

---

# LA COOPERACIÓN CÍVICO-MILITAR EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

MARÍA ANGIUSTIAS CARACUEL\*

---

## RESUMEN

*Los cambios en la configuración del nuevo sistema internacional han originado una reasignación de papeles a algunos de sus principales actores, así como una nueva dimensión a las tareas que tenían asignadas. Un ámbito donde estos cambios han tenido especial repercusión es el de la seguridad, particularmente en el campo de la resolución de conflictos. El artículo describe las distintas variantes del término "conflicto", examina la tipología de conflictos, estudia su tratamiento desde distintos enfoques y el papel de los actores en el nuevo marco de la seguridad cooperativa. Todo ello contemplado desde una perspectiva multidimensional de la seguridad que abarca más allá del ámbito militar, para adentrarse en los terrenos político, diplomático, económico y humanitario, implicando tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales.*

## I. Introducción

El paradigma de la seguridad internacional ha cambiado en estos últimos años. La nueva era de las Relaciones Internacionales, que se inicia tras la caída del muro de Berlín en 1989, está permitiendo la transición pacífica hacia la democracia de numerosas naciones de Europa Central y Oriental y su participación en los nuevos mecanismos de cooperación establecidos en el marco de las distintas organizaciones internacionales europeas. Sin embargo, existen nuevos retos para la seguridad europea, especialmente el tratamiento de nuevos conflictos étnicos y de minorías, en los que la población civil se convierte en víctima de la violencia, y su control, división, reubicación e

---

\* M<sup>a</sup> Angustias Caracuel Raya es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, autora del libro *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría* y colaboradora del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

incluso exterminio son los objetivos primordiales de las facciones en disputa. Estos conflictos están desencadenando la violación sistemática de los derechos humanos y el desplazamiento de miles de refugiados.

Resulta, pues, conveniente estudiar a todos aquellos actores que pueden proporcionar respuestas a esta problemática. Y es que las organizaciones internacionales que tienen competencias en materia de seguridad no pueden actuar de forma independiente en su resolución, sino que deben cooperar con las distintas organizaciones comprometidas con la causa humanitaria con el fin de crear una tupida red de relaciones a todos los niveles. Sólo así podrá establecerse un nuevo sistema de seguridad que permita la construcción de la paz en sociedades inmersas en conflictos. En este sentido, la cooperación cívico-militar ofrece todo el potencial para llevar a cabo nuevas misiones de pacificación, teniendo en cuenta que ambos actores han asumido nuevos roles en la nueva sociedad internacional.

El presente trabajo no pretende crear un modelo para la resolución de conflictos, sino hacer un análisis de los instrumentos que pueden utilizarse para articular un nuevo sistema de seguridad. Para ello, se estudia, en primer lugar, el concepto de resolución de conflictos, estableciendo una tipología de los mismos. Posteriormente, se clarifican algunos principios para su resolución y, por último, se analiza el papel de civiles y militares en el nuevo marco de la seguridad cooperativa. El artículo concluye con unas valoraciones sobre la necesidad de establecer un marco general que incluya estos elementos entre los objetivos de las organizaciones internacionales.

## **II. La resolución de conflictos: enfoques tradicionales y nuevos**

Antes de abordar el concepto de “resolución de conflictos” es necesario definir este último término. En este sentido, resulta conveniente establecer las diferencias entre “conflicto” y otros conceptos como “competición”, “tensión”, “crisis” y “controversia”, ya que a veces se confunden en su contenido.

Julien FREUND, en su obra *Sociología del conflicto*, definió este concepto como “un enfrentamiento por choque intencionado entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan, los unos respecto a los otros, una intención hostil a propósito de un derecho y que, para mantener, afirmar o restablecer el derecho, tratan de romper la resistencia del otro eventualmente por el recurso a la violencia, la cual puede, llegado el caso, tender al ani-

quilamiento físico del otro". De esta definición se desprende la idea de que los conflictos son una de las expresiones de la *pluralidad de intereses y de la desigualdad de poderes* que imperan entre los *miembros de una sociedad*, en los que existe una *escala de gradación* en función del recurso o no a la violencia, factor que diferencia a este concepto de otros arriba mencionados.

