

# *revista de la* OTAN

INVIERNO 2000-2001

## Cinco años después de Dayton



**El objetivo de esta revista, publicada bajo la autoridad del Secretario General, es contribuir a una discusión constructiva de los problemas atlánticos. Los artículos que se incluyen no representan necesariamente la opinión o la política de los gobiernos miembros de la OTAN.**

**DIRECTOR:** Christopher Bennett  
**ASISTENTE DEL DIRECTOR:** Vicki Nielsen  
**ASISTENTE DE PRODUCCION:** Felicity Breeze  
**MAQUETA:** NATO Graphics Studio

Editor: Director de Información y Prensa  
NATO, 1110 Brussels, Belgium  
Impreso en SERGRAPH, Madrid (España)  
© NATO

revieweditor@hq.nato.int  
publications@hq.nato.int

Los artículos pueden ser reproducidos tras haber obtenido la autorización de la Redacción y mencionando su origen. La reproducción de los artículos firmados debe realizarse incluyendo el nombre de su autor.

La Revista de la OTAN se publica periódicamente en español, al igual que en checo, inglés (*NATO Review*), danés (*NATO Nyt*), holandés (*NAVO Kroniek*), francés (*Revue de l'OTAN*), alemán (*NATO Brief*), griego (*Deltio NATO*), húngaro (*NATO Tükör*), italiano (*Rivista della NATO*), noruego (*NATO Nytt*), polaco (*Przegląd NATO*), portugués (*Noticias da OTAN*), y turco (*NATO Dergisi*). Una vez al año se publica en islandés (*NATO Fréttir*) y ocasionalmente en ucraniano y ruso.

La Revista de la OTAN está también disponible en la página web de la OTAN en la dirección: [www.nato.int/docu/review.htm](http://www.nato.int/docu/review.htm).

Pueden obtenerse de forma gratuita números impresos de la revista en los países citados a continuación en las direcciones que se acompañan:

**CANADA:**  
Foreign Policy Communications Division  
Department of Foreign Affairs and Int'l Trade  
125 Sussex Drive  
Ottawa, Ontario K1A 0G2

**UNITED KINGDOM:**  
Communication Planning Unit  
Ministry of Defence  
Room 0370 Main Building  
London SW1A 2HB

**UNITED STATES:**  
NATO Review - US Mission to NATO  
PSC 81 Box 200 - APO AE 09724

Las peticiones desde otros países diferentes a los citados o para otras publicaciones de la OTAN deben ser enviadas a:

**NATO Office of Information and Press**  
1110 Brussels, Belgium  
Fax: (32-2) 707.4579  
E-MAIL: [distribution@hq.nato.int](mailto:distribution@hq.nato.int)

Cada mención hecha en esta publicación a la antigua República Yugoslava de Macedonia está marcada por un asterisco (\*), haciendo referencia a la siguiente nota a pie de página: Turquía reconoce a la República de Macedonia por su nombre constitucional.

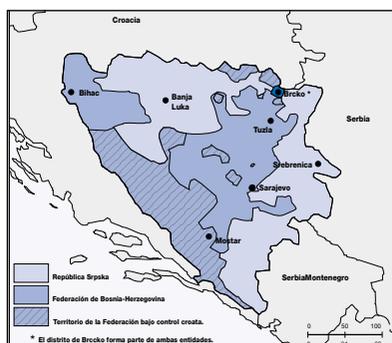
# sumario

## ACTUALIDAD OTAN

**4**  
Noticias breves de la Alianza.

## CINCO AÑOS DESPUÉS DE DAYTON

**6**  
**¿Hacia dónde va Bosnia?**  
Gerald Knaus y Marcus Cox analizan los cinco años de paz tras el silencio de las armas, y evalúan las perspectivas de un proceso autosostenible.



**12**  
**Soluciones para la seguridad**  
David Lightburn recorre el escenario militar de Bosnia y analiza los programas internacionales orientados a construir una seguridad a largo plazo.



**PORTADA**  
Soldados USA de la IFOR se despliegan en Bosnia-Herzegovina en diciembre de 1995 para supervisar la implementación del Acuerdo de Dayton.

**16**  
**La guerra de los medios**  
Daniel Deluce describe la reforma de los medios de comunicación en Bosnia, que empezó realmente cuando los encargados de mantener la paz ocuparon los transmisores pertenecientes a la televisión serbo-bosnia.



**EL DEBATE DE LA REVISTA**  
**22**  
**¿Es hora de reescribir Dayton?**  
TONY BORDEN VERSUS DANIEL SERWER  
¿Ayudaría o perjudicaría a Bosnia volver a redactar el Acuerdo de Dayton? ¿Cómo hacerlo?

REPORTAJES DE LA REVISTA

28

**Socios en la red**

29

**Planes contra los desastres naturales en Albania**

RESEÑA DE  
PUBLICACIONES

30

**Libros sobre Bosnia**

Christopher Bennett analiza la literatura sobre Bosnia publicada en la pasada década.



TEMAS DE SEGURIDAD

32

**Replantear la seguridad**

Chris Donnelly resalta las nuevas amenazas contra la seguridad e insta a la adopción de estrategias más enérgicas para combatirlas.



# pórtico

Cuando mi predecesor Paul-Henri Spaak lanzó la *Revista de la OTAN* a finales de los años cincuenta, lo hizo porque creía en la fuerza de las ideas, la importancia del debate en la toma de decisiones y la utilidad de los análisis críticos. Tenía, por supuesto, toda la razón, y en el contexto de la Guerra Fría la *Revista de la OTAN* se convirtió en un importante foro para analizar las nuevas formas de abordar los clarísimos desafíos a la seguridad del momento.

Después de más de cuarenta años, el entorno de la seguridad euroatlántica ha cambiado hasta ser casi irreconocible. Hoy afrontamos una mayor variedad de retos, desde la gestión de crisis al mantenimiento de la paz, la proliferación nuclear o el terrorismo. También tenemos nuevas oportunidades para edificar la paz y seguridad en toda el área euroatlántica, mediante la asociación y la cooperación creativas y especializadas. En consecuencia, la necesidad de ideas frescas para la discusión abierta y la búsqueda de la excelencia son, en cualquier caso, mayores que nunca. Esa es la razón por la que hemos actualizado y renovado la *Revista de la OTAN*. Por supuesto, la nueva *Revista de la OTAN* contribuirá a la discusión constructiva sobre asuntos atlánticos, y continuará siendo un foro para un debate maduro y democrático, y para el intercambio de ideas. Eso no cambiará. Pero la *Revista de la OTAN* actualizada se orientará hacia los asuntos de seguridad de hoy y de mañana de forma todavía más exigente, para contribuir significativamente a la discusión y toma de decisiones internacionales. Tendrá también un formato más cómodo para el lector. Tiene en sus manos la primera edición de la renovada *Revista de la OTAN*. Espero que disfrute de ella.

Este número de la *Revista de la OTAN* era el más adecuado para iniciar en él las adaptaciones y mejoras. Conmemora el quinto aniversario del despliegue de la primera misión de mantenimiento de la paz de la Alianza, una operación que transformó fundamentalmente la organización y su papel en la seguridad euroatlántica. Y mientras la Alianza se adaptó a una serie de nuevas misiones y papeles la estabilidad y seguridad de Bosnia-Herzegovina siguen siendo un objetivo vital. En estos cinco años desde el primer despliegue de la fuerza liderada por la OTAN en Bosnia, mucho ha cambiado a mejor, y las hostilidades no se reiniciaron. Pero cuando entramos en el siglo XXI, las respuestas a complejos problemas a largo plazo han demostrado ser algunas veces engañosas, y cada vez resulta más importante analizarlos abiertamente, a fin de encontrar soluciones duraderas. Confío en que este número de la *Revista de la OTAN* aporte una importante contribución a esta discusión clave.

*Lord Robertson*

# ACTUALIDAD OTAN

## Visita a Kosovo

**Lord Robertson** visitó el 30 de noviembre **Kosovo**, y advirtió tanto a serbios como albanokosovares contra el apoyo a los extremistas en el valle de Presevo.

El 28 de noviembre en la sede de la OTAN, **Lord Robertson** se reunió con el Presidente letón **Vaira Vike-Freiberga**, para tratar sobre los preparativos para un posible ingreso en la OTAN. Más tarde se reunió con el Presidente de Polonia, **Aleksander Kwasniewski**, para discutir la reforma del sector de defensa.

