en un negocio⁹⁵.

93. Entrevista realizada a cooperante de ONG.

94. Entrevista realizada a personal de Psicólogas sin Fronteras.

95. Entrevista realizada a oficial CIMIC (Tte. Coronel).

Tabla 8: Puntos de fricción

PUNTOS FRICCIÓN	EJEMPLOS
1. Relaciones interpersonales	Relaciones cooperante-oficial de enlace
2. Estilo de trabajo	Participativo/estructura de mando y control
3. Nivel conceptual	La comprensión de lo que significa ayuda humanitaria
4. Cuestiones de enlace	Diferente duración de las misiones
5. Reparto de ayuda humanitaria directa (utilización de estándares, <i>Sphera Project</i>)	Reparto sin seguimiento de una estrategia
7. Apoyo logístico	Expectativas sobredimensionadas por parte de las ONG
8. La información	Quién posee mejor información/Cómo se comparte
9. Proyectos de desarrollo	Proyectos de desarrollo económico/de reconciliación interétnica
10. Coordinación	Coordinación de la seguridad
11. Derechos humanos	Distintos niveles de conocimiento
12. Motivación	Económica frente a altruista
13. Equipamiento	Diseñado y testado para crisis humanitarias/Diseñado para apoyar a los contingentes militares
14. Entrenamiento	Basado en principios humanitarios y derechos humanos/prioridad baja en entrenamiento en cuestiones humanitarias
15. Coste	Bajo/alto coste
16. Objetivos prioritarios	Distinta determinación

17. Neutralidad	No objetivos políticos/hay detrás una agenda política
18. Diferentes jerarquías	Control/Órdenes
19. Perspectivas <i>bottom-up</i> y <i>top-down</i>	Política a nivel local (ONG pequeñas)/ política decidida internacionalmente

Fuente: elaboración propia

BLOQUE 5

CONCLUSIONES GENERALES

Como se ha mencionado, las relaciones civiles-militares que se han desarrollado en el exterior se pueden dividir en tres olas consecutivas: la primera ola hace referencia a las relaciones de los militares con agencias civiles y ONG cuyo origen se ubica en el contexto de los Balcanes; la segunda incluye relaciones más institucionalizadas, como es el caso de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) en Afganistán y la tercera, más reciente, aborda el trabajo de los militares en cuestiones de gobernanza civil. Todas ellas conviven simultáneamente en la actualidad en algunos escenarios como Afganistán y de todas ellas continuamente se extraen lecciones aprendidas. El presente estudio se inserta en la primera ola, con casi veinte años de existencia y aún no concluida, dado que las relaciones Ejército de Tierra-ONG han continuado y continúan también en múltiples escenarios. Su importancia no se ha visto disminuida y tal es así que, en la doctrina OTAN AJP 3.4.9 de febrero de 2013, se sigue trabajando en este tipo de relaciones:

los comandantes deben tener en cuenta la presencia de un gran número de OOII y ONG, las cuales tienen sus propios objetivos, métodos y perspectivas con los que debe conciliarse la OTAN.¹

Estudiar estas relaciones con la pretensión de diseccionar y analizar lo que ocurrió entre 1995 y 2005 para poder extrapolar algunas conclusiones que puedan utilizarse en el presente y en el futuro ha constituido un reto clarísimo y ha supuesto un arduo esfuerzo de sistematización. La identificación de los beneficios y de

1. AJP 3.4.9 de febrero de 2013.

los problemas en dichas interacciones ha podido comprenderse de forma integral gracias a la detección de variables explicativas que han esclarecido muchas de nuestras dudas. Una actividad cardinal que ha supuesto un complemento fue el trabajo de campo desarrollado *in situ* en Kosovo con el objeto de aprehender mejor la realidad.

Lo que se ha podido extraer, en principio, del trabajo realizado es que las relaciones Ejército de Tierra-ONG han generado valor añadido y sinergias en algunos espacios, como se mencionará a continuación. Por otra parte, también hay un conjunto de conclusiones generales que son extrapolables a cualquier contexto presente y futuro: la adquisición de habilidades a través de experiencia sobre el terreno y entrenamiento aplicando las lecciones aprendidas para tratar con los actores civiles; la riqueza que supone el conocimiento de otras culturas organizacionales; el trabajo en red con diversos actores; la mayor facilidad de conexión de los militares con la sociedad global; aprender a relativizar las relaciones de choque o confrontación con algunas organizaciones civiles; aprendizaje de técnicas de negociación y mayor flexibilidad mental.

Son muchas e importantes las conclusiones que se extraen en planos diversos. Organizo las conclusiones de la siguiente manera: (i) implicaciones prácticas e (ii) implicaciones teóricas. Se estudia qué aporta cada una de ellas para seguir avanzando en la reflexión sobre estos temas y para buscar soluciones creativas a los problemas que surjan de la cooperación civil-militar, así como aprovechar lo positivo que se pueda extraer de ellas.

(i) Implicaciones prácticas. Lo interesante de este apartado es que se exponen las lecciones aprendidas que pueden ser extrapolables, así como los espacios en los que se hayan podido generar sinergias.

La principal lección aprendida que pueden tomar los actores implicados consiste básicamente en algo tan simple como en no pensar continuamente con mentalidad de oponente cuando se ve amenazada la propia cultura organizacional, sino que puede haber espacios para la colaboración, la coordinación y la cooperación. No actuar con esta mentalidad de oponente significa, por un lado, considerar por las partes que mediante estas relaciones se

pueden crear redes y, por tanto, construir confianza y producir beneficios y, por otro, comporta que el conocimiento de la variable cultural puede soslayar muchos problemas y puntos de tensión. Ello ha quedado demostrado en este estudio de caso y puede reproducirse en otros entornos que cumplan unas características parecidas. Se exponen, por tanto, los resultados en uno y otro sentido: la importancia de las redes, la confianza y los beneficios y la trascendencia de la dimensión cultural.

Las redes, la confianza y los beneficios

a) Redes. Se ha mostrado en el análisis que en el caso de Kosovo ha existido una efectiva creación de redes entre personal militar y personal de ONG. Estas redes se han forjado a partir de relaciones tanto formales como informales, en encuentros o en reuniones que, dependiendo del tipo de cooperación y coordinación, han podido obedecer o no a un estricto calendario. Se han llevado a cabo con una periodicidad que no ha impedido que en algunos momentos se haya favorecido cierta institucionalización de los encuentros. La complementariedad en los recursos que cada parte podía ofrecer constituye el eje en torno al cual se ha fraguado la cooperación. Mientras que el Ejército destaca por su capacidad de ofrecer seguridad y apoyo logístico a los actores que trabajan en la zona, entre las que se encuentran las ONG, estas por su parte tienen como mayor atractivo su proximidad a la población civil y su facilidad para entablar relaciones con ella, ejercen una labor de presentación e introducción de los militares que difícilmente podrían llevar a cabo estos por sí mismos. No obstante, y pese a un resultado general más o menos exitoso en este empeño, la creación de redes entre nuestros dos principales actores no ha estado exenta de dificultades, tales como el solapamiento en las acciones, la falta u omisión de información, los protagonismos individuales en determinadas acciones o la desconfianza en algunos momentos puntuales.

b) Confianza. El segundo momento del análisis se ha ocupado de examinar la naturaleza de la confianza en este conjunto de redes. Como se pone de relieve, se trata de un elemento sumamente necesario para posibilitar el comportamiento cooperativo, para esquivar o superar los fallos que pudieran darse en la coordina-

ción y para mantener de forma continua una relación estable y pacífica. Tal y como se ha estudiado, la confianza funciona tanto como “antecedente para” como “resultado de” la acción colectiva. La confianza que se ha producido en nuestra investigación ha sido sobre todo por la mejora en las percepciones y es un ingrediente que permite una mejor interacción y los beneficios o resultados pueden generar una cooperación a más largo plazo.

