

## **CAPÍTULO UNDÉCIMO**

### **NUEVAS GUERRAS. NUEVAS PACES**

## NUEVAS GUERRAS. NUEVAS PACES

Por FABRICIO ARS

El 1 de mayo de 2003, a bordo del portaaviones *USS Abraham Lincoln*, el presidente George W. Bush anunció el fin de las operaciones militares en Irak. En solo un mes de guerra aérea y terrestre, la coalición, con su abrumadora superioridad numérica y técnica, logró la victoria contra el régimen de Sadam Hussein. Irak, como Estado, resultó completamente destruido: la mayoría de los altos funcionarios huyeron del país, las infraestructuras quedaron inutilizadas, ninguna administración permaneció operativa. La designación de Paul Bremer como administrador del país fue el primer paso hacia la reconstrucción de Irak, con un Estado democrático como meta.

Los últimos soldados americanos dejaron el suelo iraquí el 18 de diciembre de 2011, casi nueve años después del anuncio. ¿Qué ocurrió durante este periodo de presencia militar? Estados Unidos, con sus aliados, pusieron en marcha un largo y difícil proceso de transición hacia una paz duradera, lo que suponía una reconstrucción total del sistema político y económico del Estado iraquí y una modificación importante de su estructura social. ¿Pero, cómo podemos denominar a estos años? ¿Guerra? No hubo operaciones militares de Estado contra Estado, en el sentido tradicional del Derecho de la Guerra. ¿Paz? En el año 2003, año de la guerra contra el régimen de Sadam Hussein, fallecieron 580 soldados de la coalición; hasta diciembre de 2011, 4.223 (1).

---

(1) En: [www.icasualties.org](http://www.icasualties.org)

Este ejemplo, a modo de introducción, demuestra la dificultad de acabar con la guerra y de establecer una situación permanente de paz, es decir restablecer una situación de «tranquilidad del orden» según la fórmula de San Agustín (2).

Pasar de una situación de conflicto, a veces con episodios muy sangrientos y duraderos, a una situación de paz, necesita de esfuerzos importantes por parte de los beligerantes y de la población entera, porque supone la reconciliación, el perdón, y sobre todo, esfuerzos culturales para superar años e incluso siglos de enfrentamiento. En esta fase tan importante, la ayuda de un país tercero, de una organización internacional o regional neutra, es de gran importancia.

Igualmente, en el caso de una guerra liderada por una alianza internacional, como fue el caso de Irak y como lo es actualmente Afganistán, conseguir un éxito militar no es sinónimo de victoria y de paz. La estabilización de una zona o de un país significa llegar a un entorno propicio para un desarrollo humano armonioso, a una situación política estable y, si es posible, construir una democracia respetuosa con los derechos humanos sobre las ruinas de un régimen fallido, vencido o incapaz de asegurar a sus ciudadanos un futuro próspero.

Son ideas muy respetables que satisfacen nuestra propia visión de lo que debe ser un régimen político ideal, ideas que se parecen a una especie de optimismo leibniziano, a la manera del cándido descubriendo el Eldorado.

La realidad es muy diferente, tanto a nivel cultural y sociológico, como a nivel estratégico. La reconstrucción completa de un país resulta mucho más delicada que lograr una victoria militar; el riesgo es un estancamiento mucho más mortífero que la propia guerra.

Por todo ello, la fase del posconflicto es una fase de dudas, de incertidumbres y de opciones. La sociedad del país en fase de posconflicto está enfrentada a:

«Los dilemas terribles de la paz, la democracia y la justicia, de la memoria y el olvido, del perdón y del castigo» (3).

---

(2) SAN AGUSTÍN. *La Ciudad de Dios*, Libro XIX, capítulo 14.

(3) RETTBERG, Angelika: *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la Justicia transicional*, p. 130, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005.

Pero también para los intervinientes exteriores se plantean los dilemas de la diferencia cultural, de la escala de valores, de las necesarias concesiones y de la aceptación del fracaso.

En este contexto, este trabajo pretende clarificar la imprescindible necesidad de tomar en consideración el factor cultural y humano en la fase de posconflicto, explicando las particularidades, las dificultades de la reconstrucción y de la transición hasta la paz, para luego entretenerse haciendo un enfoque particular sobre los dilemas provocados por el aspecto cultural.

En fin, serán estudiadas la problemática de la seguridad humana y las pistas de reflexión abiertas hoy en día para enfrentar el reto del posconflicto.

El primer dilema es un dilema retórico y semántico. Si la definición de conflicto parece bastante clara, sus limitaciones temporales, al principio y sobre todo al final, parecen mucho más discutibles. ¿Cuándo termina el conflicto? ¿Cuándo empieza, y cuándo termina el posconflicto? ¿Cuáles son los factores que determinan una situación de paz?

A pesar de la definición asumida por la generalidad, la paz no es estrictamente el contrario de la guerra. Para la Real Academia Española (RAE), la paz se define como:

«La situación y relación mutua de quienes no están en guerra» o como la «pública tranquilidad y quietud de los Estados, en contraposición a la guerra o a la turbulencia.» Por otro lado, la definición de la guerra nos dice «desavenencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias», o «lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación» (4).

En una especie de tautología, la guerra se define respecto a la paz, y la paz respecto a la guerra. Pero al final, la definición más clara entre las dos es la de la guerra; «lucha armada» entre diversas partes, estatales o no.

No obstante resulta muy difícil definir la paz. Según el anarquista francés Proudhon:

«La guerra tiene como ventajas los hechos, es decir una posesión de 6.000 años, mientras que la paz siempre se queda al estado de proyecto y de perspectiva» (5).

---

(4) Definiciones del *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, de la Real Academia Española, en: <http://buscon.rae.es/drae/>

(5) PROUDHON, Pierre-Joseph: *La Guerre et la Paix*, C. Marpon et E. Flammarion, París, 1869.

Por eso, es preciso llegar a una definición aceptable de la paz, para luego definir el posconflicto.

A nivel académico, existen dos visiones enfrentadas:

1. La visión minimalista, que considera la paz «como el cese de hostilidades entre las partes y adopción de medidas para evitar recaer en conflicto» (6). Esta visión, que se parece mucho a la definición de la RAE, es decir, a una definición «negativa» de la paz, contempla la idea de la recaída en la violencia, lo que es una indicación del reto del posconflicto: evitar recaer en la violencia.
2. La visión maximalista, en la que la acepción es mucho más amplia, la paz es justicia, derechos humanos, satisfacción de las necesidades primarias, autonomía, diálogo, solidaridad, igualdad, etc. es decir, bienestar para todos.

Así, la paz va mucho más allá de la sola ausencia de guerra, o de una especie de *statu quo*. El término se refiere:

«Al cambio, a la revelación de mecanismos de dominación, con la rebelión de quienes les han usurpado el derecho de tomar decisiones, a la recuperación de la dignidad y al proceso de cambio y de transformación, al nivel personal, social y estructural, que son implícitas en el pasaje de una cultura de violencia hasta una cultura de paz» (7).

Esta visión ampliada del concepto de paz consecuentemente influye sobre la concepción del posconflicto y, más generalmente, en la visión de la seguridad.

Igualmente, el posconflicto se define de forma obvia como la fase que sigue al conflicto. Pero si los límites entre guerra y paz son bastante borrosos, las fronteras entre conflicto, posconflicto y paz están también sujetas a interpretaciones y a confusiones que perjudican el buen entendimiento de los factores que inciden esta fase del posconflicto.

Para Federico Aznar:

«El posconflicto es un término que se define con relación a otro (el conflicto) y contra él; esta ambigüedad da, en partida, una idea de

---

(6) RETTBERG, Angelika: «Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto», *Revista de Estudios Sociales*, número 15, p. Universidad de los Andes, Bogotá, 19 de junio de 2003.

(7) FISAS, Vicenç: *Cultura de paz y gestión de los conflictos*, p. 19, Organización de Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura, editorial Icaria, Barcelona, 1998.

su naturaleza difusa, indefinida y plural tras la que se adivina una casuística muy variada» (8).

Esta naturaleza difusa acarrea un dilema importante que condiciona la estrategia de intervención en un país en esta fase, de modo que resulta imposible definir de manera precisa el principio y el fin de la misma. Al igual que existen unas zonas geográficas llamadas «grises» (9), donde no hay una regulación jurídica clara, y donde la influencia estatal está fuertemente disminuida, existe una «zona gris» en la cronología de un conflicto (10), que separa el fin del conflicto armado de la fase de reconstrucción, y que presenta similitudes con la fase de estabilización (fase tercera) tal como la define el general Miguel Ángel Ballesteros (11). Esta fase del posconflicto, verdadera crisis interior transicional e inicio de una reconstrucción para un Estado y/o una sociedad, es la fase en la cual baja el nivel de violencia, pero también es la fase de las incertidumbres y de una alta precariedad social, militar, política y económica, figura 1, p. 430.

