

## Fuerzas Armadas y construcción de la paz en los Balcanes. Lecciones identificadas

**MARIO LABORIE**

Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa

Desde 1989, las Fuerzas Armadas (FAS) españolas han participado en más de cincuenta operaciones de paz, en cuatro continentes, en el marco de las distintas organizaciones internacionales a las que pertenece nuestra nación. En este tiempo, 156 militares han pagado con su vida el deseo de nuestros ciudadanos, expresado en el preámbulo de la Constitución, de *"colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra"*. En estos años la transformación realizada por las FAS ha venido guiada de forma clara por este compromiso.

En estas operaciones de paz, y en función de la misión asignada caso por caso, los militares españoles han llevado a cabo una amplia variedad de cometidos que se han extendido desde la ayuda hu-

manitaria y la reconstrucción postconflicto al más exigente combate directo, función ésta inherente a toda organización militar.

Aunque con relevantes antecedentes, la punta de lanza de estas participaciones militares en el exterior lo han constituido las sucesivas operaciones en los Balcanes. En particular, la presencia en Bosnia-Herzegovina se ha convertido en un referente a la hora de entender cómo son nuestras Fuerzas Armadas en la actualidad.

De las experiencias en los Balcanes, los militares españoles identificaron una multiplicidad de lecciones que con el tiempo se han convertido en un patrón para el resto de misiones de paz. Así, en los Balcanes, los ejércitos aprendieron a trabajar con otros actores que, como las ONG y las agencias internacionales

humanitarias y de desarrollo, trataban de poner coto a la barbarie creada por la guerra

El presente texto tiene como objetivo resumir cuáles han sido las operaciones de paz llevadas a cabo por las FAS españolas en la zona de Balcanes y las consecuencias que esas operaciones han tenido, tanto desde el punto de vista interno a las propias Fuerzas Armadas, como en la forma que en la actualidad la comunidad internacional enfoca la gestión y resolución de conflictos.

### **La participación militar española en operaciones de paz en los Balcanes**

El 21 de febrero de 1992, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) aprobó la Resolución 743, por la que se estableció una Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) como

un "mecanismo provisional que permita crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para la negociación de un arreglo global de la crisis de Yugoslavia"<sup>1</sup>. Desde casi ese mismo momento y siempre bajo el amparo de resoluciones del CSNU, las FAS españolas han trabajado, integradas en los contingentes pertenecientes a distintas organizaciones internacionales, por la paz en todos los conflictos y crisis que han sufrido los Balcanes. Bosnia-Herzegovina (BiH), Albania, Kósovo y Macedonia han sido testigos del compromiso de los militares españoles con la construcción de un entorno de paz y seguridad para la población local de aquellos lugares.

En Bosnia, la participación de los militares españoles ha ido transformándose coherentemente con la evolución de las condiciones del país y la misión encomendada. Bajo el mandato de UNPROFOR la participación española fue variando desde el envío inicial de observadores, al de tropas y al apoyo proporcionado por unidades navales, aéreas y de la Guardia Civil<sup>2</sup>. Tras las conversaciones de alto el fuego de Dayton de octubre de 1995 y los consiguientes acuerdos de París, se abrió una nueva época en la que la OTAN asumió la responsabilidad de implementar los citados acuerdos (Fuerza de Implementación - IFOR) y posteriormente la estabilización definitiva (Fuerza de Estabilización - SFOR) del país balcánico.

En estas circunstancias, militares españoles, por primera vez en su historia, pasaron a depender de la Alianza Atlántica en una operación de gestión de crisis. Una vez alcanzados los objetivos de la misión encomendada a la SFOR, la Unión Europea tomó en diciembre de 2004 el relevo con la operación militar Althea, la más ambiciosa de su historia, con el fin de garantizar la estabilidad del país y luchar contra el crimen organizado y la corrupción. España de nuevo modificó su contribución de fuerzas para adaptarla a las nuevas circunstancias.

Hoy, 18 años después de que los primeros militares españoles llegaran a BiH, la presencia militar de España se acerca a su final. La UE tiene previsto que Althea se transforme en una misión de carácter puramente civil para el asesoramiento de las autoridades bosnias en asuntos diversos y con el ingreso del país en la propia UE como meta final. Este largo y arduo compromiso de los casi 40.000 hombres y mujeres que han prestado su servicio en aquellas tierras queda reflejado en el tributo de sangre de los 20 militares españoles y de un traductor caídos en el cumplimiento de su deber y cuyos nombres se encuentran grabados en una placa en la plaza de España de Mostar.