En el trabajo de campo se ha podido comprobar que el resultado de la evolución de las relaciones de confianza entre nuestros principales actores arroja un saldo positivo y nada desdeñable. Desde situaciones de partida con escasa o baja confianza se ha evolucionado hacia la creación de un importante *stock* de la misma. *Stock* de confianza que, en el caso de estudio, se mantenía de una rotación (de personal militar) a otra (aunque dependiendo de la rotación). Ello no obsta para que en algunos casos esta evolución se presentase de forma negativa a través de un descenso en los niveles de reciprocidad, debido a la falta de historia en las relaciones interpersonales.

c) El tercer momento del análisis atañe a los beneficios hacia las poblaciones. Ejército de Tierra y ONG muestran un absoluto convencimiento en cuanto al objetivo último de sus acciones: producir efectos positivos en las comunidades en las que actúan. Las conclusiones extraídas de las entrevistas realizadas muestran que mayoritariamente esta empresa conjunta se ha cumplido, si bien es verdad que los desfases y dificultades, ya mencionados anteriormente, menoscabaron en algún momento los posibles beneficios. Por tanto, se cuenta con suficiente evidencia para afirmar en el caso de Kosovo que cuanto mayor es la interacción entre los actores que intervienen, cuanto más densas y estables son las redes de cooperación, cuanto mayor es la confianza entre los protagonistas y cuanto mayor es, en definitiva, el capital social, mayores y mejores son los efectos positivos sobre la sociedad civil.

La dimensión cultural

En el trabajo he analizado variables como la cultura. Se ha podido apreciar cómo la cultura influye en el comportamiento, constituye el significado del comportamiento e incluso construye las identidades y los intereses. Cuestiones para el Ejército de Tie-

rra y las ONG como entrar en contacto con otras culturas organizacionales, la adaptación y la flexibilidad para cooperar, prestar atención a las diferencias culturales, compartir información, los contactos transnacionales, tener presente la legitimidad o cómo se legitiman las acciones, cómo se establecen los símbolos y los límites de la otra parte o los cambios en las prioridades han sido temas de una importancia vital que han debido afrontar en la cotidianidad de su trabajo.

Todo ello ha propiciado una evolución en las percepciones. Una mayor interacción ha supuesto en algunos momentos puntos de tensión, pero, a su vez, una percepción más positiva. En definitiva, lo que se ha vivido ha sido un proceso de socialización entre los dos actores objeto de estudio. Si la cultura organizacional y estratégica conforma a los actores civiles y militares, así como sus acciones, los contactos conforman nuevas acciones y remodelan a los actores.

Una segunda lección aprendida gira en torno a los resultados concretos de la interacción entre Ejército de Tierra y ONG. Se han detectado a lo largo del estudio cinco variables o cuestiones prácticas que vendrían a ser el resultado de las relaciones mantenidas durante el Teatro de Operaciones de Kosovo: (i) la necesidad de encuentro entre Ejército y ONG; (ii) las áreas de colaboración mantenidas; (iii) la valoración de la cooperación; (iv) los efectos positivos de la cooperación; y (v) las percepciones recíprocas generadas.

En primer lugar, la necesidad de encuentro en un principio depende para las ONG del contexto de las operaciones (pues no es lo mismo el entorno de *Peace-enforcement* que de *Peacebuilding*), de las sinergias que se creen, del apoyo logístico y de la cobertura en seguridad que puedan necesitar, así como la información sensible requerida y el acceso a determinados lugares más complicados. Para los militares, las necesidades de encuentro con las ONG se circunscriben a determinadas necesidades como las siguientes: las ONG pueden detectar vacíos que ellos no pueden, porque, por razones obvias, no mantienen un contacto tan estrecho con la población local; igualmente las ONG pueden detectar proyectos de su interés y viceversa; las ONG les sirven de sensores sobre amplias cuestiones en el nivel local, además de que les aportan otra

visión de los acontecimientos. Son un apoyo excelente para contactar con asociaciones locales, ONG locales y con las diferentes comunidades en general. E igualmente cuando se crea un buen entorno de colaboración se pueden producir sinergias positivas que revierten en un ambiente más seguro.

En segundo lugar, se puede afirmar que las áreas de colaboración mantenidas han sido en definitiva en seguridad, logística, información, identificación de proyectos (infraestructura básica en definitiva), asesoramiento mutuo y cuestiones sanitarias.

Estos puntos de encuentro han revertido en una valoración de la cooperación de buena a muy buena por parte de las ONG y del Ejército de Tierra, aunque maticen que todavía queda trabajo por realizar. Igualmente, el trabajo conjunto ha mejorado las percepciones por ambas partes, apuntando a una evolución positiva y una mejora sustancial. Se ha avanzado mucho en este terreno, por lo que han apuntado los entrevistados, aunque igualmente todavía existe campo de trabajo para seguir mejorando y avanzando.

Finalmente, los contactos continuados y la mejora en las percepciones han dado sus frutos en el sentido de que se puede hablar de unos efectos positivos de la colaboración. Estos efectos positivos tienen tanto un carácter material como inmaterial. El primero implica el ahorro en costes debido a la identificación de proyectos y detección de necesidades por parte de los militares y que pueden ser objeto de desarrollo por las ONG. También, igualmente, se pueden originar sinergias de trabajo de forma que se llegue a trabajar conjuntamente en algunas cuestiones puntuales. Por otro lado, no debemos descartar los efectos menos tangibles, como la imagen de solidaridad que se pueda proyectar o el prestigio que implica trabajar para las ONG en área española cuando se ha hecho bien el trabajo por parte del Ejército de Tierra.

(ii) Implicaciones teóricas

En el campo del marco explicativo son igualmente productivas e interesantes las conclusiones que se pueden presentar. Por un lado, las relaciones continuadas en múltiples escenarios han puesto de manifiesto una progresiva institucionalización de la que han sido objeto las relaciones entre Ejército de Tierra y ONG, marcando un campo de estudio en el que se puede seguir profundizando. Por otra parte, la existencia y protagonismo de

actores que no son los estados apuntala enfoques como el pluralista, expuesto en el trabajo.

La cooperación civil-militar como cooperación más general que abarca también la cooperación con ONG ha vivido un proceso de institucionalización a lo largo del tiempo en distintos niveles e instituciones. Tanto la OTAN como la UE y la ONU están dotadas de una doctrina de cooperación civil-militar como consecuencia del aprendizaje que supuso, sobre todo, el contexto de los Balcanes. Esta construcción progresiva de modelos de cooperación ha estado enriquecida por una codificación de interacciones ONG-Ejército. En vista de todas estas cuestiones, se ha producido una reflexión estratégica con el fin de conducir a principios de cooperación con los Ejércitos. El Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (DHA) publicó en mayo de 1994 *The Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, más conocido como la Guía de Oslo. Después de esta publicación, el DHA creó la *Military and Civil Defence Unit*, encargada de coordinar dentro de Naciones Unidas las operaciones internacionales de socorro en tiempos de paz. En enero de 1995, ACNUR publicó *Working with the Military* y ACNUR *Handbook for the Military on Humanitarian Operations*. Y como pivote doctrinal de la cooperación civil-militar en la óptica de Naciones Unidas OCHA adoptó en marzo de 2003 las *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. Asimismo, en el año 1999 la OTAN adoptó la doctrina CIMIC OTAN, incorporándola España a su doctrina nacional. Posteriormente, se publicó la doctrina en los años 2003 y 2013.