En esta «zona gris», las herramientas para construir un camino hacia la paz no son siempre las mismas, no están siempre adaptadas y, sobre todo, suponen una visión muy amplia de los problemas existentes y especialmente de las particularidades culturales, históricas y étnicas. En el caso de la presencia de una fuerza de interposición (tipo antigua Yugoslavia, Haití o Ruanda) o de intervención (tipo Irak o Afganistán), este momento delicado supone una retirada, o por lo menos una transferencia de la misión a un componente civil. En el caso de un conflicto interno, es la fase del fin de la violencia, del negocio del desarme y de la reintegración política, que precede el difícil trabajo de la reconciliación.

De todas formas, la fase de posconflicto excluye una visión a corto plazo, lo que provoca muchas veces una cierta incompatibilidad con los intereses políticos locales o extranjeros, que necesitan efectos inmediatos, y

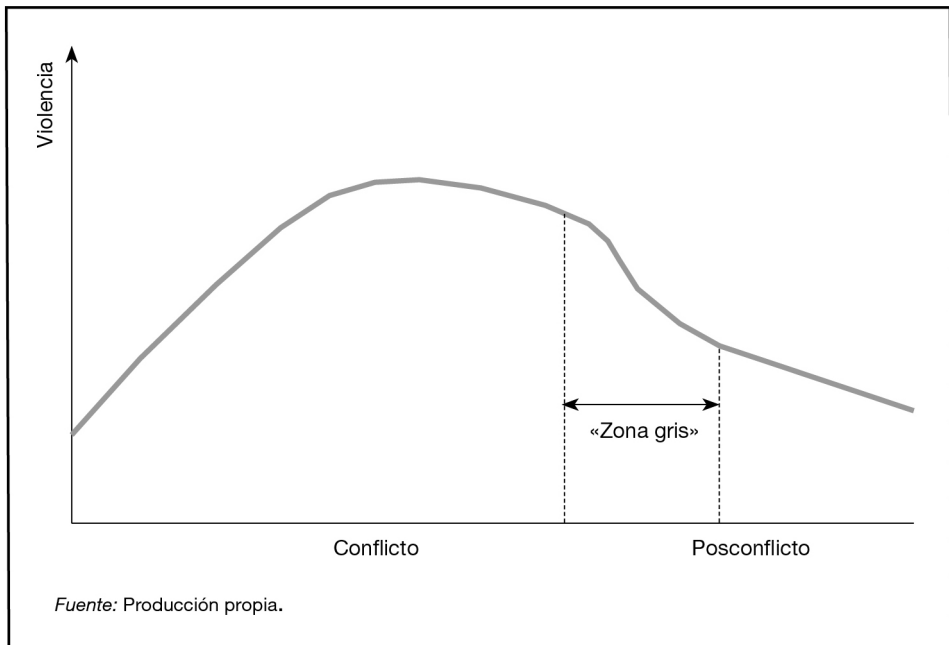
---

(8) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *La ecuación de la guerra*, p. 355, Montesinos, Madrid, 2011.

(9) BONIFACE, Pascal: «Les Terrae incognitae ou zones grises», *Atlas des relations internationales*, pp. 60-61, Hatier, París, 2003.

(10) ARS, Fabrice: *Vers une capacité européenne de gestion de crises: la question du maintien de l'ordre*, Memoria de Diploma de Estudios Avanzados (Master) en Relaciones Internacionales, Universidad de París I (Sorbonne), 2003.

(11) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: *El posconflicto y la estabilización*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), p. 4, en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL\\_POSTCONFLICTO\\_Y\\_LA\\_ESTABILIZACION\\_GB.Ballesteros.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL_POSTCONFLICTO_Y_LA_ESTABILIZACION_GB.Ballesteros.pdf)



**Figura 1.**— Representación esquemática del continuo conflicto-posconflicto.

los requisitos de la misión de reconstrucción de paz. Pero el posconflicto representa algo más que esta fase de estabilización; representa también la fase de reconstrucción del Estado, o de la sociedad, hasta alcanzar una paz duradera, consolidada, que:

«Requiere el cese de hostilidades y de suficientes bases sociales y económicas para evitar una recaída y sentar las bases para el desarrollo posterior» (12).

En su Agenda para la Paz, el antiguo secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, enumera cuatro componentes para llegar a una paz duradera. Entre estos cuatro conceptos –la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz, el restablecimiento de la paz y la consolidación de la paz– los dos últimos tratan del posconflicto (13).

(12) RETTBERG, Angelika: «Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto», *artículo citado*, p.19.

(13) BOUTROS-GHALI, Boutros: *An Agenda for peace*, United Nations, A/47/277-S/24111, 1992.

La evolución de la definición de la paz y de la naturaleza de los conflictos desde la caída del muro de Berlín, llevan a un cambio generalizado en el modo de conducir las operaciones de restablecimiento o de consolidación de la paz. La noción de seguridad, como la de paz, tiene ahora un sentido mucho más profuso que antes.

El arreglo duradero de los conflictos pasa por el desarrollo institucional, la desmilitarización, la resolución de los problemas económicos estructurales, la democratización, la reforma del aparato judicial y la protección de los derechos humanos (14). Según el dicho anglosajón, la ambición es ir de las balas hasta las urnas, *From bullets to ballots*.

En el ámbito de Naciones Unidas, en relación a la mayoría de las operaciones «de paz», incluyendo la fase de reconstrucción, aparecieron varios conceptos distintos de estas operaciones, cada uno con sus particularidades, sus dificultades y sus dilemas. Podemos destacar, entre otros conceptos (15):

- La estabilización (*stabilization*), que agrupa las acciones para llegar a un cese de las hostilidades. Normalmente relacionado con una acción eminentemente militar, la estabilización supone una acción a corto plazo.
- La reconstrucción (*reconstruction*): este concepto agrupa las acciones emprendidas para apoyar una reforma económica y social del país, lo que supone una actuación a más largo plazo. Este término también es utilizado por el Banco Mundial.
- La construcción de la paz (*peace building*), que agrupa las acciones para consolidar y institucionalizar la paz.
- La construcción del Estado (*State building*), se refiere a las acciones para establecer, reformar o fortalecer las instituciones del Estado y asegurar su relación con la sociedad, lo que no contribuye obligatoriamente a la construcción de la paz.
- La construcción de la nación (*nation building*): en zonas divididas por conflictos étnicos, religiosos, políticos, pretende forjar un sentido de nación para superar las diferencias y facilitar los grandes proyectos de construcción del Estado.

---

(14) ROY MARCOUX, Marie-Eve: *Construction de la paix postconflit: le cas haitien pour expliquer la division du travail entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation des Etats américains*, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, Laval, 2008.

(15) COVADONGA MORALES, Bertrand. *Explorando conceptos: seguridad humana y construcción de la paz*, p. 3, Informe de Actividad, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, 2008.

A estos conceptos se puede añadir el de la «consolidación», considerada como la última fase del posconflicto, y que consiste en:

«La cesión de responsabilidad absoluta en materia de seguridad a las autoridades locales y el repliegue de las fuerzas intervinientes. Quedarán sobre el terreno apoyos de elementos civiles (policías, jueces etc.) para colaborar en la consolidación de las instituciones de la zona. Este es el caso de la Misión Civil de la Unión Europea (EULEX) en Kosovo» (16).

El punto común de todos estos conceptos es la necesaria cooperación entre las fuerzas militares y los organismos civiles en las fases del posconflicto. A cada fase del posconflicto (estabilización, reconstrucción, consolidación), corresponde una forma de cooperación con una participación civil a incrementar cuando disminuye el esfuerzo militar.

La especialista universitaria colombiana Angelika Rettberg argumenta empezar el proceso de construcción de paz en pleno conflicto (17), ya que defiende la necesidad de:

- Evitar un deterioro mayor de la situación.
- Anticipa los retos, define las metas y fija una agenda.
- Aprovecha la posibilidad que da la guerra de construir algo nuevo («la guerra permite mayor creatividad y osadía de los actores») (18) y contribuye así a la transformación del conflicto.
- Permite llamar la atención de la comunidad internacional y crear los lazos institucionales para la fase posterior de reconstrucción.

De estos principios, destacamos lo que podemos llamar unas «leyes generales», comúnmente aceptadas, para el posconflicto.

### *En la fase de estabilización*

La prioridad es restaurar la seguridad. Acabada la fase de combate, es imprescindible crear un ambiente propicio para el inicio del proceso donde el ámbito civil es el protagonista. Es una fase incierta donde el riesgo

---

(16) BALLESTEROS MARTIN, Miguel Ángel: *opus citada*, p. 5.

(17) RETTBERG, Angelika (coord.): *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*, p. XVII, Alfaomega Colombiana S. A., Bogotá, 2002.

(18) *Ibidem*.

queda muy presente, pero una acción voluntarista de normalización (19) puede contribuir a acortar su duración o bajar su nivel de violencia.