Pero el caso de BiH no ha sido único. Desde 1999 y hasta el pasado 2009, momento

en que el Gobierno español decidió poner fin a nuestra contribución en la misión que lleva a cabo actualmente la OTAN en Kosovo (KFOR) bajo el amparo de la Resolución 1244 del CSNU, las FAS españolas han contribuido a la paz y el desarrollo del territorio. Quizás la labor más relevante realizada estos años ha sido el seguimiento continuo de la situación en los enclaves de la minoría serbia y la protección de los bienes culturales amenazados por el odio interétnico. Y todo ello bajo la aplicación estricta del Derecho Internacional y la imparcialidad más escrupulosa. El cumplimiento de la misión ha requerido, también en Kosovo, el sacrificio de vidas humanas. En el trascurso de los diez años de nuestra presencia en ese territorio han fallecido diez militares, entre ellos un guardia civil, y dos policías nacionales.

Dos escenarios completan esta visión abreviada de la presencia militar española en los Balcanes. El primero, la Operación ALFA-ROMEO en Albania con motivo del éxodo de la población kosovar, consecuencia de los enfrentamientos interétnicos en Kosovo. En esta ocasión, la unidad militar desplegada<sup>3</sup> instaló y gestionó un campo de refugiados con capacidad para 5.000 personas desde el 15 de abril hasta el 15 de julio de 1999, fecha en que diversas ONGs se hicieron cargo del mismo, regresando la unidad militar a territorio nacional.

El segundo escenario lo constituye la antigua república yugoslava de Macedonia, en la que los esfuerzos de las organizaciones internacionales para evitar los enfrentamientos entre distintas comunidades fueron apoyados de forma decidida por España. Así, primero a través de las Operaciones Essential Harvest (agosto 2001-septiembre 2001), Amber Fox (septiembre 2001-diciembre 2002) y Allied Harmony (diciembre 2002-marzo 2003) ejecutadas por la Alianza Atlántica y la posterior Operación Concordia<sup>4</sup> de la UE (abril 2003-diciembre de 2003), España contribuyó notablemente al proceso de normalización del país balcánico<sup>5</sup>.

Durante todos estos años y en las distintas operaciones expuestas, las misiones desarrolladas por las FAS españolas han variado en función de las circunstancias. Se han realizado decenas de miles de patrullas, controlado el tráfico marítimo, desactivado artefactos explosivos, se han repartido cientos de toneladas de ayuda humanitaria, se han instalado tendidos eléctricos y canalizaciones de agua, reparado carreteras, puentes y otras infraestructuras viales y construido escuelas y ambulatorios. Todo este esfuerzo ha tenido un indudable impacto sobre la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de aquellos países, contribuyendo decisivamente al establecimiento de una paz que, afortunadamente, hoy parece consolidada.

## Consecuencias de la participación de las FAS españolas en Balcanes

Existe práctica unanimidad en el mundo militar en que estas operaciones de paz en el exterior han supuesto una catálisis, influyendo de manera decisiva en la evolución de las Fuerzas Armadas. Como consecuencia de los despliegues de militares en operaciones de paz en los últimos 20 años, nuestros Ejércitos han llevado a cabo una acusada transformación, pasando del anterior modelo territorial al actual de carácter expedicionario, en el que son identificados como un instrumento esencial de la acción exterior del Estado.

En el caso español, el modelo "Balcanes" ha sido posteriormente aplicado a otros escenarios de conflicto o postconflicto en los que las Fuerzas Armadas españolas han actuado o continúan haciéndolo todavía. Así, la instrucción y el adiestramiento de nuestros efectivos, su doctrina de empleo y los equipos y materiales utilizados han progresado, de forma extraordinaria, según el rumbo señalado por las operaciones de paz en el exterior.