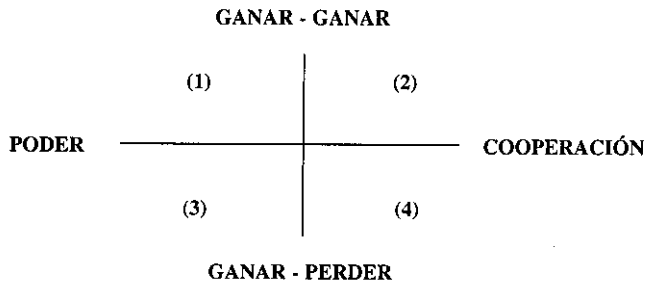
En efecto, el conflicto se distingue de la competencia en que ésta posee unas reglas de juego que teóricamente protegen la integridad de todos los competidores y es mucho menos cruenta, pues la agresividad queda canalizada en un sistema de convenciones que excluyen ciertos tipos de conducta hostil. Por otro lado, el concepto de crisis traduce un tipo de situaciones conflictivas que en sí mismas no constituyen conflictos violentos pero que, con frecuencia, los terminan desencadenando. En este sentido, el concepto de crisis se corresponde, en términos generales, con el de tensión, definido por MERLE como aquellas situaciones conflictivas que no dan lugar, al menos momentáneamente, al recurso de la fuerza. Sin embargo, hay una mayor dificultad a la hora de establecer una distinción entre conflicto y controversia. Mientras el primero se enmarca dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la noción de "controversia internacional" se aplica en el área del Derecho Internacional Público (DIP), si bien ambas materias deben ser consideradas desde un enfoque interdisciplinario.

Y es que la naturaleza de los conflictos varían de un modo amplísimo, pudiendo alcanzar igualmente el carácter de controversia internacional, pues existen conflictos tanto cuando dos vecinos tienen disputas sobre un determinado asunto como cuando dos Estados movilizan a sus poblaciones, provocando un enfrentamiento entre ellas que puede llegar a ser armado. En este último caso se podría hablar indistintamente de conflicto y controversia internacional pues, al tratarse de un desacuerdo entre Estados sobre un asunto de hecho o de Derecho, su resolución estaría regulada por el DIP, especialmente por los capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas sobre "Arreglo pacífico de controversias" y "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión", respectivamente.

Coexisten, por tanto, los aspectos políticos y jurídicos en el tratamiento de conflictos y controversias a este nivel, pues los Estados pueden adoptar una *actitud política* ante determinadas controversias mediante procedimientos que les permiten conservar en todo momento su soberanía y, por ende, su libertad de acción y decisión y/o una *postura jurídica o jurisdiccional*, es decir, que la controversia puede ser resuelta por una tercera parte imparcial que dicta, sobre la base del Derecho Internacional, una sentencia obligatoria.

1. *El conflicto*, Escuela Superior del Ejército, Madrid, 1992, p. 5.

Sin embargo, en opinión de J. Burton, hay una clara diferencia entre el “arreglo” de un conflicto y la “resolución” de conflictos. Bajo el primer término, el resultado final produce una relación de ganancia-pérdida (*win-lose*) o algún compromiso en el que algunas partes son, en cierta medida perdedores y probablemente se sienten ofendidas (por ejemplo, las relaciones competitivas, personales o comerciales; la política de partidos, etc.). Igualmente, las partes en conflicto se ven obligadas a compartir recursos y no están plenamente satisfechas del resultado final, por lo que algún tipo de *coerción* es necesaria para implementar el arreglo. En cambio, en la resolución de conflictos se alcanza un resultado que satisface las necesidades e intereses de todas las partes y, por tanto, todas son ganadoras. Burton lo representa en el siguiente diagrama<sup>2</sup>.



El autor parte de la idea de que las relaciones entre las partes de un conflicto varían según se expresen, por un lado, en términos de poder o de cooperación, representadas en un eje de ordenadas y, por otro, en términos de ganar (*win-win*) o perder (*win-lose*), representadas en un eje de abscisas. Ello da lugar a cuatro cuadrantes que clasifica de forma numérica, de izquierda a derecha y de arriba a abajo. En el primero, incluye juegos donde se toman decisiones que denomina “paternalistas”, es decir, las partes del conflicto consideran que una decisión les satisface como resultado del ejercicio del poder. Aquí se podrían situar los mecanismos para resolución de conflictos propios de la guerra fría, como la distensión y la disuasión, pues se fundamentan en el ejercicio del poder que tuvieron las superpotencias.

En el segundo, se sitúan los conflictos cuya resolución favorece a todas las partes por igual. En este apartado, se tomarían en consideración las *medidas actuales* para la resolución de conflictos que aparecen en la *Agenda para la*

2. BURTON, J.W.: *A Manual on Conflict Resolution*, May, 1982.

Paz de Boutros Ghali, a saber: la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz (*peace-making*), el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), la imposición de la paz (*peace-enforcement*) y la construcción de la paz (*peace-building*), y las misiones Petersberg de la UEO, asumidas recientemente por el Tratado de Amsterdam. Éstas son: misiones humanitarias, de rescate, de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz. Estas misiones se tratarán posteriormente.