En este momento debe empezar los procesos de Desmovilización, Desarme, Reintegración (DDR) (20), y de Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) lo que contribuirá a la reducción del nivel de violencia.

### *En la fase de reconstrucción*

La prioridad es la prevalencia de los actores civiles. En efecto, las tareas son eminentemente civiles y similares a las de la construcción del Estado. Se trata de dotar al país de estructuras e infraestructuras estatales viables para reanudar una actividad y una vida normales.

### *En la fase de consolidación*

La prioridad es un funcionamiento lo más normalizado posible de las instituciones locales. La intervención exterior se limita a unas misiones de consejo y de asesoramiento, hasta que las administraciones, empresas, organismos sean capaces de funcionar correctamente y de proporcionar un servicio aceptable a los ciudadanos.

De manera continua, durante todo el proceso, la experiencia demuestra que es menester empezar cuanto antes con el despliegue de expertos civiles en la zona de conflicto, para coordinar las necesidades militares con las civiles y evitar problemas de divergencia de estrategias (como en Irak o en Afganistán en los primeros años). El reto, lógico pero muy difícil que afrontar, consiste en que durante el conflicto hay que pensar en el posconflicto, para crear un continuo conflicto-paz coherente y así contar con una probabilidad de éxito más elevada. Eso plantea un problema: ¿cómo coordinar una estrategia militar que tiende a lograr la victoria (periodo de conflicto) con una estrategia política de reconstrucción posconflicto para llevar a una paz duradera? El carácter variable de los conflictos reduce los aportes de las experiencias y de las «leyes» establecidas. Como siempre, cuando se habla de conflicto aplicar las reglas no garantiza el éxito, pero ignorarlas garantiza el fracaso.

---

(19) Por ejemplo, se privilegiara el uso de fuerzas de policía con estatuto militar para substituir a las fuerzas locales de seguridad y permitir un empleo en segundo escalón de las fuerzas militares clásicas, como fue el caso en Kosovo.

(20) FEIL, Scott: «Building better foundations: security in post-conflict reconstruction», *The Washington Quarterly*, volumen 25, fascículo 4, p. 104, 21 de septiembre de 2002.

Desde el fin de la guerra fría, los conflictos han cambiado de forma. Las guerras entre Estados cedieron el paso a conflictos internos, guerras civiles, terrorismo y guerras asimétricas. En estos conflictos, las diferencias entre los contendientes pueden ser importantes, e influyen sobre la forma y el modo de actuar durante las fases de posconflicto. Se han realizado varias clasificaciones de los conflictos modernos, en función de sus causas, de sus formas, de sus duraciones o de los modos de actuación de los beligerantes. Lógicamente, la forma del conflicto influye directamente sobre el posconflicto, su duración y su complejidad. Pero, ¿se puede deducir un método de gestión del posconflicto en función del tipo de conflicto al cual sucedió?

En materia de tipos de conflicto, la historia reciente nos presenta un amplio abanico de posibilidades y de ocurrencias. Desde la guerrilla en Guatemala que duró 36 años, hasta las «operaciones de estabilización» en Afganistán, desde los años de activismo terrorista del Ejército Republicano Irlandés (21) hasta la guerra de Osetia del Sur que acabó en dos semanas, las necesidades del posconflicto difieren totalmente: en unos casos se trata de reconstruir totalmente un Estado (caso de Kosovo o de Irak), en otros el posconflicto cabe sólo en las fases de DDR y de reconciliación (Irlanda del Norte). Según el Banco Mundial:

«La construcción de la paz requiere que se conozcan y se aborden las causas del conflicto» (22).

Sin embargo, a las causas se pueden añadir otros factores, interrelacionados pero que singularizan los conflictos.

En primer lugar, los conflictos difieren por su naturaleza. Así, estos pueden ser:

– *Entre Estados*, según las formas «tradicionales» de la guerra, en el sentido del Derecho Internacional. En las últimas décadas, los conflictos entre dos Estados no han sido numerosos, quizás gracias a los progresos de la diplomacia preventiva y a los esfuerzos de la comunidad internacional, pero también a la relativa estabilidad generada por la

---

(21) Al hilo de las cuestiones planteadas para el posconflicto, y salvando las distancias, el caso del IRA o de otros fenómenos terroristas enquistados en algunas democracias, presentan ciertas similitudes. Por este motivo, se trata el caso junto con otros relacionados con conflictos armados.

(22) WORLD BANK POST CONFLICT UNIT: citado por RETTBERG, Angelika: «Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto», *opus citada*, p. 21.

guerra fría y la constitución de los bloques. Podemos destacar la guerra Irán-Irak, la intervención militar rusa en Georgia, el conflicto entre Eritrea y Etiopía, o la guerra de las Malvinas-Falklands. Pero a esta categoría podemos añadir los conflictos en los que se enfrentaron varios países, coaliciones u organizaciones (guerras de Irak, por ejemplo).

- *Intraestado*: la guerra «en el seno de la población» (*among the people*) (23) conoce un desarrollo tremendo en estas últimas décadas (24). Se multiplicaron los conflictos étnicos o religiosos (República Democrática del Congo, Ruanda, etc.), los conflictos secesionistas (Timor Oriental) o políticos (Costa de Marfil). En este tipo de conflicto podríamos añadir los conflictos independentistas en democracias, que en la mayoría de los casos toman la forma de un terrorismo contra los intereses estatales. Estos conflictos requieren, en la medida de cada caso, una serie de procesos que van desde restablecimiento del orden o del poder estatal hasta unas fases de DDR y de reconciliación bastante delicadas.

Además influyen otros factores circunstanciales:

- *El grado de debilidad del Estado*: las consecuencias de un conflicto no son las mismas en Estados de alto nivel de desarrollo (por ejemplo guerra de las Malvinas) que en Estados fallidos (como en Somalia). Los Estados pueden ser objetos de fuerte competencia entre partes, para controlar el territorio o para debilitar la legitimidad del poder central.
- *El interés estratégico*: la ubicación de la zona en conflicto, los intereses geoestratégicos y sus recursos minerales o energéticos influyen sobre la importancia que tiene el conflicto para los países de la región o incluso para toda la comunidad internacional. Muchas veces, estos intereses estratégicos representan la causa principal del conflicto y complican su resolución posterior, necesitando un largo proceso de negociación antes de llegar a un eventual acuerdo.
- *La participación de la comunidad internacional*: sobre todo de Naciones Unidas, en el conflicto, como actor directo política y miliariamente (caso de Afganistán), como actor imparcial (mediación, verificación de acuerdos) o como actor «impotente» (Kosovo o Siria). Más allá, se debe

---

(23) Expresión popularizada por los generales Ruppert Smith (Reino Unido) y Vincent Desportes (Francia).

(24) Esta multiplicación va relacionada con el fin de la supremacía del Estado y con un desarrollo del famoso derecho de los pueblos a la autodeterminación.

considerar la acción de financiación que puede liderar la comunidad internacional, durante y después del conflicto.

- *Las circunstancias en las que cesa el conflicto*: no son iguales las consecuencias de un conflicto que se acaba con la derrota de un beligerante (Malvinas), con un tratado de paz (Irlanda del Norte), con un «empate» o el agotamiento de las partes (Angola) o mediante una intervención externa (antigua Yugoslavia). En estos últimos años, la implicación de la comunidad internacional ha supuesto la multiplicación de acuerdos negociados, con varios niveles de oportunidad, de detalle y de precisión, y por tanto con distintos niveles de éxito en garantizar una paz duradera.

Consecuentemente, podemos distinguir varios aspectos del posconflicto, que resultan muy diferentes y que condicionan los procesos de transición hasta la paz. Los daños del conflicto influyen directamente sobre la fase ulterior. El número de víctimas, el estado de las infraestructuras vitales (suministros de agua, electricidad, sistema de salud) o de comunicación (carreteras, teléfono, Internet, etc.), la duración del conflicto representan nuevos factores que hacen cada conflicto diferente de otro. La suma de todos los factores intervinientes y de todas estas diferencias impide clasificar los conflictos de manera más precisa.

El aspecto multidimensional y multitemporal, la amplia diversidad de lugares, de contextos y de culturas provocan una gran dificultad para definir claramente el concepto de conflicto. Por extensión, el concepto y las formas del posconflicto quedan también imprecisos, aspecto reforzado por la relativa «juventud» de los estudios especializados:

«La actividad tomó por sorpresa la comunidad académica, que sólo en los años más recientes ha empezado a ocuparse del tema del posconflicto» (25).