No obstante, y a pesar de toda esta rica documentación que ha servido de guía para la cooperación, es una evidencia la falta de estructuras conjuntas que aglutinen las organizaciones militares nacionales e internacionales con sus homólogas civiles y que permitan la necesaria sinergia en la consecución de esfuerzos en las operaciones conjuntas de reconstrucción, estabilización y asistencia humanitaria, desde las fases iniciales de planeamiento hasta posteriores fases de ejecución y conducción.

Por otro lado, los resultados de la presente investigación apoyan de manera muy firme el pluralismo. Hay más actores que los

estados en las relaciones internacionales, porque los actores que no son los estados se legitiman en el propio proceso (como en la reconstrucción y estabilización posconflicto). La legitimidad que obtienen en el proceso no menoscaba la soberanía de los estados. Los actores no estatales han trabajado en la reconstrucción física y también moral. Así, el discurso del humanitarismo y de la seguridad humana se ha convertido en un importante indicador de la agencia de las OOI y de los actores no estatales en su contribución a la paz civil. Por tanto, en el desplazamiento de la seguridad del Estado a la seguridad humana o de la humanidad, otros actores se legitiman mediante su acción mediante la provisión de seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, cultural, etc.

En este sentido, los procesos de reconstrucción y estabilización posconflicto parecen haber estado impregnados de una cultura kantiana: múltiples actores que se dividen el trabajo y que cooperan en múltiples escenarios en el marco internacional, lo cual responde a una visión cosmopolita y a un uso normativo de determinados conceptos. Los sistemas de seguridad colectiva o las “comunidades de seguridad”, entendiendo que la propia identidad e intereses se definen incluyendo los del “otro”, se enmarcan dentro de esta cultura. La OTAN se ha convertido en una mejor comunidad de seguridad en los últimos veinte años, comprometiéndose en Operaciones de Paz, en la promoción de la coexistencia étnica y en la provisión de un entorno seguro para el desarrollo de elecciones democráticas. En el contexto de las Operaciones de Paz, ha adaptado también sus estructuras para cooperar con otros actores no estatales como las ONG (y también otras OOI, agencias gubernamentales, etc.), mediante la construcción del concepto CIMIC (2003 y 2013) y del concepto de *Comprehensive Approach (Enfoque Integral)*, esfuerzos que han querido recoger y organizar la complejidad de la colaboración, cooperación y coordinación entre múltiples actores con diferente cultura organizacional.

BIBLIOGRAFÍA

- AALL, P.; MILTENBERGER, D. T. y WEISS, T. G. (2000). *Guide to IGOs, NGOs and the Military in Peace and Relief Operations*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- AALL, P. (2000). «NGOs, Conflict Management and Peacekeeping», *International Peacekeeping*, 7 (1), págs. 121-141.
- AGNEW, J. (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial.
- ALBERT, M. y HILKERMEIER, L. (2004). *Observing International Relations. Niklas Luhmann and world politics*. Londres: Routledge.
- BOUTROS-GHALI, B. (1992). *An agenda for peace*. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council.
- ANDERSON, A. R. y JACK, S. L. (2002). «The articulation of social capital in entrepreneurial networks: a glue or a lubricant», *Entrepreneurship and Regional Development*, 14, págs. 193-210.
- ANDREW, H. y DOMBROWSKI, P. (2002). «Military Collaboration with Humanitarian Organizations in Complex Emergencies», *Global Governance*, 8 (2).
- ANHEIER, H. y KATZ, H. (2004/5). «Network approaches to Global Civil Society», en KALDOR, M.; ANHEIER, H. y MARLIES, G. (eds.). *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- ARBUCKLE, J. V. (2006). *Military Forces in Twenty First Century. No job for a soldier?* Londres: Routledge.
- AVIÀ, M. (1998). *Guía de las ONGs en España*. Madrid: Tikal.
- AXELROD, R. (1986). *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza Universidad.
- AXWORTHY, L. (2001). «Human security and global governance: putting people first», *Global Governance*, 7 (1), págs. 19-23.
- BAILES, A. J. K. (2005). «Global Security Governance: a world of change and challenge», *SI-*

- PRI Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.
- BAILES, A. J. K. (2006). «Global Security Governance: a world of change and challenge», *SI-PRI Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.
- BARBÉ, E. (2004). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos
- BARBERA, F. (2005). «Social Networks, Collective Action and Public Policy: The Embeddedness Idea Reconsidered». En Koniordos, S. M. *Networks, Trust and Social Capital*. Theoretical and Empirical Investigations from Europe. Aldershot, UK y Burlington, VT: Ashgate, págs. 119-141.
- BARON, S.; FIELD, J. y SCHULLER, T. (2000). *Social Capital. Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- BEAUREGARD, A. L. (1998), «Civil military cooperation in joint humanitarian operations: a case analysis of Somalia. The former Yugoslavia and Ruanda». A Thesis Presented to the Faculty of Graduate Studies of The University of Guelph.
- BECK, U. (2005). *La Mirada Cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós (Estado y Sociedad).
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. y GRIFFIN, S. (2004). *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- BELLAMY, A. J. (2004). «Protecting non-combatants in war», *International Affairs*, 80 (5), págs. 829-850.
- BELLAMY, A. (2002). «The Great Beyond: Rethinking Military Responses to New Wars and Complex Emergencies», *Defence Studies*, 2 (1), págs. 25-50.
- BERNABEU, I. (2006). «A propósito del mandato, vigencia y actuación de la misión militar internacional en Kosovo». En De Cueto Nogueras, C. y Durán Cenit, M. (coords.). *El conflicto de Kosovo. Un escenario de colaboración de actores civiles y militares*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- BRAEM, Y. (2004). *Les relations Armées-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kosovo*. París: Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense.
- BRAEM, Y. (2005). «Les interventions internationales: concurrences et convergences des modes de coopération militaires/humanitaires», *Herodote*, 116-Armées et Nations.
- BULL, H. (2002). *La sociedad anárquica*. Madrid: Catarata (Serie de Relaciones Internacionales).
- BURK, J. y MOSKOS, C. C. (1994). «The Postmodern Military». En: Burk, J. *The Military in New Times: Adapting Armed Forces to a Turbulent World*. Boulder, CO: Westview Press, págs. 141-159.

- BUZAN, B.; WAEVER, O. y WILDE, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner.
- BUZAN, B. (1991). *People, State and Fear*. Londres: Lynne Rienner.
- BYMAN, D. L. (2002). «Uncertain Partners: NGOs and the Military», *Survival*, 43 (2), págs. 97-114.
- BYMAN, D.; LESSER I. O.; PIRNIE, B. R.; BENARD, Ch. y WAXMAN, M. (2000). *Strengthening the Partnership. Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*. Santa Mónica, CA: Rand Corporation.
- CAPLAN, R. (2002). A New Trusteeship? The International Administration in War-torn Territories, Adelphi Paper 341, The International Institute of Strategic Studies, Oxford: Oxford University Press.
- CAPLAN, R. (2005). *International Governance of War-Torn Territories. Rule and Reconstruction*. Oxford: Oxford University Press.
- CARACUEL RAYA, M. A. (2004). *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*. Madrid: Tecnos.
- CARLES, R. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- CERNY, Ph. G. (2004). «Pluralism: structural differentiation and functional conflict in the post-Cold War world order». En Sinclair, T. J. *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Nueva York: Routledge, tomo I, págs. 80-105.
- CHANDHOKE, N. (2002). «The limits of global civil society». En GLASIUS, M.; KALDOR, M. y ANHEIER, H. (eds.). *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, págs. 35-54.
- CHAQUÉS BONAFORT, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COCKELL, John G. (2002). «Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo», *Global Governance*, 8 (4), págs. 483-502.
- COLÁS, A. (2002). *International Civil Society*. Cambridge: Polity Press.
- COMBELLES, P. (1997). *Target Bosnia: Integrating Information Activities in Peace Operations*. Washington: NDU Press.
- COOPER, A. F. (2002). «Like minded nations, NGOs and the changing pattern of diplomacy within the UN system: An introductory perspective». En Cooper, A. F. y English, J. Th. R. (eds.). *Enhancing Global Governance: towards a new diplomacy?* UN University.
- Cox, Robert (2004). «Social forces, states and world orders: beyond international relations