En el tercer cuadrante, las relaciones de poder pueden desencadenar la guerra, con ganadores o perdedores (*win-lose*) o, quizá, todos perdedores (*lose*) si se llega a la guerra. Pero también puede dar lugar a la adopción de *medidas tradicionales* contempladas no sólo en el capítulo VI de la Carta de la ONU —que dispone para su resolución de medios no jurisdiccionales (como las negociaciones diplomáticas, los buenos oficios, la mediación, la investigación de los hechos y la conciliación), y de medios jurisdiccionales (como el arbitraje y el arreglo judicial)—, sino también de medios proporcionados por el capítulo VII.

En el cuarto cuadrante se situarían los juegos de ganar o perder, pero de acuerdo a unas normas que hacen aceptable el resultado final, por ejemplo, las relaciones competitivas, personales o comerciales.

Se observa, por tanto, que tanto las relaciones personales como las societales (intra-grupos), estatales e internacionales pueden evolucionar desde la manifestación del poder, como juego de suma cero en el que uno gana lo que el otro pierde hasta la cooperación, representada principalmente en un juego de suma variable en donde las partes en conflicto salen beneficiadas, teniendo en cuenta que es necesario actuar de buena fe en las Relaciones Internacionales.

### III. Tipos de conflictos

Hay múltiples factores que determinan un conflicto. Su tipología, por tanto, no puede ser exhaustiva sino simplemente orientativa. Se pueden distinguir los conflictos según su duración, su intensidad, el grado de violencia utilizada y su causalidad.

Según su duración, los conflictos pueden ser crónicos o breves. Los primeros son de larga duración en el tiempo; resistentes a una solución; capaces de reaparecer después de un largo periodo de latencia; heredados de generación en generación y, por ello, ligados profundamente a la identidad y a la etnicidad de los pueblos. Los segundos son de corta duración en el tiempo y su solución es aceptada por las partes.

Por su intensidad, la Escuela de Estado Mayor del Ejército distingue entre conflictos de alta, media y baja intensidad. Los conflictos de *alta intensidad* son aquellos en los que las partes enfrentadas hacen uso, para sus fines bélicos, de todos los recursos humanos y materiales de que disponen, sin limitaciones en las condiciones de empleo ni en las áreas geográficas en las que desarrollan su acción. Por otro lado, los conflictos de *media intensidad* pueden ser ilimitados o limitados. Los primeros requieren la movilización y el empleo de gran parte de los recursos propios en una contienda de voluntades nacionales o de alianzas, quedando limitado el uso de armamentos generalmente a los convencionales. En los conflictos limitados, uno o más de los participantes decide, por razones políticas, aplicar sólo parcialmente los recursos disponibles de fuerza militar o restringir el combate real a un área geográfica bien definida o ambas. Por último, en los conflictos de *baja intensidad*, la lucha político-militar se desarrolla según un modelo de guerra irregular, empleando medios limitados y procedimientos no convencionales, para lograr objetivos políticos, sociales, económicos o psicológicos.

Según el grado de violencia, se puede distinguir entre conflictos no violentos y violentos<sup>3</sup>. Los primeros pueden ser *nacionales* o *internacionales*, y son motivados por cuestiones económicas, políticas, sociales, jurídicas, ideológicas, etc. Los segundos obedecen a tres tipos de violencia: criminal (individual o de grupos), social (espontánea y organizada) o política. En este último nivel, el conflicto puede ser *unilateral* (asesinato político, terrorismo de Estado, represión indiscriminada, genocidio...) o *armado*. En este caso se considera el conflicto en situación *prebélica* cuando se producen motines, insurrecciones, golpes militares, etc. En cambio, los conflictos *bélicos* se distinguen, según su ámbito de desarrollo, en guerras civiles (de secesión o subversivas), guerras internacionales (bilaterales, regionales o mundiales) y guerras mixtas (de liberación colonial); y, según el tipo de armamento empleado, en guerra convencional, nuclear y mixta (convencional, química y bacteriológica).

Por su causalidad, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) distingue entre conflictos de causalidad profunda, media y de nivel superficial, dependiendo si las rivalidades históricas e ideológicas; los enfrentamientos étnicos, lingüísticos y culturales; y las tensiones económicas, etc. están más o menos arraigadas en una sociedad.