El *Primer Ministro eslovaco Mikulas Dzurinda* se reunió con **Lord Robertson** en la sede de la OTAN el 24 de noviembre.

**Lord Robertson** visitó **Turquía** durante el 22 y 23 de noviembre para reunirse con el Primer Ministro turco **Bülent Ecevit** y hablar en la Fundación Turca de Estudios Económicos y Sociales.

El Canciller alemán **Gerhard Schröder** visitó la OTAN el 22 de noviembre y discutió con **Lord Robertson** los recientes avances en la cooperación UE-OTAN sobre seguridad, la reforma de la defensa alemana y la situación en los Balcanes.

**Lord Robertson** asistió a la cuadragésimo sexta sesión anual de la **Asamblea Parlamentaria de la OTAN**, del 18 al 21 de noviembre en Berlín, Alemania.

## Conversaciones con Soros



**George Soros** visitó la OTAN el 9 de noviembre para tratar con **Lord Robertson** cómo reforzar la sociedad democrática en Europa Suroriental y Asia Central.

El Primer Ministro búlgaro **Ivan Kostov** se reunió con **Lord Robertson** en la sede de la OTAN el 20 de noviembre para discutir sobre la reforma militar, los preparativos de Bulgaria para su posible ingreso en la OTAN, y la nueva situación en Europa Suroriental.

Durante el 8 y 9 de noviembre, el **Comité Militar** de la OTAN celebró su doble jornada anual a nivel de Jefes de Estado Mayor de la Defensa.

El **Comité Militar** de la OTAN visitó Kosovo y Bosnia-Herzegovina (Bosnia) para revisar los procesos de paz, reuniéndose con los comandantes de la **KFOR** y **SFOR**, responsables de otras agencias internacionales y líderes locales políticos y militares.

**Lord Robertson** asistió a la **Asamblea General de la Asociación** del Tratado del Atlántico en **Budapest**, del 31 de octubre al 3 de noviembre, y después se reunió con el Presidente Húngaro **Ferenc Mádl** y el Primer Ministro **Viktor Orbán**.

Representantes de la **Verkhovna Rada** (Parlamento ucraniano), la **Asamblea Parlamentaria** de la OTAN y gabinetes internacionales civiles y militares de la OTAN se reunieron en la sede OTAN el 2 y 3 de noviembre para discutir sobre la **cooperación OTAN-Ucrania**.

**Lord Robertson** se dirigió al consejo permanente de la **Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa** (OSCE), en Viena, el 2 de noviembre. También se reunió con el Canciller austriaco **Wolfgang Schüssel**, el Ministro de Asuntos Exteriores y la Presidenta de la OSCE, **Benita Ferrero-Walder**, y el Ministro de Defensa Herbert Scheibner.

## Elecciones seguras

**Lord Robertson** expresó su satisfacción por cómo se desarrollaron las **elecciones municipales** del 28 de octubre en **Kosovo**. La **KFOR** trabajó en estrecha relación con la **OSCE** y la **Administración Provisional de la Naciones Unidas en Kosovo**, para garantizar un ambiente seguro y proporcionar asistencia logística.

Nueve países de la OTAN y 11 países de la APP participaron en el **Cooperative Determination 2000**, un ejercicio asistido por ordenador en Lucerna, Suiza, entre el 1 y el 10 de noviembre. El **Comité Internacional de la Cruz Roja** y la oficina del **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados** tomaron parte

también en ese ejercicio, destinado a adiestrar a los participantes en la dirección de operaciones de paz.

Once países de la OTAN tomaron parte en **ARRCADE Fusion 2000**, maniobras militares celebradas en **Alemania**, entre el 13 y el 26 de octubre, bajo la dirección del **Mando Aliado de Europa de los Cuerpos de Reacción Rápida**.

Entre el 16 y el 28 de octubre, fuerzas de seis países de la OTAN participaron en **Unified Spirit 2000**, maniobras navales en el Atlántico occidental y el Caribe para mejorar la interoperatividad entre fuerzas conjuntas multinacionales y la capacidad de adaptar sus operaciones a conflictos de baja y alta densidad.



**Lord Robertson** viajó a **Suiza** el 26 de octubre, previamente al referéndum de 26 de noviembre de ese país sobre la reducción de los gastos de defensa hasta el 50 por ciento en un periodo de 10 años. Se reunió con el Presidente y Ministro de Defensa suizo **Adolf Ogi** y con el Ministro de Exteriores **Joseph Deis**, y asistió a un simposium sobre *Seguridad en Cooperación*.

La **Conferencia de Directores Nacionales de Armamento**, que trabaja en el área de la adquisición de armamento y cooperación entre países miembros de la OTAN, se reunió el 24 y 25 de octubre en **Bruselas**, Bélgica.

El grupo de trabajo **OTAN-Ucrania** sobre **cooperación científica y medioambiental**, se reunió por primera vez el 18 de octubre en la sede de la OTAN.

## Discurso del fiscal



**Carla Del Ponte**, fiscal del Tribunal Internacional para los Crímenes de Guerra en La Haya, habló ante el Consejo de la Asociación Euroatlántica el 18 de octubre.

La segunda fase de las maniobras submarinas **Cooperative Poseidon** tuvo lugar desde el 9 hasta el 13 de octubre en **Den Helder**, Holanda, como continuación de otras maniobras en Estocolmo, Suecia, en marzo pasado. El objetivo es desarrollar procedimientos de seguridad comunes entre los miembros de la OTAN y los países socios para reducir el riesgo de accidentes submarinos.

## Cambio en el mando de la KFOR

El General **Carlo Cabigiosu**, de Italia, tomó el mando por 6 meses de la **KFOR** el 16 de octubre. Sustituyó en el cargo al General **Juan Ortuño**, de España.

Durante una visita de dos días a **Sofía**, Bulgaria, del 11 al 13 de octubre, **Lord Robertson** se reunió con el Presidente **Petar Stoyanov** y el Primer Ministro **Ivan Kostov**. También habló ante el **Club Atlántico de Bulgaria** y participó en una reunión de Ministros de Defensa de los países participantes en el **Plan de Acción para la Adhesión** de la OTAN.

Las maniobras **Adventure Exchange 2000** tuvieron lugar en **Grecia** Septentrional del 9 de septiembre al 4 de octubre. Las tropas de 15 Estados miembros de la OTAN se entrenaron con vistas a la defensa común del territorio OTAN.

Las maniobras **Destined Glory 2000**, con la participación de fuerzas marítimas, aéreas y anfibas de ocho países

# ACTUALIDAD OTAN

de la OTAN, tuvieron lugar en el **Egeo** y en el **Mediterráneo oriental** entre el 9 y el 25 de octubre.

Durante su tercera visita a **Ucrania** tras la firma de la Carta OTAN-Ucrania en 1997, el **Comité Político** de la OTAN se reunió con representantes de alto nivel del Ministerio de Asuntos Exteriores, la comisión ucraniana para las relaciones con la OTAN y miembros del Parlamento ucraniano.

Tres beneficiarios de becas del Programa Científico de la OTAN – **Zhores I. Alferov**, **Alan G. MacDiarmid** y **Paul Greengard** – fueron coganadores de los premios Nobel de este año en Física, Química y Medicina, respectivamente.



El Secretario General de las Naciones Unidas **Kofi Annan** visitó la OTAN el 5 de octubre para discutir sobre la seguridad en los Balcanes, y sobre la contribución de la OTAN en tanto que **organización regional en las operaciones** de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

## Mano tendida

Inmediatamente después de la caída del anterior Presidente yugoslavo Slobodan Milosevic, Lord Robertson tendió una mano amistosa al pueblo de la República Federal Yugoslava. Hablando en una reunión informal de Ministros de Defensa de la OTAN en Birmingham, Inglaterra, el 10 de octubre, Lord Robertson se congratuló por la transición democrática y prometió ayudar al pueblo yugoslavo a encontrar su verdadero lugar dentro de la comunidad euroatlántica.

## Videodiálogo

Durante videoconferencias celebradas los días 2 y 3 de octubre, **Lord Robertson**, el Presidente del Comité Militar

Almirante **Guido Venturoni** y los **embajadores de la OTAN** discutieron los avances en la misión de la KFOR con el comandante saliente **Juan Ortuño**, y la implementación del Acuerdo de Dayton en Bosnia con el Alto Representante **Wolfgang Petritsch** y el comandante de la SFOR General **Michael L. Dodson**.