- theory». En Sinclair, T. J. *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge, págs. 11-47.
- CUNY, F. C. (1993). «Assistance in the post-cold war era». En WEISS, Th. G. y MINEAR, L. (eds.). *Humanitarianism Across Borders. Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- CUTLER, C.; Haufler, V. y Porter, T. (2004). «Private Authority and International Affairs». En SINCLAIR, T. J. (ed.). *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge, tomo III, págs. 319-342.
- DAALDER, I. y O'HANLON, M. E. (2000). *Winning Ugly: NATO's war to save Kosovo*. Washington: Brookings Institutions Press.
- DANDEKER, C. y GOW, J. (2000). «Military Culture and Strategic Peacekeeping». En *Peace Operations between war and peace*. Londres: Frank Cass, págs. 58-75.
- DAVID, Ch. P. y ROCHE, J. J. (2002). *Théories de la sécurité. Définitions, approches et concepts de la sécurité internationales*. París: Montchrestien.
- DAVIS, M. D. (1986). *Introducción a la Teoría de juegos*. Madrid: Alianza Editorial.
- DEL ÁGUILA, R. (2000). *La senda del mal. Política y Razón de Estado*. Madrid: Taurus.
- DEL ARENAL, C. (2000). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- DOBBIE, C. (1994). «A Concept for Post-Cold War Peacekeeping», *Survival* 36 (3) (Autumn), págs. 121-148.
- DONINI, A. (1998). *Asserting Humanitarian in Peace-Maintenance*. En CHOPRA, J. (ed.), *The Politics of Peace-Maintenance*. Londres: Routledge, págs. 81-95.
- DRISCOLL, S. C. (2001). *Constructing Truth: Understanding the Role of Information and Mediation within Military Affairs*. En GOODWIN, D. (ed.), *Negotiation in International Conflict. Understanding Persuasion*. Londres: Frank Cass.
- DUFFIELD, M. (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global*. Madrid: Catarata (Serie Relaciones Internacionales).
- DUVERGER, M. (1991). *Métodos de las Ciencias Sociales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- DWAN, R. (2000). «Armed conflict prevention, management and resolution». En *Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Yearbook).
- DWAN, R. y WHIARTA, Sh. (2005). «Multilateral peace missions: challenges to peacebuilding». En *Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Yearbook).

- EASTON, D. (1979). *A System Analysis of Political Life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ELIASSEN, J. (1996). «Humanitarian Action and Peacekeeping». En OTUNNU, O. A. y DOYLE, M. W. (eds.). *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Emadin-Coffin, B. (2002). *Rethinking International Organizations: deregulation and global governance*. Londres: Routledge.
- ERIKSSON, P. (2002). «Civil-Military Co-ordination in Peace Support Operation. An Impossible Necessity?», *The Journal of Humanitarian Assistance*. Feinstein International Centre.
- FETHERSTON, A. B.; RAMSBOTHAM, O. y WOODHOUSE, T. (2003). «UNPROFOR: Some Observations from a Conflict Resolution Perspective», *International Peacekeeping*, (1) 2, pág. 179.
- FIELD, J. (2003). *Social Capital*. Londres: Routledge.
- FLICK, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- FORSTER, A. (2006). *Armed Forces and Society in Europe*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- FRANGONIKOLOPOULOS, Ch. A. (2005). «Non-governmental Organizations and Humanitarian Action: The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos», *Global Society*, 19 (1), págs. 49-72.
- FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- GARCÍA FERRANDO, M.; Ibáñez, J. y Alvira, F. (comp.) (1994). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- GARCÍA PICAZO, P. (2000). *¿Qué es esa cosa llamada Relaciones Internacionales?* Madrid: Marcial Pons.
- GEORGE, M. J. (2002). «The politics of Peace: The Challenge of civil-military cooperation in Somalia», *Policy and Management Review*, 2, págs. 1-35.
- GLASIUS, M. (2008). «Human Security from Paradigm Shift to Operationalisation: Job Description for a Human Security Worker», *Security Dialogue*, Vol. 39, núm. 1 (February), págs. 29-52.
- GÓMEZ GIL, C. (2004). *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. Barcelona: Icaria (Cooperación y desarrollo).
- GONZÁLEZ, J. B. (1999). «Ejército-Organizaciones Humanitarias: una relación compleja», *Ejército y Sociedad*, págs. 72-78.
- GOODWIN, D. (2001). «Inequity in Outcome. Who Really «Wins» in a Military Negotia-

- tion?» En Goodwin, D. (ed.). *Negotiation in International Conflict. Understanding Persuasion*. Londres: Frank Cass.
- GORDENKER, L. y WEIS, Th. (eds.) (1996). *NGOs, the United Nations and Global Governance*. Boulder, CO: Lynne Reiner.
- GORDON, S. (2001). «Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC)», *The Journal of Humanitarian Assistance*.
- GÖSSLING, T. (2004). «Proximity, Trust and Morality in Networks», *European Planning Studies*, 5, págs. 675-689.
- GOURLAY, C. (2000). «Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Intervention». En *Peacekeeping: evolution or extinction*. *Forum Disarmament*, 3, págs. 33-44.
- GRASA HERNÁNDEZ, R. (2004). «Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización», *Revista Cidob d'Afers Internationals*, 76, págs. 9-46.
- GROOTAERT, Ch. (2001). «Social Capital: the missing link?» En Dekker, P. y Uslaner, E. M. (eds.). *Social Capital and participation in every day life*. Londres: Routledge, págs. 9-29.
- HALLIDAY, F. (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- HARRIS, A. y DOMBROWSKI, P. (2002). «Military Collaboration with Humanitarian Organizations in Complex Emergencies», *Global Governance*, 8, págs. 158-177.
- HARRIS, G. (2006). «The military as a resource for peacebuilding: time for reconsideration?», *Conflict, Security and Development*, 6, págs. 241-252.
- HATZENBICHLER, G. (2001). «Civil-Military Cooperation in UN Peace Operations Designed by Shirbrig», *International Peacekeeping*, 8 (1), págs. 117-121.
- HAUGEVIK, M. K. y DE CARVALHO, B. (2007). «Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations», *Security in Practice*, 2 [Oslo: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)].
- HAYDEN, P. (2004). *Cosmopolitan Global Politics*. Burlington, V. T: Ashgate.
- HEINEMANN-GRÜDER, A. y GREBENSCHIKOV, I. (2006). «Security Governance by Internationals: The case of Kosovo», *International Peacekeeping*, 13 (1), págs. 43-59.
- HELD, D. y MCGREW, A. (2003). *Globalización, Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós (Estado y Sociedad).
- HELD, D. (2005). *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Taurus.