No obstante, quizás lo más importante es que las FAS han aprendido a trabajar "codo con codo" con otros agentes que comparten el mismo espacio físico y que contribuyen de forma decisiva a la resolución de los conflictos. La presencia de militares espa-

ñoles en las operaciones de paz permite crear las condiciones de seguridad necesarias para que las agencias especializadas y las ONG puedan llevar a cabo sus labores de desarrollo y ayuda humanitaria. En palabras de la propia Ministra de Defensa<sup>6</sup>, "*nuestras Fuerzas Armadas no son una ONG. Son una organización militar, armada, pero que interviene, precisamente, para proteger a la población civil en países asolados por la guerra; una organización que actúa para que los médicos, los cooperantes, los observadores internacionales y el personal humanitario en general puedan desarrollar su actividad*".

En este contexto, la cooperación cívico militar (CIMIC) se ha convertido en una pieza fundamental en las misiones de paz que realizan las FAS desde hace años. La interacción y coordinación entre el entorno civil (autoridades, ONG, población local, agencias internacionales, empresas privadas, etc) y las fuerzas desplegadas, es esencial para lograr el objetivo común, que no es otro que construir un entorno de paz y estabilidad en aquellos lugares donde existe el caos, la violencia y la desesperación.

## Un nuevo modelo para la gestión y resolución de conflictos

Además de esta transformación de carácter interno en nuestras FAS, las lecciones identificadas de las operacio-

nes en los Balcanes han venido a señalar cómo la gestión y resolución eficaz de los conflictos requiere de un enfoque integral, en el que el elemento militar es únicamente un instrumento más de los disponibles.

Las dificultades vividas por UNPROFOR<sup>7</sup> vinieron a demostrar que era preciso superar los patrones de las misiones de mera ayuda humanitaria, debiéndose incorporar otros elementos políticos, diplomáticos, de desarrollo, así como de seguridad, para atajar las verdaderas causas de las crisis. Al mismo tiempo, la larga duración de las operaciones de paz (a fecha de hoy, más de 18 años la de Bosnia y 11 la de Kosovo) con el consiguiente desgaste y pérdida de credibilidad que esto supone para los agentes implicados, confirma que es preciso cambiar el modelo de operaciones de paz<sup>8</sup>.

Del análisis de los conflictos actuales cabe concluir que se encuentran relacionados normalmente con el subdesarrollo y la pobreza de los pueblos. La paz no es sólo ausencia de violencia física, por lo que es preciso construir una paz estable y sostenible, erradicando las causas reales de los conflictos. Por ello, se plantea la necesidad de promover el desarrollo para paliar los efectos de las contiendas.

Muchos consideran que la aplicación práctica del concepto de Seguridad Humana<sup>9</sup>

es esencial para comprender la magnitud de las tareas que se precisan para superar con éxito cualquier tipo de conflicto. La Seguridad Humana, que como es sabido trata de poner a los individuos en el centro de las consideraciones sobre seguridad, precisa actuar íntegramente en siete áreas diferenciadas: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, de la comunidad y política.

Conscientes de que la complejidad que este concepto comporta, así como las difíciles circunstancias en las que las operaciones de paz se desarrollan, las organizaciones internacionales se han planteado sus respectivos modelos de gestión y resolución de conflictos. Las soluciones adoptadas se denominan "misiones integradas" por la ONU y "enfoque integral" por la OTAN y la UE. Estas soluciones, con algunos matices diferenciadores, vienen a significar lo mismo en la práctica. Bajo la premisa de que la solución no es nunca únicamente militar, se trata de llegar a establecer el denominado "círculo virtuoso": la protección de las personas en zonas de conflicto conlleva la rehabilitación de las condiciones económicas, de salud y medioambientales; lo que a su vez promueve mejores perspectivas para el desarrollo humano y por consiguiente, una mayor posibilidad de resolver los conflictos. Para ello, en un proceso de propiedad exclusiva de la población local, se

precisa la integración de todas las capacidades civiles y militares bajo un claro liderazgo civil. No existe un modelo único, sino que por el contrario la aplicación del enfoque integral debe ser caso por caso, en función del tipo y circunstancias en los que se desarrollan las contiendas.

Sin embargo, este contexto es observado con recelo por algunos sectores, que perciben al enfoque integral como una "instrumentalización de la ayuda" en las zonas en conflicto. Habitualmente se acusa a las FAS de injerencia en el espacio humanitario, que hasta hace unos años era ámbito exclusivo de las agencias especializadas y de las ONG. Se afirma que los militares prestan ayuda a la población local de forma interesada y parcial, dificultando al mismo tiempo el quehacer de los trabajadores humanitarios, que pueden ser identificados como parte de las fuerzas militares y llegando a poner en riesgo sus vidas.