En este sentido, es posible observar una evolución entre las causas que motivaron el nacimiento de conflictos durante la posguerra de la Segunda Guerra

3. CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993.

Mundial y la nueva era de la posguerra fría. En el primer período, la conflictividad venía generada primordialmente por cuestiones ideológicas, canalizadas en el enfrentamiento Este-Oeste según el modelo de organización de sociedad elegido por un país (capitalismo vs. comunismo); por cuestiones económicas, desencadenadas por el enfrentamiento Norte-Sur entre países ricos, donde existe un gran desarrollo económico y tecnológico, y países pobres, en los que hay enormes problemas sociales y demográficos; y por cuestiones políticas, representadas en los movimientos de liberación que culminaron en la independencia y soberanía de numerosos Estados.

En el período de la posguerra fría, aunque persisten algunos de los elementos de la primera, los conflictos se caracterizan primordialmente por ser etnopolíticos. En este sentido, Ted Gurr señala en su obra *Minorities at Risk* que estos conflictos comprenden los etnonacionalismos, incluidos nacionalismos religiosos; la lucha por los derechos de los indígenas; la lucha intercomunitaria por el poder y las cuestiones económicas, ideológicas y de clase relacionadas<sup>4</sup>.

Más concretamente, Peter Wallensteen, en el informe anual del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), considera que los conflictos alcanzaron su punto más álgido en 1991-1993, aunque el mundo sigue plagado de violencia organizada y lo que él denomina "conflictos armados mayores o principales", definidos como aquellos combates prolongados entre las fuerzas militares de dos o más Gobiernos, o de un Gobierno y al menos un grupo armado organizado, que ocasionan al menos mil muertos durante el conflicto. De las distintas áreas geográficas que analiza, Europa no presentó conflicto armado alguno en 1997, mientras Oriente Medio y América vieron reducido su número. Lo recoge la siguiente tabla<sup>5</sup>.

	Europa	Oriente Medio	Asia	África	América	Total
1989	2	4	19	14	8	47
1990	3	6	18	17	5	49
1991	6	7	16	17	5	51
1992	9	7	20	15	4	55
1993	10	7	15	11	3	46

4. En esta obra, GURR analiza los indicadores de factores de riesgo en los conflictos. Recoge datos de 233 grupos entre 1945 y 1989, y de 268 grupos entre 1990 y 1995. Véase GURR, Ted Robert: *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, US Institute of Peace, 1993. Este tema se analiza también en HARFF, Barbara y GURR, T.R.: "Systematic Early Warning of Humanitarian Emergencies", *Journal of Peace Research*, vol. 35, n° 5, 1998, pp. 572-579.

5. WALLENSTEEN, Peter y SOLLENBERG, Margareta: "Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-97", *Journal of Peace Research*, vol. 35, n° 5, 1998, p. 624.

	Europa	Oriente Medio	Asia	África	América	Total
1994	5	5	15	13	4	42
1995	5	4	13	9	4	35
1996	1	5	14	14	2	36
1997	0	3	14	14	2	33

De esta manera, Wallensteen arguye que 1996 parece haber sido testigo del fin del período de la posguerra fría, pues se ha llegado a terminar con aquellos conflictos en los que los grandes poderes de la guerra fría están involucrados en mayor medida, especialmente en África del Sur y en América Central y del Sur. Además, estima que los conflictos que surgieron a partir de la desintegración de la Unión Soviética y Yugoslavia fueron contenidos hacia finales de ese mismo año<sup>6</sup>.

Sin embargo, el conflicto de Kosovo ha puesto de relieve que, a pesar de las diferencias entre los conflictos, la mayor parte de los mismos sigue compartiendo una serie de rasgos comunes. Son generalmente:

- **prolongados**, aún cuando en determinados conflictos hay largos períodos de tiempo que no se desarrollan de forma abierta;
- **internos**, con efectos en zonas colindantes y en el sistema internacional;
- **extensivos**, que involucran frecuentemente a más y mayores comunidades;
- **violentos**, la mayoría de los conflictos son intraestatales o intra-grupos, pues se producen entre pueblos de un Estado, tendiendo en algunos casos al genocidio o a la limpieza étnica. Así lo refleja la siguiente tabla<sup>7</sup>:

Tipo de conflicto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Intraestatal	43	44	49	52	42	42	34	33	29	368
Intraestatal con intervención exterior	1	2	1	2	4	0	0	1	3	14
Interestatal	3	3	1	1	0	0	1	2	1	12
Total	47	49	51	55	46	42	35	36	33	394

6. WALLENSTEEN, Peter: "Armamentos, Desarme y Seguridad Internacional. Conflictos armados de alta intensidad", *Papeles para la Paz*, 1998, p. 265.