Lógicamente, la inmensa variedad de formas de los conflictos acarrea otra inmensa variedad de formas de posconflicto. Utilizando la palabra de «conflicto» en su acepción más amplia, es decir, una oposición violenta entre grupos humanos, ya sea dentro un Estado en entre Estados, los casos en los cuales se puede identificar una fase de posconflicto recobran un amplio abanico desde el fin de la guerra de Irak y la reconstrucción casi completa de un Estado hasta los procesos limitados

---

(25) RETTBERG, Angelika: «Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto», *artículo citado*, p. 16.

de DDR en Irlanda del Norte. Los dilemas son numerosos: en efecto, no parece útil, necesario ni apropiado fortalecer el Estado de Derecho en: Irlanda, Gran Bretaña o España. Por otra parte, se contempla el caso de un posconflicto sin estructura estatal, o tan debilitada que no se puede hablar de reconstrucción sino de construcción del Estado. Los casos actuales de Somalia o de Sudán del Sur auguran inmensas dificultades a la hora de reforzar el poder estatal, inexistente para el primero y con recursos insuficientes para el otro.

A veces también, las consecuencias de un conflicto influyen de manera diferentes en la fase de reconstrucción. Es por ejemplo el caso del balance de víctimas: lógicamente, cuanto más sangriento es un conflicto, más larga y difícil resulta las fases de estabilización, de reconstrucción y de consolidación. Las matanzas de Camboya (1970 y 1978) y la segunda guerra del Congo (1998-2003) hicieron millones de fallecidos. Pero las consecuencias son distintas: la depuración liderada por Pol-Pot causó 2.000.000 de muertos, es decir un 20% de la población camboyana. Por otra parte, la guerra y la hambruna en la República Democrática del Congo mataron a más de 5.000.000 de personas, no todas congoleñas, lo que representa el 7% de la población. A este nivel, la proporción de bajas influye directamente en el nivel demográfico y sobre la capacidad del país para reconstruirse y prosperar de nuevo.

En el caso de Camboya, la fase de estabilización fue inexistente: el fin del régimen de Pol-Pot coincidió con el fin de las matanzas, pero un nuevo conflicto empezó inmediatamente después con la invasión vietnamita. Aún ahora, los efectos de las matanzas todavía son visibles: la depuración de los Jemerres Rojos apuntaba a los «intelectuales» (26), y casi provocó una desaparición de los letrados, lo que significa una desaparición de los médicos, de los profesores, ingenieros, etc. Más de 30 años después, y tras las fases de estabilización y de reconstrucción, Camboya sigue careciendo de profesores en sus colegios, lo que explica en gran parte su bajo nivel de desarrollo y, sobre todo, de alfabetización (27).

En la República Democrática del Congo, las consecuencias del conflicto también siguen visibles: el país forma parte del grupo de los más

---

(26) Por ejemplo, los Jemerres Rojos consideraban como élite la gente que hablaba idiomas extranjeros o que llevaba gafas, etc.

(27) PIB/habitante: 2.100 dólares norteamericanos (Tailandia: 8.700 dólares, Vietnam: 3.100 dólares), tasa de alfabetización en el año 2010: 73,6% (Tailandia: 92% y Vietnam: 94%), en: [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com), datos 2010.

pobres del mundo, la situación de seguridad sigue siendo catastrófica y la tasa de alfabetización es aún más baja que la de Camboya (28). Pero en este caso, la problemática es muy diferente: la fase de estabilización no está terminada y las estructuras estatales son débiles e impotentes por varias razones: corrupción, bandas rebeldes en el Este, condiciones climáticas, etc. y eso a pesar de poseer gran cantidad de recursos naturales en oposición al caso de Camboya. El desequilibrio demográfico provocado por las bajas ha sido compensado en casi 10 años y no es un factor que influya directamente en las dificultades de estabilización y de reconstrucción del país.

Más allá, se plantea el dilema de la reconciliación, que se materializa de maneras muy diferentes según los países, los momentos y las culturas. Acabar con el conflicto, construir una nueva sociedad y una paz duradera después de miles o millones de muertos es una ecuación con muchas variables desconocidas. Sin hablar del tiempo necesario, que se prolongará durante más de una generación, las variables políticas, étnicas, religiosas y económicas deben ser tenidas en cuenta, ya que favorecen o impiden el proceso de reconciliación, absolutamente necesario para consolidar la sociedad y, más adelante, la estructura del Estado. La comunidad internacional se implica en gran medida en el tema judicial y, desde el juicio de Nuremberg en el año 1945, privilegia una actuación rápida y disuasoria.

En estos momentos, Camboya se encuentra en pleno proceso de reconciliación, tras el juicio reciente de algunos responsables de las masacres de los años setenta. Después de 40 años, las heridas siguen vivas pero el país está avanzado hacia su reconstrucción (29) definitiva. Las condenas de los líderes vienen mucho tiempo después de la condena casi universal, aunque informal, del régimen Jemer, pero la individualización del juicio permite limitar los rencores, evitar las venganzas y demuestra la voluntad y la potestad del nuevo Estado. Estos procesos de búsqueda de la verdad (*Truth-Seeking*) y de declaración de la verdad (*Truth-Telling*), están actualmente considerados como partes integrantes e im-

---

(28) Tasa de alfabetización: 67,2% en el año 2011, en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>

(29) El responsable Jemer Rojo, Kaing Guek Eav *Duch* fue condenado por la segunda vez por crímenes contra la humanidad el 3 de febrero de 2012.

prescindibles del posconflicto (30). Pero en este tema también se ven diferencias entre países que privilegian la amnistía (como Níger respecto a los rebeldes tuaregs en 2009, o Argelia con los terroristas islamistas del Frente Islámico de Salvación en los años noventa) y la mayoría de la comunidad internacional, particularmente Naciones Unidas, que rechaza totalmente esta idea (31).

La dificultad para las organizaciones internacionales o para los propios Estados es que, en esta fase de posconflicto, no existen soluciones estándares, ni para todos los conflictos, ni entre conflictos del mismo tipo. Las «leyes generales» enunciadas antes continúan vigentes, pero necesitan adaptaciones en función de la gravedad del conflicto, de los países comprometidos, de sus ambiciones en la zona, de sus medios, del nivel previo de desarrollo, de los antecedentes del conflicto, etc.

Y, sobre todo, existen dos factores muy interrelacionados que tienen una importancia crucial, pero que están muchas veces ignorados o infravalorados: la Historia (lecciones aprendidas del pasado) y la Cultura (el «cambio» de las poblaciones, que transforman un grupo de personas en un pueblo con raíces y destino comunes). Estos factores hacen que cada conflicto sea único y necesite de medidas individualizadas y apropiadas.

Además, la Historia y la Cultura son los elementos determinantes de diferenciación entre Estado y nación. Estos factores son de vital importancia, no sólo para tomar, buscar e imaginar las soluciones de reconstrucción, sino para asegurarse de su solidez y de su grado de realismo.

La concepción tradicional de las tareas del posconflicto, descritas en el Informe Brahimi (32) del año 2000, contempla casi siempre tres dominios principales: la ayuda humanitaria, el desarrollo y el restablecimiento de la seguridad y de la gobernanza. En el marco de estos dominios se encuentran una multitud de tareas, de esencia civil o militar, y que se

---

(30) MENDELOFF, David: «Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm?», *International Studies Review* 6, pp. 355-380, p. 355, Oxford, 2004.

(31) «El Consejo afirma de nuevo su oposición resoluta a la impunidad de los autores de violaciones graves contra el Derecho Humanitario Internacional y los Derechos Humanos.» (Declaración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 19 de enero de 2012, en: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2012/CS10524.doc.htm>).

(32) BRAHIMI, Lakhdar (dir.): *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas*, (dicho Informe Brahimi), Naciones Unidas, A/55/305-S/2000/809, en: [www.un.org/spanish/peace/operations\\_report](http://www.un.org/spanish/peace/operations_report)

organizan de manera concomitante o sucesivamente (33). Pero no se observa un estudio previo del enfoque cultural, ni tampoco una evaluación de las acciones llevadas a cabo desde el punto de vista de la adecuación con la cultura local. Sin embargo, el factor cultural representa una fuente de múltiples dilemas, cuya resolución es clave para el éxito del proceso de transición hasta la paz.

Por naturaleza, el ser humano no es objetivo ni previsible: actúa, interactúa y reacciona en función de una herencia cultural, de referencias propias y de lecciones aprendidas llamadas «experiencia». El encuentro con el *otro*, la confrontación de dos experiencias y las diferencias culturales provocan «choques» y pueden llevar a engaño muchas veces, a pesar de la buena fe o de la buena voluntad. El autor y filósofo francés Jean-Paul Sartre decía «el infierno son los otros», lo que resume la dificultad de entender al *otro* con su propia cultura, por diferente o similar que sea (34), pero también indica la dificultad de aceptar por parte del *otro* una mirada diferente sobre sí mismo.

En el famoso ensayo en el que se cita a los filósofos Hegel y Kojève, el politólogo norteamericano Francis Fukuyama expuso su idea según la cual el último desarrollo político es la democracia liberal, y que sólo este sistema permitía satisfacer el deseo de reconocimiento, esencia absoluta del hombre (35). La gran mayoría de los países occidentales se encuentran en este periodo de democracia liberal, durante la cual se desarrollan los derechos humanos, y en la que prevalece el individuo sobre el grupo. Esta tendencia natural para los occidentales se ha convertido en ideal mayoritario en las organizaciones internacionales.