- HERRERO, J. L. (2005). «Building State Institutions». En Junne, G. y Verkoren, W. (eds.). *Postconflict Development. Meeting new challenges*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- HEWSON, M. y SINCLAIR, T. (2004). «The emergence of global governance theory». En SINCLAIR, T. J. *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge, tomo I, págs. 226-242.
- HILLS, A. (2001). «The Inherent Limits of Military Forces in Policing Peace Operations», *International Peacekeeping*, 8 (3), págs. 79-98.
- HIRSCH, J. (2003). «The State's New Clothes: NGOs and the Internationalization of States», *Rethinking Marxism*, 15 (2), págs. 237-262.
- HOBBSBAWN, E. (2006). *Guerra y Paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica.
- HOLOHAN, A. (2003). «Cooperation and Coordination in an International Intervention: The Use of Information and Communication Technologies in Kosovo», *Information Technologies and International Development*, 1 (1), págs. 19-39.
- HOLSHEK, Ch. (2003). «Interdisciplinary Peace Operations Professional Development: Investing in Long-Term Operations Success». En WOODCOCK, A. y DAVIS, D. (eds.). *The Cornwallis Group VII: Analysis for Compliance in Peace Building*. Cornwallis Park, Nova Scotia, Canada: The Canadian Peacekeeping Press, págs. 67-70.
- HOOKE, R. D. (2003-2004). «Soldier of the State: Reconsidering American Civil-Military Relations», *Parameters*, 33 (4), págs. 4-18.
- HURLBERT, J. S.; BEGGS, J. J. y HAINES, V. A. (2001). «Social networks and social capital in extreme environments». En LIN, N.; COOK, K. y BURT, R. S. (eds.). *Social Capital. Theory and Research*. Nueva York: Aldine De Gruyter, págs. 209-231.
- HUYSMANS, J. (2002). «Shape-shifting Nato: humanitarian action and the Kosovo refugee crisis», *Review of International Studies*, 28, págs. 599-618.
- IBÁÑEZ, J. (1994). «Análisis de la realidad social». En GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. *Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- INGLEHART, R. y BAKER, W. E. (2000). «Modernization: Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values», *American Sociological Review*, 65, págs. 19-51.
- JAKOBSEN, P. V. (2000). «The emerging consensus on Grey Area Peace Operations Doctrine: Will it Last and Enhance Operational Effectiveness?», *International Peacekeeping*, 7 (1), págs. 190-218.
- JEFFREY, A. (2007). The geopolitical framing of localized Stru-

- ggles: NGOs in Bosnia and Herzegovina. *Development and Change*, 38 (2), págs. 257-274.
- JENNY, J. (2001). «Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work», *European Security*, 10 (2), págs. 23-33.
- JEONG, H. W. (1995). *Peacebuilding in Postconflict Societies. Strategy and Process*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- JORDAN, J. y CALVO ALBERO, J. L. (2005). *El nuevo rostro de la guerra*. Pamplona: EUNSA.
- JOSSELIN, D. y WALLACE, W. (2001). «Non-state actors in World Politics: a Framework». En JOSSELIN, D. y WALLACE, W. *Non-state actors in World Politics*. Londres: Palgrave, págs. 1-20.
- JURISIC, A. (2004). «Is the Humanitarian-Military Relationship Moving in Reverse?», *Small Wars and Insurgencies*, 15 (3), págs. 70-88.
- KAGAN, R. (2003). *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus.
- KALDOR, M. (2001 a). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.
- KALDOR, M. (2001 b). «A decade of Humanitarian Intervention: the role of Global Civil Society». En GLASIUS, M.; KALDOR, M. y ANHEIER, H. (ed.). *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, págs. 109-148.
- KALDOR, M. (2003). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets.
- KALDOR, Mary (dir.) (2004). «A Human Security Doctrine for Europe», *The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*.
- KATZ, H. y ANHEIER, H. (2006). «Global Connectedness: The Structures of Transnational NGO Networks». En KALDOR, M.; GLASIUS, M. y ANHEIER, H. (eds.). *Global Civil Society*. Los Ángeles: Sage Publications.
- KAVANAUGH A.; REESE D. D.; CARROLL, J. M. y ROSSOM M. B. (2005). «Weak Ties in networked Communities», *The Information Society*, 21, págs. 119-131.
- KJAER, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- KNILL, Ch. y LEHMKUHL, D. (2002). «Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance», *Governance*, 15 (1), págs. 41-63.
- KOFI ABIEW, F. y KEATING, T. (1999). «NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows», *International Peacekeeping*, 6, (2), págs. 89-111.
- KOFI ABIEW, F. (2003). «NGO-Military Relations in Peace Operations», *International Peacekeeping*, 10, (1), págs. 24-39.
- KONTIORDOS, S. M. (2005). *Networks, Trust and Social Capital*. Londres: Ashgate.

- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications.
- KOSOVO REPORT (2000). *Conflict, International Response, Lessons learned. Independent International Commission on Kosovo*. Oxford: Oxford University Press.
- KRAHMANN, E. (2003). «Conceptualizing Security Governance. Cooperation and Conflict», *Journal of the Nordic International Studies Association*, 38 (1), págs. 5-26.
- KRAHMANN, E. (2005). «From State to Non-State Actors: The emergence of Security Governance». En Krahmann, E. *New Threats and New Actors in International Security*. Londres: Palgrave MacMillan.
- KRAHMANN, E. (2005). «Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security», *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (1).
- KURKINEN, P. (2004). *Civilian-Military Cooperation in crisis management operations*. Helsinki: Finnish Defence Studies 15, National Defence College.
- LABATUT, B. y MARTÍNEZ PARI-CIO, J. (2003). *La professionnalisation des armées en Espagne. Conséquences des mutations du système d'hommes sur la politique militaire et sur les relations civilo-militaires*. París: Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense.
- LAST, D. (2000). «Organizing for effective peacebuilding», *International Peacekeeping*, Vol. 7, núm. 1.
- LAST, D. (2005). «Twisting Arms or Shaking Hands? How to Put Peacekeepers Out of Business». En MYCHAJLYSZYN, N. y SHAW, T. M. *Twisting Arms and Flexing Muscles. Humanitarian Intervention and Peacebuilding in Perspective*. Londres: Ashgate, 2005.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, BOE, 18/11/2005.
- Libro Blanco de la Defensa* (2000). Madrid: Ministerio de Defensa.
- LILLY, D. (2002). *The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies*. Londres: International Alert.
- LIN, N. (2001). «Building a Network Theory of Social Capital», en LIN, NAN, COOK, KAREN, BURT, RONALD, S. *Social Capital. Theory and Research*. Nueva York: Aldine De Gruyter, págs. 3-30.
- LIN, N. (2001). *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIPSCHUTZ, R. D. (1995). *On Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- MACFARLANE, N. y FOONG KHONG, Y. (2006). *Human Security and the United Nations. A Critical History*. Indiana: Indiana University Press.
- MACKINLAY, J. (1993). «Armed Relief». En WEISS, Th. G. y Mi-