7. WALLENSTEEN, P.: "Armed Conflict...", *op. cit.* p. 623.



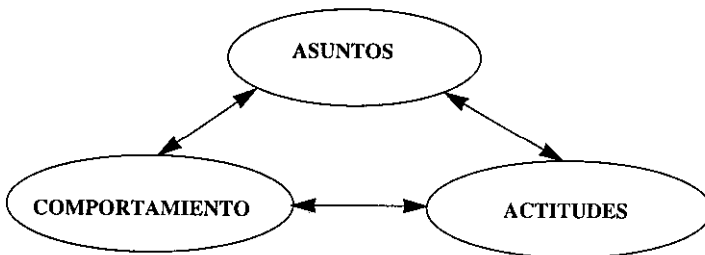
En definitiva, el origen de los conflictos obedece a distintos motivos, entre los que destacan el auge de los nacionalismos y fundamentalismos, los problemas étnicos y de minorías y las graves crisis económicas, entre otras. Estos factores pueden generar enormes efectos en el sistema internacional, dada la porosidad de las fronteras y la mayor interdependencia económica y política del mundo actual.

#### IV. El tratamiento de los conflictos

Tradicionalmente, la resolución de conflictos ha abarcado desde las “soluciones por separación” de los grupos étnicos, incluso llegando a la limpieza étnica, hasta la *recompensa material y política*, que pueden generar heridas psicológicas como la humillación e incluso la pérdida de identidad. Sin embargo, estas medidas, especialmente la primera, no hacen más que exacerbar los conflictos, particularmente los etnopolíticos, por lo que deben buscarse enfoques alternativos que revelen las claves y posibles tratamientos.

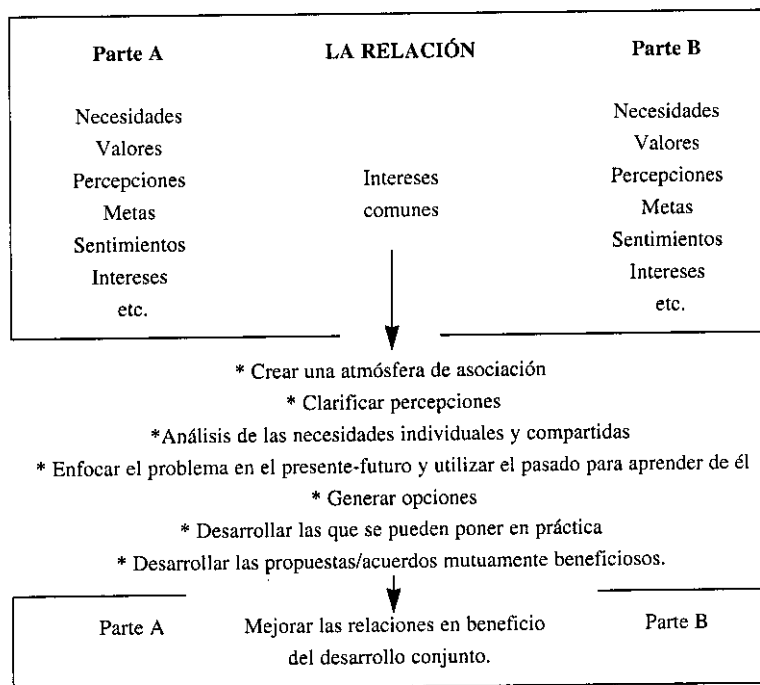
En este sentido, los adversarios deben desarrollar, en primer lugar, una definición común y aceptable sobre *qué* trata el conflicto. Para ello, hay que concebir el conflicto como una *estructura* compleja y como un *proceso* que debe encontrar una solución si se quiere tratar los problemas por él causados.

A) *El enfoque estructural* de un conflicto consiste en concebirlo como un fenómeno complejo consistente en tres elementos principales o dimensiones que se encuentran en continua interacción y que han de ser tratados si se desea encontrar una solución duradera y exitosa<sup>8</sup>.



8. MITCHELL, Christopher: *Conflictos intratables: claves para su tratamiento*, Centro de Investigación por la paz Gernika Gogoratuz, Bilbao, abril 1996, p. 5.

B) *El enfoque procesal* consiste en observar que el conflicto se desarrolla en el tiempo y que avanza (aunque ocasionalmente también retrocede) a través de un número de etapas que pueden ofrecer una solución duradera. Son las siguientes:



En definitiva, el tratamiento de un conflicto incluye un análisis y una actividad que, para tener éxito, debe tener en cuenta, en opinión de Christopher Mitchell, los intereses y las actividades de los adversarios, los intermediarios y los involucrados. Para ello, deben utilizarse unas “llaves” o “claves” en la resolución de conflictos, y su utilización debe ser flexible, pues se trata de resolver un conflicto y no de “cocinar o tratar una enfermedad familiar”<sup>9</sup>. Son éstas:

1. Aceptar que la “resolución de conflictos” es un *proceso a largo plazo* que requiere paciencia, tenacidad y aplicación.
2. Considerar la resolución de conflictos como un *proceso interactivo*.
3. *Implicar a todas las partes* en discusiones y decisiones relevantes para el proceso de tratamiento y resolución del conflicto.
4. Tener en cuenta los *miedos e intereses* de los que actualmente son poderosos y dominantes.