Como fin lógico de esta evolución, ha crecido la voluntad de exportar este ideal en los países que aun no han llegado a este nivel de «evolución» política. Por extensión, se considera hoy la democracia liberal y los derechos humanos como un objetivo a alcanzar en las fases de reconstrucción de las zonas de conflicto. Una gran dificultad en el apoyo a los países o regiones en situación de posconflicto, ya sea por parte de organizaciones internacionales, de organizaciones no gubernamentales

---

(33) Véase el esquema de Rafael Moreno Izquierdo, reproducido en AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada*, p. 371, figura 9.

(34) Frase extracta de la obra *Huis-Clos* (1945).

(35) FUKUYAMA, Francis: *El fin de la Historia y el último hombre*, editorial Planeta, Barcelona, 1992.

o de fuerzas armadas, es el dilema de la aceptación de la ayuda y de la necesaria adecuación entre ayuda y necesidades.

Según la teoría de la Pirámide de Maslow, que establece una jerarquía de las necesidades humanas y que define cinco grandes niveles (fisiología, seguridad, afiliación, reconocimiento y autorrealización) (36), cada ser humano trata de satisfacer las necesidades inferiores antes de dirigirse a los niveles superiores. Desgraciadamente, la mayoría de los conflictos ocurren en zonas asoladas por la pobreza, en las cuales una mayoría de la población vive en condiciones precarias. Así, los beligerantes, los habitantes de la zona en fase de posconflicto y los miembros de las organizaciones internacionales intervinientes, civiles o militares, no se encuentran al mismo nivel de desarrollo humano o de necesidades.

De manera más concreta, las actuaciones para desarrollar los derechos humanos en un país en posconflicto, necesarias en las fases de reconstrucción y de consolidación, pueden ser totalmente inadecuadas cuando la población, los individuos, no tienen la posibilidad de alimentarse adecuadamente o no se benefician de la seguridad básica.

El ser humano, como componente de una sociedad con su historia y sus valores, se encuentra también estrechamente implicado en un proceso extremadamente difícil y sin embargo imprescindible, la reconciliación posconflicto. El perdón, la reconciliación, la aceptación del otro son procesos individuales antes de ser colectivos, y la resiliencia de una sociedad reside antes de todo en la suma de las capacidades individuales, coordinadas por el Estado. Según el psiquiatra Boris Cyrulnik, inventor del concepto:

«La resiliencia postraumática depende esencialmente de las interacciones sociales desarrolladas por el individuo» (37).

En fin, el individuo es la primera víctima del conflicto, y muchas veces la población más débil, más pobre, las minorías, pagan el tributo más elevado. El posconflicto no es sólo una cuestión teórica, enfocada a temas de seguridad, de economía o de política.

---

(36) En: [http://es.wikipedia.org/wiki/Piramide\\_de\\_Maslow](http://es.wikipedia.org/wiki/Piramide_de_Maslow)

(37) CYRULNIK Boris, citado por PEROT, Hughes: «Résilience: les sociétés occidentales face à la violence du monde», *Alliance Géostratégique*, 14 de abril 2010, en: *internet* <http://alliancegeostrategique.org/2010/04/14/resilience-les-societes-occidentales-face-a-la-violence-du-monde/>

Hace falta tomar en cuenta una relación particular con la violencia y la muerte, que se desarrolló tras la Historia de las comunidades beligerantes. La pobreza, las privaciones y las atrocidades de años de conflicto, han alimentado unos rencores tenaces con orígenes antiguos y han cambiado la naturaleza de la relación con la muerte, en la que la mayoría de las familias también han tenido fallecidos durante las fases de violencia armada (38).

En estos tiempos de luto y de dolor, la eficacia de la intervención de las fuerzas exteriores –Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea, etc.– se basa en la capacidad de aceptación que suscita en la población. Para eso, los intervinientes deben adaptarse a la cultura y respetar antes de todo las tradiciones y las personas, sin tratar en los primeros años de cambiar la mentalidad de las víctimas.

Las lecciones aprendidas de Yugoslavia nos muestran la dificultad para la fuerza «pacificadora» de interponerse y de hacerse aceptar: las fuerzas de la ONU y de la OTAN, a pesar de sus esfuerzos y de la calidad del trabajo, han su sentimiento mitigado por parte de la población, cuya opinión se situaba «en el límite fino entre amor y odio» (39).

La consecuencia principal de esta necesaria adaptación con la cultura local resulta, parafraseando a Huntington, de una variación del choque de las civilizaciones. Dicho choque se encuentra en cada nivel de la intervención extranjera a favor de la paz.

A nivel estratégico, a pesar de los numerosos análisis culturales hechos previamente a la planificación, el problema no viene de un desconocimiento del factor cultural, sino de unos errores de ponderación. Eso lleva a una sobrevaluación o a una infravaloración de la influencia de los factores. En el caso reciente del conflicto iraquí, el recrudecimiento de atentados religiosos entre chiíes y suníes sorprendió a los norteamericanos, que habían contemplado las posibilidades de guerrilla y de terrorismo contra sus propias fuerzas, pero que no habían valorado suficientemente

---

(38) DERRIENNIC, Jean-Pierre: *Les Guerres Civiles*, Presses de Sciences-Po, París, 1996.

(39) HANSEN Annika S.: «Civil-military cooperation: the military, paramilitary and civilian police in executive policing» en DWAN, Renata (dir.): «Executive Policing: enforcing the law in peace-keeping operations», *Research Report*, número 16, p. 69, Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI)-Oxford University Press, Oxford, 2002.

el riesgo de guerra religiosa, que finalmente influyen muy negativamente sobre la legitimidad del Gobierno iraquí y su capacidad en asumir las tareas de seguridad.

A un nivel más táctico, la intervención en un país en situación de pos-conflicto acarrea muchos dilemas cuyas «víctimas» son los soldados o los civiles desplegados en el terreno. El enfrentarse con una cultura diferente, con un sistema de valor distinto, es una verdadera prueba y es la origen de conflictos interiores, de malentendidos o de conflictos abiertos entre los «ejecutivos», la jerarquía y los políticos (40).

La confrontación con la muerte, por ejemplo, o con la violencia de género, es un hecho que implica a casi todos los militares o los miembros de organizaciones humanitarias con cometidos en una zona en conflicto o posconflicto. Este enfrentamiento esta analizado con un sistema de valores occidental, diferente de las referencias morales locales.

Pero las dificultades de la reconstrucción, a veces incluso el fracaso de las intervenciones exteriores, no es fruto del desconocimiento cultural, o de la voluntad «paternalista» que fue el carácter que tuvo la colonización francesa en África del Norte en el siglo XIX. Los soldados, los miembros de organizaciones humanitarias, los responsables civiles son totalmente capaces de entender las diferencias culturales y de adaptarse a ellas. Estas dificultades vienen de lo que se puede considerar como un razonamiento a veces erróneo: para asegurar los recursos vitales a una población, se considera la democracia liberal como el único formato político que permite a largo plazo un funcionamiento armonioso del país, asociando desarrollo económico y social, con el respeto de los Derechos Humanos, tal y como figuran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, sobre todo, en el Pacto Internacional de Derechos

---

(40) Sobre este tema, la polémica creada por un capellán militar francés a propósito de la actuación del Ejército de Tierra en Afganistán, especialmente al nivel de los criterios indumentarios de los soldados femeninos o de la adopción artificial de costumbres religiosas locales, es reveladora del mal estar y de los casos de consciencia que puede provocar la intervención en un ámbito cultural diferente. En su informe de fin de misión, el padre Benoît de Pommerol, capellán de un regimiento desplegado en Afganistán, concluye: «*Francia no le da [al militar] la misión de «quitarse los calzoncillos» casi en permanencia como lo hacemos allí frente a los afganos y al Islam. (...) Los soldados (...) tienen a modo de consecuencia unos discursos totalmente excesivos contra la población local, reaccionando así a la estrategia de seducción del sistema, estrategia estéril.*», en: [www.valeursactuelles.com/photos/3869/rapport.pdf](http://www.valeursactuelles.com/photos/3869/rapport.pdf) (en francés).

Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El problema es que la mejora a largo plazo no es del todo compatible con las necesidades locales que constituyen un problema a muy corto plazo ya que se construyen sobre necesidades vitales. El dilema a la hora de construir una democracia reside en la confrontación de la voluntad de promover los valores, por una parte, con las necesidades y la cultura locales. Siguiendo con este razonamiento, podemos continuar la reflexión teórica y retórica ya comentada. El fin del posconflicto reside en el establecimiento de una paz duradera (41). ¿Puede ser la adopción de valores diferentes (igualdad de género, igualdad étnica, etc.) una indicación de fortalecimiento del Estado o una garantía de paz duradera? O, de manera inversa, y enfocándonos en el tema de Afganistán ¿puede ser considerado como un fracaso una retirada cuando el país no ha hecho ningún progreso duradero en este tema?