- NEAR, L. (eds.). *Humanitarianism Across Borders. Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- MACKINLAY, J. (1994). «Joint Action for Humanitarian Relief». En EKNES, Å. y McDERMOTT, A. *Sovereignty, Humanitarian Intervention and the Military*. Peacekeeping and Multinational Operations. *Norwegian Institute of International Affairs*, núm. 3.
- MANSON, K. (2001). «Cooperation in Human rights: Experience from the Peace Operation in Kosovo», *International Peacekeeping*, 8 (4), págs. 111-136.
- MARCHAL, R. y MESSIAINT, Ch. (2003). «Les guerres civiles à l'ère de la globalisation. Nouvelles réalités et nouveaux paradigmes», *Critique internationale*, núm. 18.
- Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas*. Documento CIT pax, núm. 5, Centro Internacional de Toledo para la Paz (febrero 2006).
- MARRERO ROCHA, I. (2007). *La participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones de Paz*. Madrid: Plaza y Valdés.
- MARSH, D. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- MARTÍNEZ ISIDORO, R. (2009). *Las Operaciones de Apoyo a la Paz*, Documento de Trabajo 25. Madrid: Real Instituto Elcano.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. L. (1998). *La imagen de las ONG de desarrollo*. Madrid: Iepala Editorial.
- MASKELL, P. (2000). «Social Capital, Innovation and Competitiveness». En BARON, S.; FIELD, J. y SCHULLER, T. (eds.). *Social Capital, Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, págs. 111-123.
- MCDONALD, M. (2002). «Human Security and the Construction of Security», *Global Civil Society*, 16 (3), págs. 277-295.
- MERLE, M. (2003). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza Universidad.
- MILLER, L. y MOSKOS, C. (1995). Humanitarian or Warriors? Race, Gender and Combat status in Operation Restore Hope. *Armed Forces and Society*, 21 (4), págs. 615-637.
- MILLER, L. (1999). «From adversaries to allies: relief workers attitudes towards US military», *Qualitative Sociology*, 22 (3), págs. 181-197.
- MILLIKEN, J. (ed.) (2003). *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- MILNER, H. V. (1998). «Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics», *International Organization*, 52 (4), págs. 759-786.
- MINEAR, L.; BAARDA, T. y SOMMERS, M. (2000). «Nato and Humanitarian Action in the Kosovo

- Crisis», *Ocasional Paper*, 36 (Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies).
- MINEAR, L. y WEISS, Th. G. (2000). «Humanitarian Action: A Transatlantic Agenda for Operations and Research», *Ocasional Paper*, 39 (The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies).
- MOCKAITIS, Th. R. (2004). «Reluctant Partners: Civil-Military Cooperation in Kosovo», *The future of Peace. Small Wars & Insurgencies*, 15 (2), págs. 38-69.
- MOLINER, M.^a (2007). *Diccionario del uso del español*. Madrid: Gredos.
- MORILLAS BASSEDAS, P. (2007). «Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana», *Revista Cidob d'Afers Internationals*, 76, págs. 47-58.
- MULDOON, J. P. (2004). *The Architecture of Global Governance. An Introduction to the Study of International Organizations*. Boulder, CO: Westview Press.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2005). «Deconstructing Balkan Particularism: The Ambiguous Social Capital of Southeastern Europe», *Southeast European and Black Sea Studies*, 5 (1), págs. 49-68.
- MÜNKLER, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.
- NÚÑEZ VILLAVEVERDE J.; HAGERATS, B. y REY MARCOS, F. (2007). *Seguridad Humana. Recuperando un concepto necesario*. Madrid: Cuadernos Iecah.
- NYE, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.
- NYE, J. (2004). «El poder creciente de las ONGs», *El País* (3 de julio).
- NYE, J. S. y KEOHANE, R. O. (1981). «Transnational Relations and World Politics: An Introduction». En *Transnational Relations and World Politics*. Harvard: Harvard University Press.
- O'HANLON, M. (2003). *Global Military Capacity for Humanitarian Intervention*. Washington: Brookings Institution Press.
- OR7-602 «Orientaciones sobre Asuntos Civiles», 2.^a edición, MADOC, E. T., Granada, Diciembre 1999.
- ORTEGA CARCELÉN, M. (2006). *Cosmocracia. Política Global para el siglo XXI*. Madrid: Síntesis.
- OTTAWAY, M. (2003). «Rebuilding State Institutions in Collapsed States». En MILLIKEN, J. (ed.). *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Malden, MA: Blackwell Publishing, págs. 245-267.
- PEARSON, F. S. y ROCHESTER, J. M. (2004). *Manual de Relaciones Internacionales*. Madrid: McGraw Hill.
- PERAL, L. (2005). «Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción», *Working Paper*. Madrid: Fundación para las Relaciones

- Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- PIERRE, J. (ed.). (2000). *Debating governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- PIRNIE, B. R. (1998). «Civilian and Soldiers. Achieving better coordination», *National Security Research Division*. Santa Mónica, CA: Rand Corporation.
- POLLICK, S. (2000). «Civil Military Cooperation: a new tool for peacekeepers», *Canadian Military Journal* (Autumn), págs. 57-63.
- POULIGNY, B. (1999). «Peacekeepers and local social actors: The need for dynamic, cross-cultural analysis», *Global Governance*, 5 (4).
- POULIGNY, B. (2003). «UN peace operations, INGO, NGO, and promoting the rule of law: exploring the interaction of international and local norms in different postwar contexts», *Journal of Human Rights*, 2 (3), págs. 359-377.
- PUGH, M. (2000). «Civil- Military relations in the Kosovo crisis: an emerging hegemony?», *Security Dialogue*, 31 (2), págs. 229-242.
- QUINN PATTON, M. (1991). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- QUIVY, R. y VAN CAMPENHOUDT, L. (1992). *Manual de investigación en ciencias sociales*. México D. F: Limusa.
- RANDEL, J. (1994). «Aid, the military and Humanitarian assistance: an attempt to identify recent trends», *Journal of International Development*, 6 (3), págs. 329-342.
- REQUENA SANTOS, F. (2003). *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- REVILLA BLANCO, M. (2002). *Las ONG y la política*. Madrid: Istmo.
- REY MARCOS, F. y DE CURREA LUGO, V. (2002). *El debate humanitario*. Madrid: Icaria (Política).
- REYCHLER, L. (2002). «The software of Peacebuilding», *Cahiers Internationales de la recherche en vredesonderzoek*, JG23, Vol. 64, Jaargang 20, núm. 2, 4.º Kwartaal.
- RIETJENS, S. J. H. (2006). *Civil-Military Cooperation in response to a complex emergency. Just another drill?* The Netherlands: GildeprintDrukkerijen B.V.
- RIETJENS, S. J. H.; DE BOER, S. J. y VOORDIJK H. T. (2004). «Prioritizing Humanitarian Assistance in a Complex Emergency: A Decision Method for Military Forces», *Low Intensity Conflict and Low Enforcement*, 12 (3), págs. 99-121.
- RIGBY, A. (2001). «Humanitarian assistance and conflict management», *International Affairs*, 77(4), págs. 957-966.

- ROBERTS, N. C. y BRADLEY, R. T. (2005). «Organizing for Peace Operations», *Policy Management Review*, 7 (1), págs. 111-133.
- RODGERS, J. (2003). *Spatializing International Politics. Analysing activism on the Internet*. Londres: Routledge.
- RODRÍGUEZ, J. A. (1995). *Análisis estructural y de redes*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, A. (2004). «Development NGOs, local learning, and social capital: the experience of Care Bolivia in Villa Serrano», *Development in Practice*, 14 (3), págs. 354-365.
- ROLLINS, J. W. (2001). «Civil-Military Cooperation (CIMIC) in crisis Response Operations: The Implications for NATO», *International Peacekeeping*, 8 (1), págs. 122-129.
- ROSENAU, J. y CZEMPIEL, E. O. (ed.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROTHSCHILD, E. (1995). «What is security?», *Daedalus*, 124 (3), págs. 53-98.
- ROSENAU, J. y CZEMPIEL, E. O. (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSENAU, J. N. (2004). «Governance in the twenty-first century». En Sinclair, T. J. (ed.). *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge, tomo 1, págs. 179-209.
- RUBINSTEIN, R. A. (2003). «Cross-Cultural Considerations in Complex Peace Operations», *Negotiation Journal*, 19 (1), págs. 29-49.
- RUFINI, G. (1995). «Peacekeeping and the coming age of NGOs», *Peacekeeping and International Relations*, 24 (2), págs. 7-8.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- RUKAVISHNIKOV, V. O. y PUGH, M. (eds.) (2003). «Civil-Military Relations». En Caforio, G. *Handbook of the Sociology of the Military*. Nueva York: Kluwer Academic, págs. 131-149.
- SÁNCHEZ CANO, J. (1999). *El debate sobre el concepto de seguridad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SCHADE, J. (2005). «Between Projectitis and the Formations of Countervailing Power-NGOs. Nation-building process». En Hippler, J. (ed.). *Nation Building: A key concept for peaceful conflict transformation?* Londres: Pluto Press, págs. 125-136.
- SCHÄFER, H. U. (2005). «Nation-building: Possibilities and Limitations of External Military Contributions». En Hippler, J. (ed.). *Nation Building: A key concept for peaceful conflict transformation?* Londres: Pluto Press, págs. 164-172.