9. *Ibidem*, 10-16.

5. Tomar en cuenta los *daños* psicológicos sufridos durante el conflicto.
6. *Aprovechar cambios estructurales* (políticos, económicos y sociales) del entorno del conflicto en la búsqueda de una solución al mismo.
7. Realizar esfuerzos serios para sustituir una "*cultura de venganza*" por una "*cultura de cooperación*".
8. No pensar en la resolución de conflictos como un estadio final sino como un *proceso que continúa*.

## V. Los actores de un conflicto en el nuevo marco de la seguridad cooperativa

La resolución de conflictos y la pacificación se suelen plantear a nivel de las élites políticas y de sus actividades tanto a nivel nacional como internacional, buscando declaraciones conciliatorias, maniobras negociadoras, perfiles altos de negociación y rondas de contactos de intermediarios importantes.

En el marco estatal, John Paul Lederach distingue tres tipos de actores involucrados en los conflictos y apunta algunos métodos prácticos de resolución de conflictos para cada nivel. Dentro de este marco, la resolución de conflictos se ve como un proceso de *arriba a abajo*, empezando con las élites y solamente después, y si tiene éxito, debe implicar al resto de la sociedad<sup>10</sup>.

### TIPOS DE ACTORES

### ENFOQUES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

#### Nivel 1.

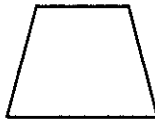
- \* Líderes políticos y militares



- \* Conducidas por una única y altamente visible personalidad
- \* Foco en las negociaciones a alto nivel
- \* Énfasis en el cese de las hostilidades

#### Nivel 2.

- \* Líderes étnicos y religiosos
- \* Académicos e intelectuales
- \* Líderes humanitarios (ONG)



- \* Comisiones de paz
- \* Talleres de resolución de problemas.
- \* Equipos de personas de dentro del conflicto

#### Nivel 3.

- \* Líderes locales
- \* Líderes de las ONG locales
- \* Líderes de campos de refugiados



- \* Paz local
- \* Reducción de prejuicios
- \* Trabajo psico-social en el trauma acaecido

10. LEDERACH, John Paul: *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998, p. 66

Es necesario, por tanto, realizar esfuerzos de coordinación a todos los niveles con el fin de unir las franjas que separan a cada uno de ellos. Un buen ejemplo de este enfoque a varios niveles es el proceso de paz en Sudáfrica, que ha implicado al Acuerdo Nacional, a los Comités de Paz Regionales y a los Comités de Paz Locales. El futuro de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo depende en gran medida de una correcta imbricación entre los mismos.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los conflictos actuales involucran a distintos tipos de actores (intraestatales, estatales, intergubernamentales y no gubernamentales), es necesario realizar urgentes esfuerzos para que decisiones políticas acordadas al máximo nivel puedan plasmarse a un nivel inferior mediante la cooperación con los representantes de los distintos estados. Igualmente, la sociedad civil<sup>11</sup> puede realizar una importante contribución a la hora de buscar alternativas basadas en un nuevo concepto de democracia más participativa, pues su potencial de cambio reside en la capacidad de movilizar e informar a la población, estableciendo campañas específicas dirigidas a los centros de decisión política de más alto nivel con el objetivo de cambiar leyes y políticas. En este sentido, se refleja un movimiento de *abajo a arriba* que, para algunos autores, constituye la base de un nuevo orden mundial<sup>12</sup>.

En este contexto, hay que confiar en las respuestas que pueden proporcionar civiles y militares, a través de sus respectivas organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales, para tratar de resolver conflictos en el nuevo marco de la seguridad cooperativa. Aunque se trata de actores de distinto rango y naturaleza, ambos han asumido nuevas misiones en la medida en que participan de aquellas organizaciones.

En efecto, no se puede entender la acción exterior de las Fuerzas Armadas en la resolución de conflictos si no es en el marco de organizaciones internacionales, como Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea Occidental (UEO). Y es que el fin de la guerra fría, lejos de producir la renacionalización de la defensa, ha conducido a estas organizaciones a desarrollar nuevas misiones. Son estas:

---

11. La autora entiende por sociedad civil aquel conjunto de opciones privadas, colectivamente expresadas, que tienen dimensión pública, siendo el Estado el "otro" referente. Este concepto se encuentra a medio camino entre la esfera pública, entendida como globalidad, y la ciudadanía. Véase FUNES RIVAS, María Jesús: "Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil", *Sistema*, n° 117, 1993, pp. 55-56.