Este dilema no existe sólo en países asolados por la guerra y donde el Estado debe ser reconstruido y reforzado. El tema del terrorismo, desgraciadamente bien conocido en Europa Occidental (terrorismo vasco, corso, norirlandés, Brigadas Rojas, etc.), da luz en la fase de posconflicto a la contradicción que puede existir entre reconciliación nacional y buena marcha de la Justicia. El dilema de la amnistía es una prueba dolorosa para las democracias, destrozadas entre la voluntad de acabar definitivamente con el conflicto y la necesidad de castigar los responsables de estos actos violentos y ciegos: «ser generoso con el cruel equivale a ser cruel con las víctimas» (42). Por otra parte, este proceso necesita una firmeza indiscutible por parte del Estado, teniendo en cuenta el riesgo de recaer en excesos inversos, como fue el caso de las leyes de excepción en Irlanda del Norte.

Así, el respeto de los valores de igualdad, humanidad y de presunción de inocencia son las garantías de la solidez y del éxito del proceso de reconciliación:

---

(41) El proceso de posconflicto puede también conocer una reanudación del conflicto, pero esta hipótesis no se puede considerar válidamente como un fin del proceso, sino como una interrupción.

(42) PAGAZAURTUNDUA, Maite: presidenta de la Asociación de las Víctimas del Terrorismo, conferencia dada en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) el 13 de febrero de 2012.

«El cumplimiento de las obligaciones derivadas de la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación no es una empresa fácil, exenta de dilemas y dificultades. Muy por el contrario, ella exige un compromiso político y ético constante que movilice a las autoridades públicas y a todos los sectores sociales a cumplir con la tarea inaplazable de hacer verdaderamente efectivos los derechos de las víctimas» (43).

Las valores culturales, religiosas, morales, o cualesquiera sean, son una importante fuente de dilemas en el posconflicto; el eterno conflicto entre razón y sentimientos, entre racionalidad y emoción, entre la rigidez de un sistema personal de valores y el necesario pragmatismo para entender el sistema del *otro*. El inevitable choque cultural que se crea entre los miembros de Fuerzas Armadas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) u organizaciones internacionales que intervienen en un proceso de reconstrucción posconflicto y la cultura local no tiene solución. Por eso, parece imprescindible la necesidad de una clara orientación de la misión de cada uno y, sobre todo, de una estrategia bien definida para conocer claramente la situación final deseada en cuanto al desarrollo de valores (igualdad de género, niños soldados, estándares de comportamiento, etc.).

Pero no es necesario el enfrentamiento de culturas para que aparezca otro dilema: a veces, la sola actuación de países intervinientes puede provocarlo. Por ejemplo, ¿podemos congratularnos de una separación de comunidades o de etnias para solucionar un conflicto? En el caso de la antigua Yugoslavia, el fin de la guerra coincidió con una separación física de las comunidades dentro de entidades estatales definidas para crear entes más o menos homogéneos (Serbia, Croacia, República Srebzka, Macedonia, Kosovo, etc.), muchas veces con una participación directa de la comunidad internacional.

Esta actuación, que consiste en una aplicación desnaturalizada del principio inicialmente anticolonialista, de autodeterminación, es una manera sencilla de poner un rápido fin a los antagonismos, pero que niega la posibilidad de construir una comunidad mixta, resolviendo sólo los aspectos más inmediatamente visibles del conflicto sin buscar las raíces profundas que quizás provocaran un conflicto fronterizo en el futuro. Más allá, contribuye a crear entidades estatales solidas, que pueden consoli-

---

(43) RETTBERG, Angelika: *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la Justicia transicional: opus citada*, p. 7.

darse como nación más que sólo como Estado, pero que procedan de la exclusión de las otras comunidades.

La construcción de un mundo más seguro, en el contexto de la globalización, pasa por el establecimiento de unos procesos comunes y la vocación universal para mejorar los procesos de transición hasta la paz y resolver los numerosos dilemas. Varios conceptos han sido explorados, pero la experiencia ha destacado dos herramientas principales, la participación más frecuente y más directa de las organizaciones internacionales y la cuestión de la «seguridad humana».

En este ámbito del dilema de valores, y teniendo en cuenta la necesidad de promover un desarrollo humano para luchar contra los factores beligeros, el concepto de seguridad humana ha suscitado un creciente interés como necesaria contrapartida a la reconstrucción tradicional de un Estado.

Los estudios académicos distinguen dos orígenes también para este concepto (44):

1. La acción resolutoria del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que inició en los años noventa estudios sobre la influencia de los factores económicos, sociales, demográficos, medioambientales o políticos del desarrollo humano,
2. Las perspectivas críticas respecto a la visión tradicional de la RSS: como alternativa, «la seguridad humana centra la atención en los intereses de las personas, que deben ser protegidos por los Estados, como base central para mejorar la seguridad mundial» (45).

Así, en un ámbito de reconstrucción de un Estado, la seguridad no sólo está relacionada con la amenaza militar y a la protección de los objetivos estratégicos de política exterior, sino centrada en la vida de los seres humanos. El concepto de seguridad humana tiene como meta proteger y permitir a cada individuo o colectividad ejercer plenamente sus libertades vitales (supervivencia, existencia digna y calidad duradera de vida). También, pone el acento sobre las causas principales de la inseguridad y propone soluciones centradas en la persona, no coyunturales, teniendo en cuenta el elemento local y con un Enfoque Integral. Así, la seguridad humana implica un abanico de actores muy amplio: Estado, empresas,

---

(44) COVADONGA MORALES, Bertrand: *Explorando conceptos: seguridad humana y construcción de la paz*, p. 3, Informe de Actividad, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, 2008.

(45) *Ibidem*.

organizaciones internacionales, colectividades locales, e incluso la misma población (46).

No obstante, este concepto no se opone al concepto de seguridad del Estado, sino que lo completa y refuerza: los dos conceptos son interdependientes. En este ámbito, el concepto presenta unos intereses para resolver unos dilemas relacionados con el posconflicto. En primer lugar, la seguridad humana comprende todo el espectro de las inseguridades (enfoque holístico) y reconoce el aspecto heterogéneo de las amenazas (enfoque multidimensional), desde los conflictos hasta la pobreza extrema (47). Pero sobre todo, este concepto tiene una parte operacional y aplicable en las zonas en posconflicto:

- Concede una igual importancia a los derechos cívicos, políticos, económicos, sociales y culturales.
- Define unos niveles mínimos a alcanzar, una estrategia de evaluación y sobre todo contempla las eventuales consecuencias negativas de las evoluciones «externalidades negativas».
- Propone una tabla de identificación de las amenazas, que permite individualizar cada crisis.
- No se limita a las fronteras y promueve la cooperación regional y multilateral.

En el ámbito de la transición hasta la paz, y comparado la estrategia de RSS con la estrategia basada en la seguridad humana, se distinguen dos sentidos de reconstrucción:

1. De arriba hacia abajo (sentido descendente): es el sentido tradicional, promovido por el concepto de RSS. Se trata de reforzar el Estado para dar seguridad en la zona de actuación (componente militar), con el fin de que posteriormente el componente civil pueda intervenir a nivel social, económico y humano. El problema más común es que la actuación previa de los militares complique el papel de los civiles al provocar un rechazo por parte de la población.

---

(46) COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA: *Human Security Now*, Naciones Unidas, Nueva York, 2003, en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>

(47) «Their actions should be framed within a holistic approach in which all interventions are directed towards the goal of statebuilding», BRAHIMI Lakhdar: *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries*, VII Foro Global para reinventar los gobiernos, Viena, 26-29 de junio de 2007, p. 3, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026305.pdf>

2. De abajo hacia arriba (sentido ascendente): la creación de un Estado sólido y de una situación de paz duradera pasa por el desarrollo humano. La seguridad humana tiene que ser fortalecida para lograr a modo de consecuencia una seguridad global.

Por supuesto, los procesos de transición no son maniqueos y los dos modelos se encuentran estrechamente ligados. El dilema estriba en encontrar el equilibrio y alcanzar un desarrollo armonioso en los dos sentidos.

Por eso, el posconflicto debiera ser planificado con mucha antelación, con una participación equilibrada de actores militares y civiles, y con una acción inspirada simultáneamente por los principios clásicos y por las herramientas de la seguridad humana. En este sentido, Naciones Unidas y la OTAN, primeras organizaciones intervinientes en el conflicto y el posconflicto estos últimos años, han creado medios de planificación y de acción adaptados a una cooperación reforzada entre los actores desde el primer momento.