- SCHELTINGA, T. A. M.; RIETJENS, S. J. H.; DE BOER, S. J. y WILDEROM, C. P. M. (2005). «Cultural Conflict within Civil-Military Cooperation: A Case Study in Bosnia», *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, 13 (1), págs. 54-69.
- SCHNABEL, A. (2008). *The Human Security approach to direct and structural violence*. SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) Yearbook 2008. Armaments, Disarmament and International Security.
- SEGURA SERRANO, A. (2007). *El derecho internacional humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*. Madrid: Plaza y Valdés.
- SEIPLE, Ch. (1996). *The US Military/NGO Relationship in Humanitarian Intervention*. Peacekeeping Institute, Center for Strategic Leadership, US Army War College.
- SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S. y COOK, S. W. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Madrid: Ediciones Rialp.
- SHAW, M. (2004). «The state of globalizations: towards a theory of state transformation». En Sinclair, T. J. *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge, tomo I, págs. 210-225.
- SHEEHAN, M. (2005). *International Security. An Analytical Survey*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- SIEGEL, A. (2002). «Associating development projects with military operations: lessons from NATO's first year in BiH», *International Peacekeeping*, 8 (3), págs. 99-114.
- SKJELSBÆK, K. (1981). «The Growth of International Non-governmental Organization in the Twentieth Century». En Nye, J. S. Jr. y Keohane, R. O. *Transnational Relations and World Politics*. Harvard: Harvard University Press.
- SLAUGHTER, A. M. (2004). «The Real New World Order». En Sinclair, T. J. (ed.). *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge, tomo III, págs. 308-318.
- SLIM, H. (1996). «The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations», *International Peacekeeping*, 3 (2), págs. 123-139.
- SMITH, E. M. y WEISS, Th. (1997). «UN task-sharing: towards or away from global governance?», *Third World Quarterly*, 18 (3), págs. 595-619.
- SODUPE, K. (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Guipúzcoa: Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- SPENCE, N. (2002). «Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: More than a Field Application», *International Peacekeeping*, 9 (1), págs. 165-171.
- SPILLMANN, K. B. (2001). *Peace Support Operations: Lessons Learned*

- and Future Perspectives, Studies in Contemporary History and Security Policy*. Zurich: Centre for International Studies.
- STILES, K. W. (2000). «Grassroots empowerment. State, non-state actors and global policy formulation». En Bieler, A.; Higott, R. y Underhill, G. (eds.). *Non-state actors and authority in the global system*. Londres: Routledge.
- STOCKER, A. (2001). «Civil Affairs Leads the Military into the Twenty-First Century». En Goodwin, D. (ed.). *Negotiation in International Conflict. Understanding Persuasion*. Londres: Frank Cass.
- STODDARD, A. y HARMER, A. (2006). «Little Room to Maneuver: The Challenges to Humanitarian Action in the New Global Security Environment», *Journal of Human Development*, 7 (1) (March), págs. 23-40.
- STRANGE, S. (2001). *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria.
- STUDER, M. (2001). «El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 842, págs. 367-390.
- SUGANAMI, H. (2006). «Wendt, International Relations and Philosophy». En Guzzini, S. y Leander, A. (eds.). *Constructivism in International Relations. Alexander Wendt and his critics*. Londres: Routledge, págs. 57-72.
- The State of the World's Refugees* (2000). Fifty Year of Humanitarian Action, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Oxford: Oxford University Press.
- THOMAS, T. y Tow, W. (2002). «The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention», *Security Dialogue*, 33 (2).
- TILLY, Ch. (2005). *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TORCAL, M. y MONTERO, J. R. (2000). «La formación y consecuencias del capital social en España», *Revista Española de Ciencia Política*, 3, págs. 79-121.
- TOURAINÉ, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: Paidós.
- TRUYOL Y SERRA, A. (1998). *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza Universidad.
- ÚRIZ PEMÁN, M. J. (2006). *Metodología para la investigación*. Pamplona: Eunate.
- VAN BAARDA, T. A. (2001). «A legal perspective of Cooperation between Military and Humanitarian Organizations in Peace Support Operations», *International Peacekeeping*, 8, págs. 99-116.
- VAN BRAB, K. (2001). «Understanding, Promoting and Evaluating Coordination: An outline Framework». En *Aspects of Peacekeeping*. Londres: Frank Cass.
- VEIGA, F. (2009). *El desequilibrio como orden. Una historia de la posguerra fría (1990-2008)*. Madrid: Alianza Editorial.

- VILANOVA, P. (2006). *Orden y desorden a escala global*. Madrid: Síntesis.
- VON CLAUSEWITZ, C. (2005). *De la Guerra*, Madrid: La Esfera de los Libros.
- WALLERSTEIN, I. (1979). *The capitalist world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALZER, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Paidós.
- WARREN, M. E. (2001). *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- WARWICK, Donald P. (1981). «Transnational Participation and International Peace». En Keohane, R. O. y Nye, J. S. (eds.). *Transnational Relations and World Politics*. Harvard: Harvard University Press.
- WEAVER, O. (1995). «Securitization and Desecuritization». En Lipschutz, R. D. (ed). *On Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- WEBBER, M.; CROFT, S.; HOWORTH, J.; TERRIF, T. y KRAHMANN, E. (2004). «La gobernanza de la seguridad europea», *Review of International Studies*, 30, págs. 3-26.
- WEIL, C. (2001). «The protection neutrality dilemma in Humanitarian Emergencies: Why the need for military intervention?», *International Migration Review*, 35 (1), págs. 79-116.
- WEISS, T. G. (2004). «The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era», *Security Dialogue*, 35 (2), págs. 135-153.
- WEISS, T. G. (1999). *Military-civilian Interactions. Intervening in Humanitarian Crisis*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- WEISS, Th. G. (1999). «Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations», *International Peacekeeping*, 6 (2), págs. 122-128.
- WEISS, T. G. (1997). «A Research Note About Military-Civilian Humanitarianism: More Questions than Answers», *Disasters*, 21 (2), págs. 95-117.
- WEISS, Th. G. (1995). «Military-Civilian Humanitarianism: The age of innocence is over», *International Peacekeeping*, 2 (2), págs. 157-174.
- WEISS, Th. y CAMPBELL, K. M. (1991). «Military humanitarianism», *Survival*, 23 (5), págs. 451-465.
- WEISS, Th. G. y MINEAR, L. (1993). «Military Force and Humanitarian Action». En Weiss, Th. G. y Minear, L. (ed.). *Humanitarianism Across Borders. Sustaining Civilians in Times of War*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher.
- WENDT, A. (2006). «Social Theory as Cartesian science». En Guzzini, S. y Leander, A. (eds.). *Constructivism and International Relations*. Nueva York: Routledge.
- WHIARTA, S. (2003). *Multilateral peace missions*, SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) Yearbook 2003. Arma-