El Primer Ministro **Ljubco Georgievski** de la antigua República Yugoslava de Macedonia (\*) visitó a Lord Robertson en la sede OTAN el 27 de septiembre.

El 25 y 26 de septiembre, **Lord Robertson** viajó a Georgia, donde se reunió con el Presidente **Eduard Shevardnadze** y varios ministros.

**Trans-Carpathia 2000**, unas maniobras de auxilio en desastres, tuvieron lugar en **Bruselas**, Bélgica, y **Uzhgorod**, Ucrania, entre el 20 y el 29 de septiembre, con la participación de soldados de dos Estados miembros de la OTAN y nueve países de la Asociación.

## Desafíos futuros

**Lord Robertson**, los **embajadores en la OTAN**, altos cargos de la Alianza, y expertos gubernamentales y académicos se reunieron en **Berlin**, Alemania, el 21 y 22 de septiembre para discutir sobre los futuros desafíos para la Alianza en la **Conferencia de Revisión** anual de la **OTAN**.

El 20 de septiembre el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), General **Joseph Ralston**, instruyó al **Consejo del Atlántico Norte** sobre los preparativos de la KFOR y SFOR para garantizar la seguridad en las próximas elecciones de Kosovo y Bosnia.

**Lord Robertson** analizó el nuevo papel de la OTAN en la gestión de crisis y su impacto en la agenda de la Alianza en un seminario organizado por el Centro **George Marshall** en **Garmisch**, Alemania, el 14 de septiembre, antes de viajar al **Colegio de Defensa** de la OTAN en **Roma**, Italia, para pronunciar la **Conferencia Eisenhower sobre la importancia del atlantismo**.

## Primera reunión

**El Consejo del Atlántico Norte** y el **Comité Político y de Seguridad Provisional de la UE** se reunieron por primera vez a nivel de embajadores en **Bruselas**, Bélgica, el 19 de septiembre para hacer inventario de los avances en los grupos de trabajo ad hoc UE-OTAN,

y determinar el acceso de la UE a las evaluaciones colectivas de la OTAN así como los mecanismos de consulta permanente entre las dos organizaciones.

## Informe Bildt



**Carl Bildt**, enviado especial de las Naciones Unidas a los Balcanes, informó al **Consejo del Atlántico Norte** el 13 de septiembre sobre la situación en la región.

Las maniobras **Cooperative Best Effort 2000** tuvieron lugar en Cluj-Napoca, en el noroeste de Rumanía, entre el 11 y el 22 de septiembre. Participaron en ellas 400 efectivos de ocho países OTAN y nueve países de la Asociación, y 800 militares rumanos. Estuvieron orientadas a los aspectos operativos del apoyo a la paz.

Después, el entonces Primer Ministro esloveno **Andrej Bajuk** visitó a **Lord Robertson** en la sede OTAN el 13 de septiembre.

Fuerzas de seis países OTAN y ocho países Socios llevaron a cabo un ejercicio militar de apoyo a la paz, **Cooperative Key 2000**, con la participación de personal médico y de aeronaves, del 4 al 15 de septiembre en **Rumanía** suroriental.

El **Centro de Aprendizaje de Idiomas esloveno** fue oficialmente calificado por la OTAN séptimo **Centro de Adiestramiento de la Asociación para la Paz (APP)**. El centro ofrece cursos a los participantes de cualquier país Asociado que deseen aprender inglés.

**Los Jefes de Estado Mayor de la OTAN** se reunieron en Atenas, Grecia, el 11 de septiembre y en **Estambul**, Turquía, el 15 del mismo mes, para discutir sobre los Balcanes y analizar la estructura de fuerzas de la OTAN.

El 8 de septiembre, el General de los EE.UU. Michael L. Dodson reemplazó

como comandante en jefe de la SFOR al General de EE.UU. Ronald Emerson Adams.

## Mando atlántico



El General estadounidense **William F. Kernan** sucedió al almirante de EE.UU. **Harold W. Gehman Jr.** como **Comandante Supremo Aliado del Atlántico (SACLANT)**, el 5 de septiembre.

**Lord Robertson** asistió a un simposium organizado en **Reikiavik**, Islandia, el 6 y 7 de septiembre por el **SACLANT** sobre el Futuro de la seguridad en el Atlántico Norte a los imperativos estratégicos emergentes. Lord Robertson subrayó la importancia del papel de la OTAN en Kosovo, las relaciones con Rusia, la cooperación con los países Socios, la creciente colaboración UE-OTAN y la necesidad de impulsar las capacidades de defensa de los Aliados.

## Diálogo sobre temas profesionales

En la reunión del Consejo Conjunto Permanente el 24 de julio, el General **Valery Malinov**, Primer Vicecomandante del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de Rusia, dio una conferencia sobre la doctrina **militar rusa** y la visión de este país sobre el concepto estratégico de la Alianza.

**Lord Robertson** visitó España el 28 de julio, y se reunió con el Primer Ministro **Jose María Aznar**, el Ministro de Defensa **Federico Trillo** y el de Asuntos Exteriores **Josep Piqué**.

**Lord Robertson** visitó **Francia** el 27 de julio para reunirse con el Primer Ministro francés **Lionel Jospin**.



Para más información, ver **NATO Update** en [www.nato.int/docu/update/index.htm](http://www.nato.int/docu/update/index.htm).

# ¿Hacia dónde va Bosnia?

*Gerald Knaus y Marcus Cox analizan los cinco años de paz tras el cese el fuego, y evalúan las perspectivas de un proceso autosostenible.*



© Reuters

Los presidentes Slobodan Milósevic (izquierda), Franjo Tudjman (centro) y Alija Izetbegovic (derecha) rubrican los Acuerdos de Dayton el 14 de diciembre de 1995.

El quinto aniversario de los Acuerdos de Dayton llega en un momento de euforia en la región balcánica. Los regímenes de Slobodan Milosevic y Franco Tudjman, los líderes nacionalistas que lucharon para construir una Gran Serbia y una Gran Croacia sobre las ruinas de la antigua Yugoslavia, han sido repudiados por su propia gente y reemplazados por gobiernos que esperan llevar a ambos Estados de vuelta al redil europeo. Al no estar por más tiempo atrapados entre vecinos depredadores, las perspectivas de una paz duradera en Bosnia nunca han parecido mejores.

Sin embargo, dentro de Bosnia el estado de ánimo es pesimista. Una reciente encuesta de opinión indicaba que el 70 por ciento de los jóvenes se irían del país, si se les diera la oportunidad. Aunque los bosnios están cada vez más preocu-

---

*Gerald Knaus es director de la Iniciativa para la Estabilidad Europea (ESI, European Stability Initiative), un foro de pensadores y grupo de apoyo instalado en Berlín y que ayuda a restaurar la estabilidad en Europa Suroriental. Marcus Cox es analista senior para Bosnia del Esi.*

---

pados por sus empleos que por los problemas étnicos, los principales partidos políticos siguen haciendo caso omiso a sus muy acuciantes necesidades. Las elecciones de noviembre de 2000, que algunos miembros de la comunidad internacional esperaban que se convirtieran en una contienda entre moderados favorables a las reformas y nacionalistas añorantes del pasado, se transformaron en un voto contra los que monopolizan el poder, con independencia de sus tendencias políticas. El moderado Partido Social-Demócrata (SDP) reemplazó al por mucho tiempo gobernante Partido de Acción Democrática como la principal fuerza política en las zonas del país dominadas por bosniomusulmanes. En las zonas de dominio serbio, en las que un gobierno apoyado por Occidente encabezado por el Primer Ministro Milorad Dodik ha estado en el poder desde 1.998, el partido fundado por el presunto criminal de guerra Radovan Karadzic, el nacionalista Partido Democrático Serbio, se las arregló para resurgir y ganar las elecciones.

La misión internacional de paz está afrontando en este momento varios desafíos extremadamente serios. ¿Cómo adaptar sus políticas a un entorno en el cual los principales

partidos políticos siguen cuestionando la legitimidad de las instituciones? ¿Qué lección puede sacarse del repetido fracaso cuando trataron de apoyar a determinados políticos? Y, ¿cómo pueden mantener las necesarias y graduales reformas administrativas y constitucionales a largo plazo para estabilizar el sistema político, cuando acecha un colapso en los ingresos públicos y la voluntad de la comunidad internacional sigue debilitándose? ¿Pueden las fraccionadas fuerzas políticas de Bosnia fundirse en un Estado eficaz, para hacer frente a una crisis económica cada vez más profunda que pone en peligro incluso la misma noción de Estado Bosnio?