Desde el fin de la guerra fría, la ONU realiza misiones «multidimensionales» de paz. Lideradas por civiles, estas misiones se despliegan durante el periodo de tensión y violencia que sigue a un cese el fuego. Están orientadas más al restablecimiento de la paz y la construcción de la paz que al mantenimiento de la paz, misión de esencia más militar. Igualmente, la OTAN ha desarrollado tras de la cumbre de Lisboa en el año 2010 el concepto de «Enfoque Integral» (*Comprehensive Approach*). El Enfoque Integral incluye desde la planificación, originalmente militar, una participación de las otras entidades y organizaciones, desde la ONU hasta ONG, particularmente para prever la fase de apoyo a la paz y de reconstrucción.

No obstante, ya sea una operación multidimensional o basada en el Enfoque Integral, el proceso de transición tiene pocas probabilidades de éxito si no está acompañado por un proceso político y económico. De una manera general, las operaciones de la ONU o de la OTAN no disponen de la financiación, del apoyo local o del conocimiento técnico para ser totalmente efectivas de manera autónoma.

En fin, el concepto de la seguridad humana es puramente de inspiración liberal:

«La idea de la seguridad humana tiene, por lo tanto, componentes del enfoque teórico liberal y cosmopolita» (48).

---

(48) *Ibidem*, p. 3.

Por eso, a pesar de sus indiscutibles cualidades, particularmente su metodología de evaluación, el concepto de seguridad humana presenta los mismos problemas de aceptación y de «choque cultural» que el proceso más tradicional.

Muchos trabajos de universitarios y especialistas han analizado el papel de las organizaciones multilaterales, su eficacia y su legitimidad en las operaciones de paz. Si este papel parece claro en el caso de un conflicto entre Estados, es más difícil durante un conflicto intraestado. La violencia de estos conflictos, sus grandes sensibilidades y el riesgo de extensión a las zonas fronterizas plantean el problema de la legitimidad y de saber quién debe intervenir: ¿una organización internacional (ONU), regional –Organización de los Estados Americanos (OEA), Unión Africana, etc.–, una potencia regional, una ONG, etc.? Cada uno de estos actores presenta fortalezas y debilidades, existiendo además varias posibilidades de combinación, de cooperación o de división del trabajo en el terreno, pero también varios casos de competencia y de externalidades negativas.

En la escena internacional, la ONU juega un rol predominante: representa a una inmensa mayoría de países, tiene los recursos financieros para llevar a cabo varias misiones y tiene un peso político que le permite influir en las actuaciones de los Estados. Pero a pesar de estos beneficios, la necesidad de una cooperación con las organizaciones regionales se hizo más fuerte desde el fin de la guerra fría con la multiplicación de los conflictos locales, con el precio creciente de las intervenciones y la falta de interés de una parte de sus miembros más representativos (Rusia, China, etc.). En el año 1992, el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali anunció en su Agenda para la Paz la necesidad de una cooperación estrecha con las organizaciones no gubernamentales y regionales para apoyar los esfuerzos de la ONU en el restablecimiento de la paz y la reconstrucción posconflicto (49).

Posteriormente, se estableció una doctrina informal de empleo de las organizaciones regionales, siempre subordinadas a la ONU, justificada por su falta de medios financieros y militares. No obstante, las organizaciones regionales tienen capacidad y legitimidad para contribuir a la mejora de las estructuras democráticas, como pueden ser la pacificación

---

(49) BOUTROS-GHALI, Boutros: *An Agenda for peace*, Naciones Unidas, A/47/277-S/24111, Nueva York, 1992, en: [www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html), capítulo 7.

regional, la asistencia a los procesos electorales o la protección de los derechos humanos:

«Si las organizaciones regionales no tienen siempre la capacidad militar para implicarse en operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, están reconocidas por tener unos conocimientos y una experiencia apreciables en los diferentes ámbitos de la reconstrucción de la paz» (50).

Por otra parte, la participación de las organizaciones regionales soluciona en gran medida los dilemas culturales y facilita la aceptación de la fuerza por parte de la población. Siguiendo esta idea, algunos países se han dedicado a reforzar las capacidades de actuación de las organizaciones regionales, como Francia mediante el proceso RECAMP (51). Iniciado en el año 1997, este Programa ha sido ideado, desarrollado y dirigido por Francia para formar, equipar y adiestrar progresivamente a los países africanos (particularmente francófonos, pero también anglófonos y lusófonos), para que sean capaces de garantizar la seguridad del continente bajo la égida de la ONU y el control de la Unión Africana. El interés de la comunidad internacional es disponer localmente de una fuerza con capacidades militares reales y, ante todo, un conocimiento de las particularidades locales, financiada por los Estados europeos, a los que se dispensa de una posible intervención directa que podría ser percibida como una reminiscencia del colonialismo.

Desgraciadamente, la experiencia reciente ha mostrado problemas de desfase y de división de las tareas entre la ONU y organizaciones regionales. Fue lo que le sucedió la OEA, durante la intervención en El Salvador, después del Tratado de Paz del año 1992, o en Haití, donde fue desplegada en el año 2004 unas de las mayores Fuerzas de la ONU (MINUSTAH) que conoció varios problemas de legitimidad y de eficacia. De manera similar, se plantea el dilema de la objetividad y de la neutralidad de las organizaciones, sospechas de dependencia de unas potencias locales o de potencias occidentales.

Aún así, la participación directa de los países vecinos de una zona en reconstrucción posconflicto parece un elemento clave del éxito del proceso de paz. La globalización obliga a considerar los dilemas del pos-

---

(50) ROY MARCOUX, Marie-Eve: *opus citada*, p.16.

(51) *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (Refuerzo de las Capacidades Africanas de Mantenimiento de la Paz).

conflicto de una manera regional, sin tener en cuenta las fronteras o los límites étnicos. La problemática actual del terrorismo en el Sahel, o la extensión del conflicto afgano a las zonas tribales de Pakistán son las pruebas de que el camino hacia la paz pasa obligatoriamente por los países vecinos en las zonas de conflicto. La proximidad geográfica significa además una proximidad cultural y lingüística, contribuye a disminuir el famoso «choque cultural» y a facilitar la aceptación de la presencia extranjera sobre el terreno.

Pero hoy por hoy, las organizaciones regionales no cumplen sus promesas. El proceso de mejora de sus eficiencias queda inacabado, por razones políticas y financieras:

«La experiencia de reconstrucción de numerosos países que han finalizado un conflicto armado nos muestra que raras veces se consiguen los medios económicos y no siempre hay suficiente decisión política para actuar eficazmente» (52).

Además, si constatamos una proximidad cultural (como fue el caso de la OEA en El Salvador o en Haití, o de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental en Guinea-Bissau en el año 1998), esta proximidad se extiende también desgraciadamente a los defectos de esta cultura, especialmente en lo que concierna la falta de cultura democrática, el desconocimiento de los derechos humanos o la corrupción endémica de los intervinientes, visible sobre todo al nivel táctico. Una política de formación y de incremento de las capacidades de actuación de las organizaciones regionales parece imprescindible para llevar a cabo las directrices planteadas por la ONU.

Así, se plantea de nuevo el dilema de la autonomía y de la objetividad de estas organizaciones, que necesitan hasta ahora una ayuda financiera y un respaldo institucional importante por parte de organismos más «maduros» y experimentados o por parte de potencias estatales varias veces asimiladas a potencias coloniales.

Los militares, actores principales de los conflictos, bien directos o como intervinientes neutrales o de interposición, tienen un papel inevitable en el posconflicto. La visión clásica les atribuye unas misiones de seguridad, de mando y control y de apoyo logístico y técnico. Pero las Fuerzas

---

(52) FISAS, Vicenç: *Cultura de paz y gestión de los conflictos*, p. 125, UNESCO, editorial Icaria, Barcelona, 1998.

Armadas tienen otras capacidades, y la mayoría de las organizaciones que dispone de una potencia militar (OTAN, Unión Europea, etc.) han empezado una apertura hacia el mundo civil en toda la fase de intervención y desde los primeros momentos de la planificación.

Como ya ha sido planteado, en la cumbre de la OTAN en Lisboa en el año 2010 se consagró el concepto del Enfoque Integral. Además de inscribir en su catálogo de tareas esenciales (*core tasks*) la gestión de crisis, la Alianza quería dotarse de un componente de gestión civil (53). Este componente tiene la misión de planear, emplear y coordinar las actividades civiles hasta la transferencia de estas tareas a otras organizaciones. Pero más allá, debe igualmente reforzar sus capacidades de planeamiento integrado, civil y militar, para llevar a cabo sus misiones de estabilización y de reconstrucción, hasta que las autoridades locales sean capaces de mantener por sí solas la seguridad (54).

El Enfoque Integral responde teóricamente a esta necesidad, estableciendo una doctrina que promueve la coordinación y la participación directa de civiles (ONG, administraciones locales, componentes civiles de los propios países miembros) y que contempla también la participación de los militares en actividades esencialmente civiles.