- ments, Disarmament and International Security.
- WHIARTA, S. (2006). «Peace-building: the new international focus on Africa», *SIPRI Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.
- WIGHT, M. (1977). *System of States*. Leicester: Leicester University Press.
- WILLETTTS, P. (2001). Transnational actors in international organizations in global politics. En Baylis, J. y Smith, S. (eds.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- WILLIAMS, G. H. (2005). *Engineering Peace. The Military Role in Postconflict Reconstruction*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- WILLIAMS, M. C. (1998). «Civil-Military Relations and Peace-keeping», *Adelphi Paper*, 321.
- WINSLOW, D. (2002). «Strange Bedfellows: NGOs and the Military in Humanitarian Crisis», *International Journal of Peace Studies*, 7 (2) (Autumn/Winter).
- YANACOPULOS, H. (2005). «Patterns of Governance: The Rise of Transnational Coalitions of NGOs», *Global Society*, 19 (3), págs. 247-266.
- YANNIS, A. (2001). «Kosovo under International Administration», *Survival*, 43 (2), págs. 31-48.
- YANNIS, A. (2003). «State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction». En Milliken, J. (ed.). *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Malden, MA: Blackwell Publishing, págs. 63-82.
- YIN, R. K. (2003). *Applications of case study research. Design and Methods*. Los Ángeles, CA: Sage Publications.
- ZAALBERG, Th. B. (2008). «The Historical Origins of Civil-Military Cooperation». En Rietjens, S. y Bollen, M. (eds.). *Managing Civil-Military Cooperation*. Aldershot: Burlington, págs. 5-25.
- ZANDEE, D. (1999). «Interacción cívico-militar en operaciones de paz», *Revista de la OTAN*, págs. 10-13.
- ZISK MARTEN, K. (2004). *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past*. Nueva York: Columbia University Press.

GLOSARIO

Cooperación civil-militar (CIMIC). Se define como la coordinación y cooperación, en apoyo de la misión, entre el Comandante de la fuerza y las poblaciones civiles, incluyendo autoridades nacionales y locales, así como las organizaciones y agencias internacionales y no gubernamentales.

Fuerza. Conjunto de unidades militares pertenecientes a uno o más Ejércitos (Fuerza Conjunta), de uno o más países (Fuerza Combinada), que desempeñan tareas y actividades al servicio del cumplimiento de una misión militar. Podrán tener necesidad de contar con el concurso de organizaciones civiles, toda vez que determinadas actividades, tales como transportes estratégicos y sostenimiento de las fuerzas, difícilmente podrán realizarse sin su participación.

Hearts and minds. Término usado en inglés, cuyo significado es el de “mentes y corazones” y que alude a la necesidad imperiosa de conquistar el apoyo de la población civil como centro de gravedad de las acciones militares, máxime en escenarios y entornos operacionales con elevada actividad insurgente.

Oficial de enlace. Constituye un medio esencial de cualquier tipo de estructura para el desarrollo del enlace. Puede estar destacado físicamente en la sede del actor civil que corresponda, o bien mantener el enlace de forma permanente por otros medios.

Mediante la disposición de Oficiales de Enlace se obtiene rapidez de acceso, se facilita y agiliza el flujo de información, se contribuye a la coordinación y se minimiza el riesgo de malentendidos; además, permite actuar rápidamente en caso de ser necesario. El sistema de Oficiales de Enlace debe abarcar a todas las facciones o partes y organizaciones implicadas y descender a los niveles adecuados. Es conveniente la existencia de personal de enlace, en el Cuartel General de la Fuerza o en sus proximidades, de los principales actores civiles en la zona ¹.

1. OR5-018 “Orientaciones CIMIC”, MADOC, E. T., Granada, noviembre, 2007.

Teatro. Área geográfica precisa de tamaño significativo para alcanzar en ella una meta estratégica común. En guerra recibe el nombre de Teatro de la Guerra.

Teatro de Operaciones. Parte significativa del Teatro necesaria para desarrollar las operaciones militares y el apoyo a las mismas durante amplios períodos de tiempo. Para cada objetivo estratégico, dentro de un Teatro, se establece un Teatro de Operaciones.

Zona de Operaciones. Parte de un Teatro de Operaciones que delimita en tiempo, extensión geográfica o características de los medios empleados las operaciones militares necesarias para la consecución de un objetivo operacional.

RESEÑA DE LA AUTORA

Marién Durán Cenit es doctora en Ciencia Política y profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Las principales líneas de investigación las desarrolla en las áreas de estudios de seguridad (misiones de paz y reconstrucción posconflicto) y política comparada (Turquía, procesos de democratización). En las líneas descritas participa en proyectos tanto de carácter nacional, autonómico, europeo e internacional. Ha disfrutado de diversas estancias de investigación relacionadas con su investigación en centros como The Centre for the Global Governance y The Cañada Blanch for Contemporary Studies en la London School of Economics and Politics (2003, 2005, 2006), Universidad de Montpellier (2003), Universidad de Toulouse (2004), The Norwegian Institute of International Affairs (2005), Bogazici University (2007, 2009, 2011), Universidad Autónoma de Madrid (2007, 2011-12). Ha publicado extensamente en ambas líneas. Sus últimas publicaciones son: “Training and military education for asymmetric warfare” in Caforio, G. & Nuciari, M., *Soldiers without frontiers. The view for the ground* (Catania: Bonnano Editore, 2013); *Culturas cruzadas en conflicto. Militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Líbano* (2013), Editorial Universidad de Granada (en coautoría con Antonio Ávalos); *Turquía el camino hacia la democracia*, Revista Española de Ciencia Política, núm. 32, julio 2013, págs. 11-42.

OTROS TITULOS DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA CONDE DE TENDILLA

Guerra, Ejército y Sociedad en el nacimiento de la España contemporánea
BEATRIZ FREYRO DE LARA (COORD.)

Constitución y Fuerza Militar (1808-1978)
RAMÓN GÓMEZ MARTÍNEZ

El conde de Tendilla. Primer capitán general de Granada
JOSÉ SMOLKA CLARES

Manual militar para periodistas
JOSÉ LUIS SERRANO RAMÍREZ

Militares y Oenegés. Reflexiones sobre una relación a veces tormentosa
JAVIER RUIZ ARÉVALO

Defensa y Globalización
CARLOS DE CUETO NOGUERA, ADOLFO CALATRAVA (COORDS.)

La nueva política de seguridad de la Unión Europea
JAVIER ROLDÁN BARBERO (COORD.)

Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones
MARGARITA ROBLES CARRILLO (COORD.)

La conciencia intercultural (Cross-cultural awareness) en la resolución de crisis y conflictos
CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS, HUMBERTO TRUJILLO MENDOZA (COORDS.)

Bioseguridad, Derecho y Defensa
M.^a ÁNGELES CUADRADO RUIZ Y ANTONIO PEÑA FREIRE (EDS.)

Derecho militar español
M.^a CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS (COORD.)

Elementos de cultura y transculturalidad para usos militares y civiles
JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ALCANTUD (DIR.)

Culturas cruzadas en conflicto
MARIÉN DURÁN CENIT, ANTONIO ÁVALOS MÉNDEZ

La dimensión psicosocial, política y jurídica de la conciencia transcultural: el caso de Afganistán
HUMBERTO M. TRUJILLO MENDOZA (COORD.)

Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales

MANUEL MOYANO Y HUMBERTO M. TRUJILLO MENDOZA

Ciberseguridad global. Oportunidades y compromisos del uso del ciberespacio

ANTONIO SEGURA SERRANO, FERNANDO GORDO GARCÍA (COORDS.)

Afganistán. Claves para entender el presente. Pistas para entender el futuro

JAVIER RUIZ ARÉVALO

Ejército español y ong en Kosovo. Relaciones cooperativas en escenarios de posconflicto y estabilización

MARIÉN DURÁN CENIT