El doble reto consistente en recobrase de una guerra devastadora y convertir un sistema comunista en uno de libre mercado, ha demostrado hasta ahora estar más allá de las frágiles instituciones del Estado. A pesar de los más de 5 millones de dólares de ayuda internacional para la reconstrucción, el PIB de Bosnia es todavía menos de la mitad del existente antes de la guerra. El desempleo sigue siendo elevado y, con unos salarios medios muy por debajo de las necesidades de subsistencia de una familia, más del 60 por ciento de la población vive en la pobreza. Los inversores extranjeros se han mantenido alejados, frenados por el lento avance de las privatizaciones, el débil sistema legal y una miríada de regulaciones. Algunos gobiernos, incluyendo el de la República Srpska, apenas son capaces de atender su deuda externa mensualmente.

Los intentos de parar el derrumbamiento económico se han visto frustrados por la debilidad de las instituciones públicas. Desde el principio, los Acuerdos de Dayton fueron un difícil compromiso al crear un Estado con unas funciones centrales apenas merecedoras de ese título, que decía garantizar al mismo tiempo la autonomía de las tres comunidades mediante un complejo sistema de reparto étnico del poder. Las funciones del Estado están repartidas entre dos entidades, diez cantones federales, 149 municipios y el distrito bajo administración internacional de Brcko. La mayoría de esas formas de gobierno son de nueva creación, y carecen de una extrema carencia de funcionarios públicos y de órganos ejecutivos competentes. La estructura es tan compleja e ineficiente que con demasiada frecuencia nadie asume la responsabilidad de encarar los acuciantes problemas sociales y económicos.

Debido a que los órganos constitucionales son débiles, el poder real se ejerce en la sombra, lejos del control público o del proceso democrático. El ejemplo más llamativo de poder paralelo es el para-Estado bosniocroata de Herzeg-Bosnia, que, aunque fue formalmente disuelto en 1.994, sigue ejerciendo de facto el control de las instituciones y las finanzas públicas croatas. En noviembre de 2000 la Asamblea Popular Croata, un organismo sin papel constitucional, convocó un referéndum sobre la situación de la población croata, amenazando con constituirse en gobierno paralelo si sus demandas eran rechazadas por la comunidad internacional. En la Federación de Bosnia-Herzegovina, instituciones nominalmente multiétnicas en realidad están divididas en partes

separadas bosnias y croatas, con poca comunicación entre ellas. A nivel estatal, los representantes electos a menudo trabajan solamente para impedir que el Estado se transforme en un actor político efectivo.

Mientras las estructuras administrativas básicas sean débiles, las elecciones pueden hacer poco para fomentar la existencia de un gobierno responsable. La comunidad internacional ha organizado seis elecciones en los últimos cinco años, como si estuviera constantemente lanzando los dados con la esperanza de conseguir un mejor resultado. Su búsqueda de los denominados “moderados” ha sido una frustración y los candidatos favorecidos por la comunidad internacional, como el Primer Ministro de la República Srpska Milorad Dodik, fueron decepcionantes una vez en el poder. Entre los bosnios, el multiétnico SDP de Zlatko Lagumdžija está incrementando su popularidad. Sin embargo, con su base electoral principalmente a nivel municipal y cantonal, y con su dependencia de un aparato administrativo débil y fracturado, el SDP no tiene la fuerza suficiente para realizar reformas sustanciales en un corto periodo de tiempo. En las zonas de dominio serbio y croata, a pesar de la extendida pérdida de ilusión en el proceso político, el electorado continúa votando a los partidos nacionalistas de los tiempos de guerra.

Mientras la atención internacional hacia Europa Suroccidental se dirige a los problemas de la República Federal Yugoslava, la misión internacional en Bosnia es vista por algunos como lo fue en 1996, una carrera contra el tiempo. Bosnia todavía no es una estructura capaz de sostenerse a sí misma, y las consecuencias de una retirada prematura podrían ser catastróficas, no solamente para Bosnia sino para toda la región. Sin embargo, también está claro que la ayuda internacional no puede continuar protegiendo la debilidad del Estado Bosnio sin una perspectiva más clara de cómo este Estado y sus instituciones podrían llegar a ser viables.

Frustrada por la débil actuación de las instituciones locales, la misión internacional se ha hecho más resolutiva hasta el punto de que la Oficina del Alto Representante (OHR) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) se han convertido en los pilares centrales del orden constitucional. Incapaz de desengancharse sin arriesgar el colapso del Estado, y todavía impedida de traspasar la responsabilidad a las autoridades nacionales, la misión internacional juega un papel que nunca quiso representar.

En la primera fase del proceso de paz, las tareas de la misión internacional se establecieron de acuerdo con la idea tradicional de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, respaldada con una fuerza militar inusualmente fuerte. Los Acuerdos de Dayton incluían un elaborado calendario de objetivos militares, y con 60.000 efectivos a su disposición, la Fuerza de Implementación (IFOR) dirigida por la OTAN aseguró que se siguiera al pie de la letra. Las fuerzas internacionales se desplegaron rápidamente a lo largo de las líneas de alto el fuego, separando físicamente a los ejércitos, depositando el armamento en sedes cantonales, y desmovilizando las fuerzas. El balance detallado de los acuerdos sobre

tropas y la cercana supervisión por parte de la IFOR de los movimientos militares redujeron las disyuntivas de seguridad entre las partes. El programa de Adiestramiento y Equipamiento, realizado al margen de la OTAN, reforzó a las fuerzas militares de la Federación hasta crear cierto equilibrio entre los antiguos bandos combatientes. La Fuerza Operativa Internacional de Policía consiguió una similar reducción de tamaño y equilibrio de fuerzas en los efectivos de policía.

La comunidad internacional se lanzó a la reconstrucción del país asolado por la guerra con una energía impresionante. Al final de la Guerra de Bosnia, más de 2.000 kilómetros de carreteras, 70 puentes, la mitad de la red eléctrica y más de un tercio de las viviendas habían sido destruidas. Ante las enormes dificultades logísticas, el Banco Mundial y la Comisión Europea coordinaron un programa de reconstrucción de 5.100 millones de dólares. Hacia 1.999, más de un tercio de las viviendas habían sido reparadas, y la mayoría de las infraestructuras urbanas restauradas a niveles de preguerra,

desde líneas telefónicas, centrales de energía eléctrica y servicio de aguas hasta escuelas primarias.

Fue aquí donde la misión internacional tuvo mayor éxito. Su labor política fue más modesta, y se limitó a la organización de elecciones en el espacio de tiempo más corto posible. Se creía que las elecciones iban a ser la clave para eliminar a los extremistas del paisaje político y entrar en una nueva era de democracia liberal. También eran un primer paso en la construcción de las instituciones del nuevo Estado. Cuando ocurrió, los líderes nacionalistas de los tiempos de guerra volvieron al poder en sucesivas rondas electorales, reforzados y legitimados con sus nuevos mandatos, dejando a la comunidad internacional sin más alternativa que llevar a cabo su misión en asociación con las mismas personas que habían provocado la guerra.

Mientras la comunidad internacional estaba gastando su dinero con liberalidad en la reconstrucción del país, la misión de paz topó con poca resistencia. Sin embargo, una vez que

## No hay paz sin justicia

Tras un comienzo poco favorable, el Tribunal Internacional para los Crímenes de la antigua Yugoslavia ha recorrido un largo camino. Cada vez más la institución es vista dentro y fuera de la antigua Yugoslavia como decisiva para restaurar la estabilidad en la región y reforzar la confianza entre las comunidades. Más aún, mientras más y más personas son juzgadas, se está formando un cuerpo legal que será clave para el futuro.

Fundado por la Resolución 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en mayo de 1993, el Tribunal tiene el mandato de perseguir y juzgar a los responsables de graves violaciones de la ley humanitaria internacional – infracciones de la Convención de Ginebra de 1949, violaciones de las leyes o usos de la guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad – cometidos en el territorio de la antigua Yugoslavia desde 1991. En noviembre del 2000, 39 acusados estaban siendo juzgados, esperan juicio, o han sido ya juzgados y hallados culpables. Otros 25 sospechosos de crímenes de guerra,

entre ellos Radovan Karadzic, Ratko Mladic y Slobodan Milosevic, siguen en libertad.