Es preciso rechazar esta visión. Con independencia de que las FAS tienen por ley la obligación de contribuir a la ayuda humanitaria<sup>10</sup>, la sociedad española tiene el convencimiento de que las Fuerzas Armadas españolas tienen un compromiso para actuar en la esfera de la acción humanitaria cuando las circunstancias así lo precisen. Esto es especialmente notable en aquellas zonas donde, por cualquier razón, no existe nadie más en

condiciones de prestar la ayuda que los más vulnerables precisan o cuando la rapidez de respuesta, garantizada por la preparación de las FAS, es esencial para salvar vidas humanas en los momentos inmediatamente posteriores a una catástrofe natural o humanitaria. Es en este marco donde deben encuadrarse algunas iniciativas que llevan a cabo las fuerzas militares en las áreas afectadas por conflictos. Entre estas iniciativas podrían citarse los proyectos de impacto rápido, que pretenden mejorar ciertos aspectos de las condiciones de vida de la población local a corto plazo. Construcción de escuelas, canalizaciones de agua o ambulatorios donde atender las necesidades sanitarias son algunos de estos proyectos.

Obviamente, esta acción humanitaria ayuda al cumplimiento de la misión, al demostrar de manera tangible a los habitantes del lugar que las fuerzas militares están comprometidas con la mejora de sus condiciones de vida desde el primer momento. Sin embargo, es imperioso hacer notar que este tipo de proyectos no pretenden en ningún momento sustituir a las ONG y otras agencias, quienes tienen la capacidad y experiencia necesarias para aplicar de la forma más eficaz los distintos mecanismos de la ayuda humanitaria.

Así, la actividad que en el campo humanitario y del desarrollo llevan a cabo los mili-

tares debe entenderse como complementaria a la que realizan las ONG y agencias internacionales. Ambos tienen un mismo objetivo: socorrer a los necesitados y mejorar las condiciones de vida.

Mientras que en los primeros instantes de una crisis puede que las FAS no tengan más remedio que acometer proyectos humanitarios, una vez que estas circunstancias varíen, los efectivos militares se dedicarán a mantener un entorno estable y seguro, apoyando la actividad de las organizaciones especializadas en la distribución de la ayuda al desarrollo. Así, ha ocurrido en los Balcanes, en donde en la actualidad la presencia militar es muy reducida.

## Conclusión

Como ha quedado demostrado en las sucesivas crisis ocurridas en los Balcanes, la resolución de los conflictos actuales presenta una enorme dificultad debido a la diversidad de los factores económicos, étnicos, culturales y religiosos que coinciden en ellos. Este hecho ha provocado que las misiones de paz hayan evolucionado de las tradicionales misiones internacionales de mantenimiento de la paz, a otras mucho más complejas.

Esta complejidad e incertidumbre también comporta que ninguna nación u organización internacional se pueda

plantear afrontarlos en solitario, requiriéndose la cooperación internacional dentro de una actuación multilateral y una perspectiva multidisciplinar.

De esta necesidad de coordinar e imbricar los esfuerzos de todos aquellos agentes comprometidos con la paz y el desarrollo sostenible surge el enfoque integral, como el modo más eficaz de gestionar las crisis y poner fin a los conflictos. Dado que la paz es mucho más que la ausencia de conflicto armado, sobre la base de lo que significa la seguridad humana, la coordinación y colaboración entre civiles y militares, agentes gubernamentales y no gubernamentales, así como entre población local y personal extranjero, es imprescindible para resolver las causas estructurales de la violencia y generar un entorno de paz sostenible.

La contribución de las Fuerzas Armadas españolas a la paz y seguridad internacional durante los últimos años ha sido quizás el factor fundamental por el que se han hecho merecedoras de ser consideradas por nuestros ciudadanos como la institución más valorada del Estado. A su vez, las ONG y las agencias internacionales humanitarias desempeñan un papel fundamental en la prevención y resolución de los conflictos. Por ello, la interacción entre ONG, agencias internacionales y FAS se antoja del todo punto imprescindible.

## Notas

<sup>1</sup> En una primera fase la UNPROFOR se circunscribió a Croacia, extendiendo su acción meses después a Bosnia.