Un primer problema es que el enfoque integral presenta dificultades para pasar de la teoría a la práctica. Como ha declarado el general Abrial, *Supreme Allied Commander-Transformation* de la OTAN, el enfoque global «es una mentalidad: no es una misión sino un método» (55). Como método, supone una lectura adaptada en función de la situación, pero esta lectura se hace tras el filtro de la propia cultura de los diferentes participantes. El concepto de la gestión civil de las crisis, más desarrollado y estructurado en la Unión Europea, queda también bastante teórico en el ámbito OTAN, y se basa en capacidades exteriores (participaciones indi-

---

(53) Desde el año 2000, la OTAN trató de valorizar las lecciones aprendidas de su intervención en Kosovo, y particularmente con el éxito de un componente policial bajo mando militar. Véase el Informe migone-chauveau sobre la necesidad de forjar un nuevo eslabón en la gestión civil de las crisis, en: <http://www.nato-pa.int/archived-pub/comrep/2000/at-237-f.asp>

(54) OTAN: cumbre de Lisboa, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Active Engagement, Modern Defence*, párrafo 25: *Security through Crisis Management*, en: [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm) .

(55) ABRIAL, Stéphane: Entrevista publicada en *Europe Diplomatie & Defense*, números 347 y 348, 16 y 21 de septiembre de 2010, en: <http://www.rmes.be/?p=752>

viduales de los países miembros, ONU, Unión Europea, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, organizaciones regionales, etc.).

Aquí surge un nuevo dilema: si una cooperación estrecha, planificada y organizada, entre civiles y militares en la fase del posconflicto es la clave del éxito, los intereses de las diferentes partes no convergen obligatoriamente. Como lo define un refrán francés, «el Infierno está lleno de buenas intenciones»: la sinergia entre civiles y militares es un reto que pasa por un reparto de la información a muy alto nivel, por el intercambio de personal de enlace pero sobre todo que necesita un fuerte liderazgo político. En principio, los actores humanitarios se oponen al enfoque global si este concepto les hace cómplices de estrategias políticas o militares contrarias a sus principios de neutralidad. Igualmente, los actores del ámbito jurídico de la construcción y consolidación de la paz se oponen a un concepto que, para ellos, va en contra de la separación de los poderes (56).

Sin una voluntad real, a más alto nivel y por ambos lados, de actuar en un sentido común, el Enfoque Integral no será más que una «remoción de escombros» y no una «solución de los problemas de fondo» (57).

En definitiva, el enfoque global pretende resolver el dilema cultural: en Afganistán, la OTAN declara no querer imponer un modelo occidental, sino hacer que la población local contribuya activamente a la reconstrucción de la paz y se apropie el nuevo Estado de Derecho. Pero esta voluntad loable supone una participación casi inmediata de la Administración y de los Cuerpos de Defensa y de Seguridad locales, lo que dependerá de sus condiciones previas (obediencia, deontología, adiestramiento, lealtad, etc.). Además, supone una cierta uniformidad de la acción en el terreno, cuando la población está profundamente dividida en etnias, grupos y subgrupos, lo que prácticamente necesita una individualización de las acciones. Por último, los intereses locales y los de las organizaciones internacionales tampoco coinciden siempre, lo que refuerza el carácter teórico y utópico del enfoque global. Pero sin utopía, ¿sería posible la evolución?

---

(56) WENDLING, Cécile: *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises: analyse critique et prospective du concept*, pp. 105-107, Institut de Recherches Stratégiques de l'Ecole Militaire, París, 2012.

(57) RETTBERG, Angelika: «Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto», *artículo citado*, p. 17.

En el año 1903, el mariscal Lyautey escribió:

«Todos los oficiales saben cómo tomar un pueblo, yo, quiero oficiales que sepan apoderarse de un pueblo por el amanecer y abrir el mercadillo a mediodía» (58).

Durante la colonización de Madagascar y de Marruecos, los militares franceses, liderados por Gallieni y Lyautey, practicaron la estrategia de la «mancha de aceite». Las acciones civiles y militares fueron ambas realizadas por militares, con la idea de crear unas zonas de seguridad y de prosperidad para suscitar la aprobación de la población vecina y luego su adhesión voluntaria. La línea seguida era muy clara, con jefes visionarios, muy acostumbrados a la cultura local, y disponiendo del título de comandante superior o de residente general, lo que suponía una capacidad de mando extendida tanto a las Fuerzas Armadas como a la administración civil.

Un siglo más tarde, el Informe Brahimi define unas líneas de actuación para la transición hasta la paz y propone una *check-list* de conceptos y de herramientas imprescindibles (59):

- Un mandato explícito y claro y unas directrices políticas claras.
- Unos medios compatibles con la finalidad.
- Una planificación conjunta, con participación militar y política.
- Un sistema de inteligencia reforzado.
- Unas reglas de enfrentamiento reforzadas.

A estos cometidos explícitos, se puede añadir unos cometidos implícitos, entre los cuales destacan una situación final deseada clara y una unidad de esfuerzo con los otros intervinientes (ONG, empresas privadas, etc.), sin «externalidades negativas» y luchas de influencia.

Desgraciadamente, la guerra es una cosa humana: imprevisible, cambiante y violenta. Por eso, el posconflicto no tiene una solución perfecta pero tiene unos caracteres permanentes entre los cuales figuran la necesaria cooperación cívico-militar, la promoción de la seguridad humana, un papel ampliado de los militares con su incorporación a misiones civiles (60) y, sobre todo, la necesidad de tiempo. Sin em-

---

(58) LYAUTEY, Hubert, mariscal de Francia: citado en CENTRE DE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES: «Gallieni à Madagascar et Lyautey au Maroc, deux oeuvres de pacification complémentaires», *Cahier de la Recherche Doctrinale*, p. 74, CDEF/DREX, junio de 2011.

(59) BRAHIMI, Lakhdar (dir.): *opus citada*.

(60) Sobre este asunto, hay que destacar el compromiso creciente de las fuerzas policiales con estatuto militar, tipo Gendarmería o Guardia Civil.

bargo, este último punto es el contrario a lo que ahora prima en la decisión de los responsables políticos: el miedo al estancamiento, el peso de la opinión pública, la teoría de «cero bajas» y los costes de la intervención, todo eso independientemente de la legitimidad de los objetivos.

Hoy en día, las nociones de victoria decisiva y de guerra corta se han vuelto obsoletas. La victoria táctica, sobre el terreno, es independiente de la victoria estratégica. No hay actualmente un conflicto que dure menos de 10 años, y sin resultado militar «adecuado», no puede existir un resultado político viable.

Como ha expuesto el diplomático Sergio de Mello:

«Los militares deben trabajar para ser inútiles.»

No quiere decir que los militares no sirven, o no servirán para nada, sino que el combate debe servir para establecer las condiciones de la estabilización política. Por ello, adicionalmente al enfoque integral, que mezcla conceptos civiles y militares, resulta del máximo interés leer de nuevo las enseñanzas de Lyautey y Gallieni. La creación en Afganistán de las PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) parece un avance interesante, pero todavía incompleto: la composición, el mando (civil, militar o bicéfalo) las misiones, las acciones y la coordinación con las Fuerzas Armadas son muy diferentes entre cada una de las PRT, dependiendo del país que le gestiona. Las diferencias de visión entre cada PRT revelan de las diferencias de culturas, que interfieren con la doctrina única del enfoque global y que complican su percepción. En este sentido, ya sea durante el conflicto como durante el posconflicto, un refuerzo del pilar cultural, en la planificación como en la conducción de las operaciones, parece indispensable e inevitable.

El famoso etnólogo francés Théodore Monod había previsto esta evolución cuando decía:

«Con el dicho *Si vis pacem, para bellum*, los pobres romanos han hecho, en realidad, la guerra durante dos siglos y medio. La verdadera máxima, la que los hombres tendrán que adoptar mañana si no quieren desaparecer es: *Si vis pacem, para pacem*» (61).

---

(61) MONOD Théodore, citado por PATTEN, Christopher: «Prévention des conflits, gestion des crises: une contribution européenne», *Politique Etrangère*, volumen 66, p. 657, fascículo 3, julio de 2001.

Sin embargo, con una mirada y una reflexión más pragmáticas y realistas, se puede contestar, o por lo menos enmendar, esta visión. En un ámbito de seguridad internacional, donde la estabilización y reconstrucción son tan importantes como la fase de combate, sería más apropiado parafrasear el escritor Vegecio:

«*Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum* (62) («quien deseara la paz, se debiera también preparar para la guerra»).

E invirtiendo los términos, podríamos decir que quien quiere intervenir militarmente, tiene que prever la fase siguiente de reconstrucción de una paz nueva. O, mejor dicho, *Si vis bellum, para pacem*.

---

(62) VEGECIO: *Epitoma Rei Militaris*, Libro III, prólogo.