En los primeros años, el Tribunal hizo frente a una serie de problemas aparentemente insuperables. Éstos incluían una financiación limitada, la hostilidad de las autoridades locales, y un tibio apoyo por parte de la comunidad internacional. Un año después de concluir la guerra de Bosnia, los representantes del Tribunal no fueron invitados a la reunión de diciembre de 1996, en Londres, del Consejo de Implementación de la Paz, la autoridad gubernamental que vigilaba el proceso de paz. A pesar de ello, el entonces fiscal, el sudafricano Richard Goldstone, decidió asistir a esta reunión en la cual fueron revisados los primeros doce meses de paz. Poco después, su perseverancia y la de otros miembros del Tribunal empezó a producir resultados.

La suerte del Tribunal cambió en el 10 de julio de 1997, cuando durante una osada operación los guardianes de la paz de Naciones

Unidas arrestaron a un sospechoso de crímenes de guerra, Milan Kovacevic, y mataron a otro, Simo Drljaca. Kovacevic y, en especial, Drljaca, eran peces gordos y su eliminación rompió el ciclo de impunidad que había caracterizado las guerras de Yugoslavia. La temida reacción no llegó a materializarse, y siguieron más detenciones en su debido momento. Hasta la fecha, la Fuerza de Estabilización (SFOR) arrestó a 19 acusados; otros tres sospechosos de crímenes de guerra fueron abatidos al resistirse a la detención o se suicidaron antes de rendirse.

Incluso antes del 10 de julio de 1.997, hubo arrestos en la Administración Transitoria de Eslavonia Oriental de las Naciones Unidas en Croacia. El primer juicio por crímenes de guerra fue el de Dusko Tadic, un serbobosnio, detenido en febrero de 1994 en Munich, Alemania. Después de un juicio de 79 días y posterior apelación, fue sentenciado a 20 años de cárcel. Ocho acusados han muerto; dos están encarcelados. Los cargos contra 18 acusados, tres de los cuales estaban bajo custodia, han sido reti-

se cumplieron los objetivos militares y humanitarios inmediatos y la atención se volvió hacia la creación de un Estado viable, la comunidad internacional se enfrentó con una intensa resistencia política.

La Bosnia de posguerra fue en la práctica dividida en tres zonas territoriales, limitadas por las líneas de alto el fuego. Cada una disfrutó de independencia funcional en asuntos políticos y económicos, y fue gobernada por una administración separada bajo el control de uno de los tres ejércitos. Como en cualquier conflicto prolongado, estos semiEstados desarrollaron estructuras de poder fuertemente resistentes al cambio. Algunos elementos de estos regímenes tenían estrechos lazos con contrabandistas y el crimen organizado, y estas actividades eran la principal fuente de riqueza y poder para ciertos líderes políticos. La combinación de la amenaza y la promesa de recompensas –el reparto de los botines de guerra y la colocación en empleos del sector público – les permitían monopolizar el poder político dentro de su propio

grupo étnico. Siguiendo la tradición del antiguo Partido Comunista Yugoslavo, los partidos nacionalistas usaron las redes clientelistas para mantener las instituciones públicas subordinadas a su voluntad.

Estas estructuras de poder dominaron la vida política en la Bosnia de posguerra. Lo que visto desde fuera parecía un obstinado odio étnico resultaba ser la cruda manipulación política de intereses. La élite política usaba la retórica nacionalista como una herramienta para controlar a su propia población, jugando con los temores colectivos a fin de aumentar las diferencias entre los grupos étnicos. Prácticamente cualquier objetivo internacional que fuera más allá del reparto de ayuda, como promover el retorno de los refugiados o la creación de un espacio económico común, ponía en peligro las estructuras de poder nacionalistas, y encontró una firme oposición. Ante un callejón sin salida en la mayoría de los frentes de actuación, la misión internacional simplemente impulsó lo que podía ser conse-

rados. Dos acusados fueron declarados inocentes en el juicio.

Muchos, en la comunidad internacional, temían que el tema de los crímenes de guerra y la justicia complicaría las negociaciones de paz y acabaría con un arreglo definitivo. El Tribunal fue constituido tras la publicación de un Informe de 3.300 páginas por una Comisión de cinco expertos juristas, dirigidos por Cherif Bassiouni, un profesor de Derecho de la Universidad De Paul de Chicago, sobre la limpieza étnica. La Comisión se estableció a partir de la Conferencia de Londres de agosto de 1992, en respuesta a las revelaciones de los medios de comunicación sobre la existencia de campos de detención serbios. El trabajo de la Comisión fue en gran medida financiado por donaciones de la Fundación Soros, el trust benéfico fundado por el financiero internacional y filántropo George Soros.

El gobierno holandés cedió al Tribunal un Cuartel General en La Haya, que no es ya suficiente para albergar, la plantilla actual de 1.200 personas. El presupuesto del Tri-

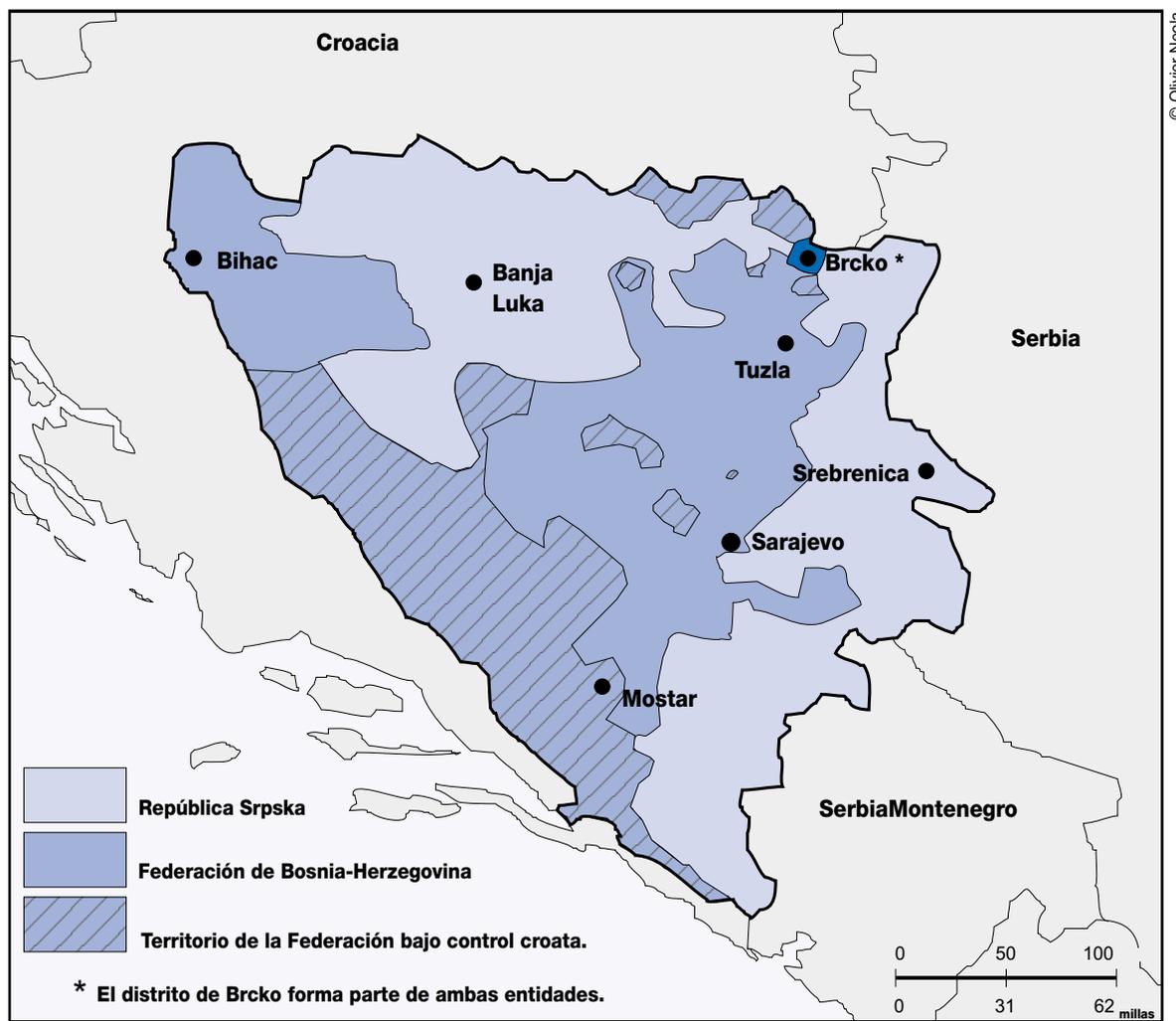


Se busca: 25 sospechosos de crímenes de guerra siguen en libertad.

bunal, que pasó de 276.000 dólares USA en 1993 a cerca de 100 millones en 2000, es financiado por Naciones Unidas. Algunas actividades – tales como el programa de exhumaciones en Srebrenica, escenario de la mayor masacre individual de la guerra de Bosnia, y una

campana informativa explicando el trabajo del Tribunal dentro de la región – se financian a través de fuentes externas. Además, a partir de la campaña de Kosovo, 11 países enviaron equipos forenses para ayudar al Tribunal en sus investigaciones.