12. Véase HELD, David: *Democracy and the Global Order: From Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, 1995, citado por COX, Robert W.: "Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an alternative World Order", *Review of International Studies*, vol. 25, 1999, p. 11.

- Prevención de conflictos. Incluye distintas actividades contenidas en el capítulo VI de la carta de Naciones Unidas, desde las iniciativas diplomáticas hasta despliegue preventivo de tropas.
- Restablecimiento de la paz (*peace-making*). Consiste en realizar un conjunto de acciones diplomáticas que incluyen los buenos oficios, la mediación e incluso las sanciones. Se ponen en práctica una vez comenzado el conflicto con el fin de alcanzar una solución pacífica.
- Mantenimiento de la paz (*peace-keeping*). Contempla la contención, moderación y/o conclusión de hostilidades entre o dentro de los Estados por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente.
- Consolidación de la paz (*peace-building*). Es la acción posterior a un conflicto mediante la que se identifican y respaldan aquellas estructuras que tenderán a fortalecer y consolidar un acuerdo político<sup>13</sup>.

Por su parte, la sociedad civil se moviliza para actuar a nivel humanitario, sanitario, educativo, y en los campos de la ciencia, la religión y el comercio, a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), verdaderas fuerzas transnacionales que entran en el mundo de la política en función de la especialidad de cada una de ellas y de sus opciones estratégicas<sup>14</sup>. En este sentido, grupos profesionales, asociaciones humanitarias, grupos religiosos y defensores de derechos humanos constituyen fuerzas con capacidad de intervenir más allá de sus fronteras. A pesar de que algunos de ellos no disponen de los medios, recursos, capacidades e incluso del personal necesario (basado en el voluntariado), su papel está siendo revisado en profundidad<sup>15</sup> para alcanzar los cambios estructurales que defienden en sus campañas internacionales. Aunque su potencial es difícil de cuantificar, la realidad es que su función es a menudo minusvalorada por los organismos gubernamentales, al mismo tiempo que es sobrevalorada por la propia comunidad de ONG. Con todo, en la medida en que ofrecen vínculos horizontales y verticales dentro y entre Estados, las ONG pueden participar activamente a nivel local, regional y global allí donde no llega la actuación estatal.

De hecho, el concepto de cooperación cívico-militar (CIMIC, en siglas inglesas) nació en el marco de la OTAN para referirse a “los recursos y acuerdos

13. CARACUEL RAYA, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Tecnos, Madrid, 1992, pp.172-174.

14. FISAS, Vincenç: “Sobre la honestidad de las ONG”, en *El País*, 21 de diciembre de 1998, p. 16.

15. PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 25.

que refuerzan la relación entre los comandantes de la OTAN y las autoridades nacionales, civiles y militares, y las poblaciones civiles en un área donde las fuerzas militares de la OTAN están siendo (o planean ser) empleadas. Estos acuerdos incluyen la cooperación con ONG o agencias internacionales<sup>16</sup>. En este sentido, se considera que la cooperación cívico-militar es esencial en las operaciones de paz por dos razones. Por un lado, porque el trabajo de los civiles sería difícil llevarlo a cabo si su seguridad no es garantizada por los militares y, por otro lado, porque las capacidades, recursos y conocimiento de los militares pueden jugar un papel muy importante para apoyar el trabajo de las organizaciones civiles. Un ejemplo claro de colaboración entre civiles y militares tiene lugar en la misión de la OTAN para la implementación de la paz (SFOR, *Stabilization Force*) en Bosnia Herzegovina, donde varias ONG españolas, como el Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL), Médicos del Mundo y Cruz Roja, entre otras, han mantenido una presencia constante en la zona<sup>17</sup>.

Sin embargo, es necesario pasar de esta experiencia práctica a la teoría y crear un nuevo marco político en el que fundamentar el papel que civiles y militares juegan en las nuevas misiones de apoyo a la paz. Teniendo en cuenta que las ONG han cambiado de rumbo en los últimos años, contribuyendo no sólo a proporcionar ayuda de emergencia a corto plazo sino también a mantener un compromiso en la construcción de la paz a largo plazo, es necesario formalizar su colaboración con agencias y organizaciones internacionales de una forma amplia y rigurosa. Ello requiere esfuerzos por ambas partes. Por un lado, las ONG deben crear redes<sup>18</sup> en Europa que les permitan constituirse en interlocutor válido de las organizaciones internacionales para actuar en situaciones de emergencia, catástrofes naturales y humanitarias, y en la prevención de conflictos. Por otro lado, las organizaciones internacionales<sup>19</sup> deben crear comités de enlace con las ONG que, lejos de crear estructuras más burocráticas, deben permitir sumar esfuerzos en la tarea humanitaria en vez de restar recursos por la complejidad de sus estructuras. Y es que no sólo se puede proporcionar apoyo civil a operaciones militares sino también apoyo militar a las operaciones civiles en la construcción de la paz.