<sup>2</sup> Como componentes de las fuerzas de la OTAN y la UEO, aunque en apoyo de la misión de UNPROFOR, España desplegó medios aéreos, navales y de la Guardia Civil que formaron parte de las operaciones SHARP GUARD, DENY FLIGHT y Vigilancia del Embargo en el río Danubio.

<sup>3</sup> Esta unidad, con un total de 264 efectivos, estuvo formada por una unidad médica, una de ingenieros y una de protección.

<sup>4</sup> La Operación Concordia constituyó la primera operación de carácter militar de la UE.

<sup>5</sup> Estas operaciones se encontraban amparadas por las resoluciones 1345 (21 marzo 2001) y 1371 (26 septiembre 2001) del CSNU.

<sup>6</sup> Comparecencia de la Ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. 30 de junio de 2008. Disponible en [http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/Comparecencia\\_Chacon\\_Politica\\_Defensa.pdf](http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/Comparecencia_Chacon_Politica_Defensa.pdf). Fecha de la consulta 20 de julio de 2010.

<sup>7</sup> El despliegue de la UNPROFOR en Bosnia fue consecuencia de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la Resolución 770 de 7 de agosto de 1992. Dado el mandato proporcionado por esta resolución, la fuerza militar quedaba encomendada a proteger la distribución de ayuda humanitaria no pudiéndose involucrar militarmente en el conflicto. No podía tratarse de una misión de mantenimiento de la paz, ya

que no existía ninguna paz que mantener. Sólo después de las acciones aéreas de la OTAN las partes se vieron obligadas a llegar a la firma de los acuerdos de Dayton que pusieron fin a la contienda.

<sup>8</sup> Miguel Ángel Ballesteros afirma que es preciso modificar el modelo de las operaciones de consolidación de la paz desde el tradicional modelo secuencial por otro en el que "la actuación de la comunidad internacional debe estar regida por la cohesión, por la intervención temprana con el objetivo prioritario de evitar la escalada del conflicto, buscando una intervención rápida, de corta duración y con limitados recursos de carácter militar y civil, adaptados a las circunstancias de cada caso". BALLESTEROS, 2006, 19.

<sup>9</sup> El concepto de Seguridad Humana tiene su origen en el Informe sobre Desarrollo Humano publicado en 1994 por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>. Fecha de la consulta 19 de julio de 2010. Pese a las críticas que recibe por parte de algunos autores, la Seguridad Humana se ha convertido en un referente básico a la hora de realizar misiones de paz.

<sup>10</sup> La Ley orgánica de Defensa nacional (artículo 15.2) establece que "Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria".

## Bibliografía

AGUILAR ROS, Antonio. "Reflexiones en torno a la ayuda humanitaria en Bosnia", en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Noviembre 1994. Pags. 975-976.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel A. "Concepción Estratégica", incluido en *Actuación de las Fuerzas Armadas en la Consolidación de la Paz*. Documentos de Seguridad y Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Noviembre de 2006.

DURÁN CENIT, Marién. "La construcción de la paz en Bosnia y Kosovo: la contribución de los actores civiles y militares al proceso", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. Nº 45-46, 2004. Pags. 4156.

ENSEÑAT Y BEREJA, Amador; CEBADA ROMERO, Alicia. COLLOM Piella, Guillem. "Los nuevos paradigmas de la Seguridad". *CITpax-IEEE*. Diciembre 2009.

LABORIE IGLESIAS, Mario. "Operación Concordia: la primera operación militar de la Unión Europea", en *Revista Ejército de Tierra Español*. Nº. 780, Abril 2006. Pags. 86-90.

MORA BENAVENTE, Enrique. "Intervención militar y gestión de crisis en los Balcanes". *Fundació CIDOB. Afers Internacionals*. Nº 49. Pags. 89-104.

MORENO IZQUIERDO, Rafael. *La contribución del Ministerio de Defensa español a la reconstrucción y la acción humanitaria durante 2008*. Documento IECAH nº1. Diciembre de 2009. Disponible en: [http://www.iecah.org/publica\\_listado.php?seccion=4](http://www.iecah.org/publica_listado.php?seccion=4). Fecha de la consulta 22 de julio de 2010. "La cara amable de la Fuerza", en *Revista Española de Defensa*. Octubre de 2009.

Copyright of Tiempo de Paz is the property of Movimiento por la Paz, El Desarme y la Libertad - Spain and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.