© Reuters



guido en ese escenario, esto es, la reconstrucción física. Inevitablemente, el desembolso de grandes sumas para la reconstrucción con un mínimo de reformas políticas o institucionales simplemente ayudó a reforzar aún más el poder de los nacionalistas.

Fue la persistente existencia de estos sistemas paralelos lo que frustró el establecimiento del Estado bosnio. El poder real se ejercía en la sombra. Los partidos nacionalistas no tenían ningún incentivo para que el control de sus asuntos se trasladara a nuevas instituciones que no estaban seguros de controlar. Mediante la simple táctica de participar, se aseguraron de que las instituciones del Estado se mantenían en poder de los políticos nacionalistas.

Tras cinco años, las estructuras de poder nacionalista están fragmentándose, socavadas por el cansancio de la población y la vuelta inexorable a la normalidad en la región. En la República Srpska, el régimen de Karadzic empezó a desmoronarse a partir de los Acuerdos de Dayton, seguido de la ruptura entre Pale y Belgrado. Las fuerzas de seguridad privadas de las cuales dependía el depredador régimen de Karadzic eran tremendamente caras de mantener. Unas pocas operaciones internacionales bien dirigidas para desbaratar sus

redes de contrabando, junto con una campaña política concertada para forzarle a abandonar su cargo acabaron con su poder.

El mini-Estado croata duró más tiempo, pero experimentando la pérdida considerable de los ingresos procedentes de Croacia a partir de la derrota del partido del anterior Presidente Tudjman, la Unión Democrática Croata (HDZ) en las elecciones, a principios de 2.000. Con las fuentes de subsidio exterior secándose, las estructuras paralelas cada vez parecen más incapaces de suministrar servicios públicos básicos, sin mencionar los sobornos de los cuales depende su poder. Como resultado, están apareciendo divisiones en la maquinaria política. Un puñado de figuras principales dentro del HDZ bosnio están ahora reorientándose hacia la comunidad internacional, en busca de una fuente de ingresos más estable. Por otra parte, la dirección del Partido bajo el mando de Ante Jelavic ha escogido la vía de la confrontación total con la comunidad internacional y amenaza con retirarse de todas las instituciones.

Si bien este proceso de decadencia crea oportunidades reales, genera también riesgos para el proceso de paz. Los partidos nacionalistas siguen siendo lo bastante fuertes para ase-

gurar que haya una continua crisis de gobierno a todos los niveles del Estado bosnio. Mientras los viejos sistemas se colapsan, las estructuras constitucionales simplemente no están preparadas para asumir el poder. Las dos entidades tienen unas finanzas públicas caóticas, fondos de pensiones en bancarrota, un sector público ineficaz, una corrupción institucional rampante. Además carecen de las habilidades ni, al parecer, de la voluntad política para acometer las reformas económicas que el país necesita.

En consecuencia, si bien los días de los partidos nacionalistas monolíticos pueden estar contados, están siendo reemplazados no por una democracia liberal sino por el creciente faccionalismo y la decadencia institucional. Un nuevo gobierno, por sinceras que sean sus intenciones de reforma, afrontará la batalla en inferioridad de condiciones contra este entorno de instituciones débiles, recursos en disminución y resistencia desde muchos ángulos. Justamente cuando los cambios en Croacia y Serbia alejan el peligro de renovadas hostilidades, el riesgo para Bosnia es que el crónica debilidad del Estado le puede llevarlo al colapso bajo el peso de la creciente crisis económica y política.

Frustrada por la constante falsedad de los políticos bosnios, la comunidad internacional se arrogó una serie de nuevos y ambiciosos poderes. Desde el débil rol de coordinador contemplado en los Acuerdos de Dayton, el Alto Comisario ha sido elevado hasta el poder central legislativo. En diciembre de 1997, el Consejo de Implementación de la Paz, la autoridad intergubernamental que supervisa la misión, autorizó al Alto Representante a imponer leyes y a cesar a cargos públicos que obstruyan el proceso de paz.

Los poderes del Alto Representante han demostrado ser extremadamente útiles para soslayar instituciones estatales en punto muerto. Gracias a esos poderes es posible arrebatar el control de la radiodifusión pública a los partidos nacionalistas, introducir una moneda común o devolver la vivienda y los derechos de propiedad a las víctimas de la limpieza étnica durante la guerra. Inicialmente controvertida, la imposición de leyes por el Alto Representante se ha convertido en rutina, provocando poca contestación desde las élites bosnias. Sin embargo, suscita una serie de problemas para la implementación de leyes específicas y la evolución del sistema constitucional.

Las restricciones administrativas y de recursos son problemáticas tanto para las leyes impuestas como para las adoptadas de forma regular. Es, por ejemplo, imposible conseguir por decreto que exista un servicio de aduanas o una judicatura que funcionen. Los éxitos en el terreno jurídico de propiedad impuesto por la Oficina del Alto Representante son el resultado de un mayor esfuerzo de gestión para asegurar que las administraciones municipales están realmente poniendo en práctica las nuevas leyes. En el distrito bajo administración internacional de Brcko, la mayor restricción no es la oposición nacionalista, sino la peligrosa escasez de recursos para mantener viva una compleja estructura institucional.

Hay también una tentación constante por parte de los observadores exteriores así como de las fuerzas políticas bosnias de presionar al Alto Representante para que promulgue una ley que resuelva un problema específico a corto plazo o para ayudar a un cierto político. Esto, sin embargo, en lugar de reforzar la confianza en las jóvenes instituciones, puede socavarlas completamente, reemplazando la arbitrariedad de los regímenes anteriores con el arbitrio de la comunidad internacional.

La tutela es un arma nueva en el arsenal de las intervenciones internacionales y Bosnia es su primer campo de pruebas. Finalmente se puede considerar legítima solamente si tiene como consecuencia la creación de un Estado efectivo. La tarea de la misión internacional es ahora la de un arquitecto, que crea estructuras que continuarán en pie después de que se retiren los soportes externos.

Pero en los poderes del Alto Representante no hay magia. No puede simplemente actuar por decreto. Pocas Agencias internacionales en Bosnia tienen gran experiencia en la creación de instituciones. Cada una de las Agencias tiene tendencia simplemente trabajar con las tareas a las que está familiarizada: reconstrucción, control y, aún más, elecciones. La pregunta es si la misión internacional puede variar la situación con éxito.

Algunas iniciativas han tenido resultados notables. Ha sido creado un Banco Central bajo la autoridad de un gobernador internacional, que introdujo con éxito la nueva moneda en 1998. Un programa intensivo y prolongado de la Oficina de Asistencia Aduanera y Fiscal de la Unión Europea para reformar la administración de aduanas ha producido resultados espectaculares. La Comisión de Medios Independientes, una nueva autoridad para la concesión de licencias de medios de radiodifusión, ha colaborado para promover la independencia de estos medios. A nivel municipal, los esfuerzos para crear estructuras administrativas locales capaces de imponer las leyes de propiedad están, poco a poco, alcanzando resultados positivos. Cada una de estas iniciativas ha requerido una clara visión estratégica de cómo utilizar diferentes formas de influencia internacional para tratar un problema complejo. La comunidad internacional necesita ahora analizar detenidamente las estructuras para completar el proyecto de construcción estatal. En mayo del 2000, el Consejo de Implementación de la Paz fijó una lista de instituciones esenciales cuya creación debía ser asunto prioritario. Éstas incluían entes centrales reguladores en telecomunicaciones, energía y transporte, un funcionariado independiente y profesional, y fuentes de ingreso garantizadas para el Estado. Para ser capaz de afrontar este reto, la misión internacional necesitará ir más allá del puro batallar con los restos de los regímenes de tiempos de guerra y empezar a construir instituciones que supervisen un proceso de evolución constitucional, orientado a la creación de un Estado eficaz que sea asumido como legítimo por la opinión pública bosnia.