16. ZANDEE, Dick: "Civil-Military Interaction in Peace Operations", *NATO Review*, Spring 1999, p. 12.

17. Véase VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes, misiones civiles y militares en la antigua Yugoslavia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

18. Desde el año 1992, VOICE (*Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies*) ha establecido contactos con la Unión Europea para colaborar en materia humanitaria.

19. La autora es miembro del grupo de trabajo "Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa", del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), en donde está analizando pormenorizadamente la interacción ONG-Organizaciones Internacionales. La publicación de este estudio está prevista para comienzos del año 2000.

## 6. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha puesto de manifiesto que hay múltiples maneras de tratar un conflicto, por lo que su resolución no está sujeta a reglas fijas. En efecto, los estudiosos de la teoría de resolución de conflictos pueden 1) trabajar a diferentes niveles, desde el interpersonal al internacional; 2) operar en diferentes áreas, desde el sistema judicial a las relaciones laborales, pasando por las relaciones interétnicas y la diplomacia internacional y 3) tomar sus ideas de una gran cantidad de fuentes, como el derecho, la psicología, la investigación de la paz y otras disciplinas de las Ciencias Sociales. Con todo, hay siempre tres variables que están continuamente presentes: el enfoque que se realiza de un conflicto, los mecanismos utilizados para la resolución de los mismos y los medios o esfuerzos empleados para alcanzar el éxito final.

En definitiva, lo aquí expuesto pone de relieve que los actores que participan en la resolución de un conflicto son numerosos y variados. Además, pueden utilizar distintas herramientas para intervenir en el exterior.

Sin embargo, considerando que el nuevo carácter *multidimensional* de la seguridad nos afecta a todos más que nunca al demandar atención no sólo en el campo militar sino también en los terrenos político, diplomático, económico y humanitario, es necesario que todos los actores gubernamentales y no gubernamentales aporten soluciones a los problemas y realidades de la nueva sociedad internacional, pues éstos exceden ampliamente la capacidad de actuación de una sola organización internacional, por lo que todas aquellas que tienen competencias en materia de seguridad y defensa deben cooperar entre sí para llevar a cabo nuevas misiones de apoyo a la paz. Igualmente, deben colaborar con las organizaciones civiles más comprometidas con la causa humanitaria, sumando activos para conseguir los objetivos deseados. Y a la inversa, las ONG serán verdaderos agentes activos cuando logren coordinarse entre sí y alcancen acuerdos a nivel político con las distintas organizaciones internacionales. Sólo así podrán superarse recelos y percepciones erróneas que obedecen más a épocas pasadas que a la nueva realidad internacional.

## Bibliografía

- CARACUEL RAYA, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Tecnos, Madrid, 1997.
- COX, Robert W: "Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order", *Review of International Studies*, vol. 25, 1999.

- CROCKER, Chester A.: "Lessons of Intervention", *Managing Conflicts in the Post Cold War World*, Report of the Aspen Institute Conference, August 2-6, 1999.
- ESCUELA SUPERIOR DEL EJÉRCITO: *El Conflicto*, EME, Madrid, 1992.
- GURR, Ted Robert: *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, US. Institute of Peace, 1993.
- KHALILZAD, Zalmay y LESSER, Ian O.: *Sources of Conflict in the 21st Century*, Rand Corporation, Santa Mónica, CA, 1998.
- LEDERACH, Juan Pablo, y CHUPP, Marcos: *¿Conflicto y Violencia? Busquemos alternativas creativas*, Ediciones Semilla, Colombia, 1995.
- LEDERACH, John Paul: *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Centro de Investigación para la Paz Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998.
- MILLER, Rhoda: *Institutionalizing Peace*, US. Institute of Peace, 1994.
- MITCHELL, Christopher: *Conflictos Intratables: claves para su tratamiento*, Centro de Investigación para la Paz, Gernika Gogoratuz, Bilbao, abril, 1996.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes, misiones militares y civiles en la antigua Yugoslavia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.
- WALLENSTEEN, Peter y SOLLENBERT, Margareta: "Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-97", *Journal of Peace Research*, vol. 35, nº 5, 1998.
- ZANDEE, Dick: "Civil-Military Interaction in Peace Operations", *NATO Review*, Spring, 1999.