Los documentos de análisis de la ESI sobre Europa Suroriental están disponibles en Internet en: [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)

# Soluciones para la seguridad

*David Lightburn recorre el paisaje militar de Bosnia y analiza los programas internacionales orientados a construir la seguridad a largo plazo.*

Cuando las armas callaron y las fuerzas de mantenimiento de la paz dirigidas por la OTAN se desplegaron en Bosnia-Herzegovina (en adelante Bosnia) en diciembre de 1995, la guerra había terminado pero la paz seguía siendo frágil. Bosnia estaba dividida en bandos militares hostiles; las relaciones entre las fuerzas armadas rivales eran difíciles y una presencia militar extranjera parecía necesaria para evitar la reanudación de las hostilidades. Los Acuerdos de Dayton contenían un complicado calendario de obligaciones militares que cada una de las antiguas partes beligerantes tenía que cumplir pero la tarea de hacer que el acuerdo fuese algo más que un alto el fuego precisaba algo más que separar y controlar los diferentes ejércitos de Bosnia. Para establecer un sistema de seguridad a largo plazo y evitar una vuelta a las hostilidades, la OTAN y otras organizaciones internacionales han desarrollado un serie de programas diseñados para construir la confianza entre los combatientes de diferentes orígenes étnicos y para ayudar a crear las condiciones en las cuales se pueda evolucionar hacia un marco de seguridad apropiado, rentable y durable.

Los Acuerdos de Dayton reconocían la existencia de dos ejércitos separados en Bosnia – el de la Federación de Bosnia-Herzegovina, la entidad predominantemente croata y bosniomusulmana (bosniaca), y la República Srpska, la entidad predominantemente serbia. Sin embargo, de facto, había y sigue habiendo tres ejércitos, puesto que las fuerzas croatas y las bosniacas no se han integrado ni sobre el papel ni en la práctica, y la cooperación entre ambas es mínima y superficial. Este arreglo peculiar es el legado de casi cuatro años de guerra, en el que tres fuerzas de base étnica, compuestas por una mezcla de tropas regulares, paramilitares, soldados de reemplazo, voluntarios extranjeros, guerrillas y policías paramilitares, lucharon tanto por el territorio como por la supervivencia. También refleja la implicación de los dos Estados vecinos y otros países en el conflicto. Más aún: a consecuencia de la lucha una gran cantidad de armas y municiones estaban en manos de particulares o almacenados en grandes arsenales.

---

*David Lightburn es analista del Centro Pearson de Mantenimiento de la Paz en Nueva Escocia, Canadá. Fue anteriormente miembro del Secretariado Internacional de la OTAN y entre la primavera de 1992 y el otoño del 2000 ayudó a desarrollar el concepto de mantenimiento de paz de la Alianza, incluyendo su Programa de Cooperación para la Seguridad en Bosnia.*

---

Para los observadores externos, la estructura de la seguridad interna de Bosnia aparece inevitablemente como algo totalmente ineficaz. Las desfallecientes economías de ambas entidades están condicionadas por el esfuerzo de mantener ejércitos separados y sobredimensionados, pobremente equipados y adiestrados. Más aún, la ausencia de verdadero diálogo entre los sectores militares de los pueblos que forman Bosnia significa que existe poca voluntad política para desarrollar una defensa común y estructuras militares conjuntas. Esto impide que el país pueda unirse en el futuro a las estructuras europeas o euroatlánticas e incluso colaborar individualmente con otras naciones, incapacitándolo para garantizar su propia seguridad sin la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la OTAN.



Los soldados bosnios, croatas y serbios tienen que trabajar juntos para

Los Acuerdos de Dayton cedían la defensa a las partes pero la seguridad y estabilidad a largo plazo no pueden alcanzarse a menos que los bosnios de ambas entidades puedan hablar, cooperar y trabajar juntos para levantar las estructuras de defensa común de su país. Sin embargo todavía no se ha verificado ninguna cooperación significativa a nivel estatal a causa del clima de desconfianza que prevalece entre los tres grupos étnicos.

Desde 1997, la comunidad internacional ha procurado promover una mayor cooperación militar entre las partes, y potenciar la efectividad del Comité Permanente sobre Asuntos Militares (SCMM), el cuerpo conjunto establecido por el acuerdo de paz. Mediante el Consejo de Implementación de la Paz (PIC), la comunidad internacional está trabajando para convencer a todas las partes de la naturaleza esencialmente dinámica de los Acuerdos de Dayton, que establecieron una base pero no un techo, y que deben entenderse como un proceso hacia la paz y seguridad autosostenibles y a largo plazo más que como un conjunto de requisitos mínimos para la estabilidad a corto plazo.

Los Acuerdos de Dayton proporcionaron el fin inmediato de las hostilidades, la separación de las fuerzas armadas

de las partes en conflicto, y la creación de un ambiente seguro dentro del cual la comunidad internacional y los ciudadanos de Bosnia podrían iniciar el proceso de reconciliación, el retorno de los refugiados y la reconstrucción. En diciembre de 1995, los tres ejércitos de Bosnia, cansados de la lucha y desorganizados, ofrecieron una resistencia mínima a la Fuerza de Implementación (IFOR) dirigida por la OTAN, y cumplieron las exigencias iniciales de la comunidad internacional. Éstas comprendían la entrega del territorio; el establecimiento de una zona de separación; el acantonamiento de equipo pesado y personal militar; el cumplimiento de las reglas y procedimientos emitidos por la IFOR en lo referente al adiestramiento; la retirada coordinada de minas; la constitución de comisiones militares conjuntas; y la libertad de movimientos para la IFOR.

Visto retrospectivamente, el grado de cumplimiento por parte de las fuerzas armadas y las autoridades de defensa de ambas entidades fue notable. No hubo una vuelta a las hostilidades. Se garantizó un clima seguro para las agencias civiles que operan en Bosnia. Y el disputado y estratégico distrito de Brcko ha sido desmilitarizado. Se ha destruido armamento, la retirada de minas ha comenzado y ambas entidades han empezado a reestructurar sus ejércitos y reducir su tamaño. Como consecuencia, la IFOR y su sucesora, la Fuerza de Estabilización (SFOR), pudieron moverse con más libertad vigilando la implementación de los aspectos puramente militares. Los Acuerdos de Dayton empezaron a apoyar el trabajo de las autoridades civiles. La SFOR se ha visto cada vez más implicada en los esfuerzos internacionales para reformar la sociedad bosnia y acabar con las prácticas corruptas, tales como el control político sobre la economía, los medios de comunicación y la policía.

Aunque el Comité Permanente para Asuntos Militares, institución de defensa conjunta de Bosnia según el mandato de Dayton, fue inoperante en ausencia de verdadero diálogo entre las partes en asuntos de seguridad y defensa. En 1997, la OTAN lanzó un Programa de Cooperación entre la Alianza y Bosnia para promover el proceso de reconciliación en el país, ayudando a las autoridades militares a estimular ese diálogo y promover el proceso de cooperación interna en la esfera de defensa.

Las actividades iniciales, principalmente cursos en la Escuela de la OTAN de Oberammergau, Alemania, se encaminaban a promover la reconciliación y las oportunidades de diálogo entre los participantes, así como a proporcionar información básica sobre los objetivos de los diversos programas de la comunidad internacional en Bosnia. Grupos de hasta 45 mandos militares y funcionarios civiles de defensa asistieron a ellos con representación paritaria de cada uno de los tres grupos étnicos que forman Bosnia. En noviembre de 2000, más de 450 personas habían participado en dichos cursos, entre ellos ministros de defensa y sus subordinados, jefes de Estado Mayor, y otros miembros de los máximos estamentos políticos, militares y de defensa, así como jóvenes oficiales y representantes de ministerios.



© Reuters

construir una seguridad duradera en Bosnia.

Muchos de los participantes pudieron renovar antiguos lazos con colegas de grupos étnicos diferentes, relaciones que se remontaban a las épocas que pasaron juntos en el antiguo Ejército popular yugoslavo e incluso, en algunos casos, en la escuela. Los participantes valoraron la oportunidad de discutir y debatir sobre el futuro. El ansia de información era evidente y muchos lograron una mejor comprensión del papel de las diferentes agencias internacionales en su país que a menudo contrastaba vivamente con la imagen proporcionada por sus propios medios de comunicación. Los grupos se relacionaron con notable facilidad y se forjaron amistades. Se intercambiaron abiertamente puntos de vista, así como anécdotas de guerra entre antiguos adversarios.

En 1999, el Programa de Cooperación para la Seguridad entró en su segunda fase. Ello implicaba proporcionar información más detallada sobre las propuestas de la comunidad internacional y una discusión más profunda sobre la construcción de la paz, el desarrollo nacional y los retos que encaraba Bosnia. Además de los cursos, la OTAN organizó varios Seminarios especializados para altos funcionarios de defensa y de otras áreas, y recibió la visita de varios grupos de funcionarios públicos y medios de comunicación de Bosnia. Como experimento, se celebró una reunión de alumnos en 1999; por aquella época 250 bosnios habían participado en los cursos en Oberammergau. Casi 200 personas acudieron desde todos los puntos de Bosnia al evento en el Cuartel General de la SFOR en Sarajevo. El éxito se repitió desde entonces en reuniones celebradas en Banja Luka, República Srpska. Encuentros similares están planeados para el futuro a fin de favorecer los contactos nacidos o reavivados en Oberammergau.

Hoy el programa ha entrado en una fase que se concentra en comprometer a los cargos públicos bosnios y a la generación emergente con soluciones para los retos clave de seguridad que encara su país. Bosnia no puede seguir confiando indefinidamente en una presencia armada exterior para su estabilidad y seguridad interiores. Ni puede la comunidad internacional seguir proporcionando los actuales niveles de recursos para este fin.

Durante los últimos dos años, el Consejo de Implementación de la Paz ha identificado las necesidades para que la estabilidad en Bosnia llegue a ser duradera y autosostenible. La reunión de Ministros de Exteriores en Madrid en diciembre de 1998 solicitó a las partes que desarrollaran una política de seguridad común para Bosnia, así como una dimensión estatal para la defensa. Esto incluía un Comité Permanente sobre Asuntos Militares reforzado y mayor colaboración militar entre las fuerzas armadas de las dos entidades, así como una doctrina militar común sobre un programa de adiestramiento. En Bruselas en mayo de

2000, el Consejo de Implementación de la Paz estableció posteriores objetivos. Estos incluían la transformación del Comité Permanente de Asuntos Militares en una institución de defensa efectiva a nivel estatal; el desarrollo de estructuras de fuerza sostenibles y abastecibles, acordes con las necesidades de seguridad a largo plazo de Bosnia; plena transparencia de la ayuda militar exterior y un mando unificado y de control de las fuerzas armadas capaz de promover despliegues conjuntos en el seno de las organizaciones de seguridad internacionales y regionales.

Algunas organizaciones internacionales están ayudando a llevar adelante este proceso. Además de su Programa de Cooperación, la OTAN está involucrada a través de la SFOR en los esfuerzos para reestructurar las fuerzas armadas de Bosnia, reducir su tamaño e implantar un inspector General, – actualmente un coronel de EE.UU., pero que se pretende que finalmente sea una institución local – que vigile el comportamiento de las autoridades militares y garantice que no abusen de su poder. La Oficina del Alto Representante está colaborando en el desarrollo del Comité Permanente sobre Asuntos Militares. La Organización para

la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) sigue trabajando en medidas de confianza y control de armamentos. Y la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia está investigando cómo puede Bosnia contribuir a las misiones internacionales de mantenimiento de la paz en otras partes del mundo.

Un marco conceptual para las deliberaciones futuras fue sometido a consideración de los cargos militares y civiles participantes en los cursos sobre cooperación en seguridad de la OTAN y de

los altos cargos de los Ministerios de Defensa y Exteriores en un seminario celebrado en Oslo, Noruega, en el verano de 2000. Se han identificado dos necesidades fundamentales para el desarrollo de un concepto viable de estabilidad a largo plazo y autosostenible. Primero, una serie de funciones esenciales que Bosnia debe asumir. Estas funciones esenciales identificadas por el Consejo de Implementación de la Paz son: el desarrollo de una política común de seguridad y defensa; la creación de unas fuerzas armadas de menor tamaño y medidas para aumentar la confianza.

Además un conjunto de medidas para la seguridad en cooperación deben ser estudiadas con la comunidad internacional. Al igual que la mayoría de los países europeos, Bosnia sencillamente no puede mantener grandes fuerzas en sus fronteras para defenderse a sí misma. El país necesitará, por tanto, aprobar una serie de medidas de seguridad internacional en lugar de garantías absolutas por parte de cualquier otra nación o grupo de naciones. Dichas medidas podrían incluir una continua presencia militar internacional, de naturaleza y tamaño a determinar, pero orientadas principalmente a colaborar en el desarrollo del sistema de defensa a nivel estatal; la futura participación bosnia en el programa de la Asociación para la Paz de la OTAN o en

---

**Bosnia no puede seguir confiando indefinidamente en una presencia armada exterior para su estabilidad y seguridad.**

---

otras organizaciones internacionales; el avance en las conversaciones para el control regional de armamentos establecidas en los Acuerdos de Dayton, una perspectiva políticamente más brillante en Zagreb y Belgrado; y el desarrollo de estrechos lazos e intercambios militares con Serbia, Croacia y otros Estados vecinos, como contribución a la estabilidad regional y a la creación de confianza.

Los cargos públicos bosnios están actualmente cooperando con la comunidad internacional para completar la agenda que definió para ellos el Consejo de Implementación de la Paz. Un desafío inmediato es la creación de un marco de cooperación duradera y real entre las dos fuerzas armadas del país. Una reestructuración como ésta no se enfocaría a forjar un ejército integrado a partir de las tres fuerzas armadas del país, como han proclamado algunos que desean hacer descarrilar el proceso. Cualquier reestructuración de fuerzas necesitaría reflejar y respetar la cultura y tradiciones de los pueblos que constituyen el país, tal y como ocurre en algunos países occidentales como Bélgica, Canadá y el Reino Unido.

No se tiene la intención, por ejemplo, de integrar las fuerzas de las diversas entidades a niveles inferiores. En lugar de eso, una alternativa sería desarrollar una estructura de mando y control unificada a nivel de Estado, con adiestramiento y formación conjuntos, y que incluya una política de defensa y doctrina militar comunes, a través del Comité Permanente sobre Asuntos Militares. El propósito de dichas fuerzas sería mantener la soberanía e integridad territorial del país, contribuir a la seguridad internacional con las Naciones Unidas y otras misiones de mantenimiento de la paz y proporcionar ayuda a las autoridades civiles en los casos de emergencia civil, desastre o urgencia social.

En algunas áreas definidas por el Consejo de Implementación de la Paz, se están haciendo progresos. Las fuerzas armadas y los presupuestos de defensa se redujeron en las dos entidades aproximadamente en un 15 por ciento, y está previsto un recorte similar para el 2000. Sin embargo, en el futuro, esta reducción no le corresponderá a la comunidad internacional y dependerá de que se genere un apoyo político y popular significativo dentro de Bosnia.

El principal escollo sigue siendo la falta de voluntad política en el área de la defensa, tanto a nivel de Estado como de entidades étnicas. Se requiere un cambio radical de actitud en los miembros de la presidencia conjunta y otros líderes del Estado. Las estructuras de poder con base étnica y las sospechas remanentes en muchos grupos influyentes sobre los motivos ocultos de otros grupos no fomentan un clima de cooperación. Más aún, algunos cargos públicos siguen ocultándose tras el argumento de que la defensa estaba considerada como una responsabilidad de las entidades en el Acuerdo de Dayton. Esto obstaculiza particularmente la evolución del Comité Permanente sobre Asuntos Militares. Su Secretaría todavía carece de sede permanente, depende de la comunidad internacional para la informática, tiene

una escasez crónica de plantilla y por lo tanto no ha podido llevar adelante ninguna tarea esencial, limitándose a funciones principalmente administrativas.

Otros serios obstáculos provienen de una simple falta de comprensión de los conceptos de defensa más modernos. Los ejércitos siguen siendo demasiado grandes y caros; la cantidad de hombres con uniforme sobrepasan tanto las exigencias legítimas de seguridad como los patrones europeos. En las dos entidades, la mayoría de las armas y otros equipos fundamentales están obsoletos y en deficientes condiciones operativas. Los ejércitos tienen dificultades para mantener un nivel razonable de entrenamiento. Los presupuestos de defensa también superan los patrones internacionales y son una severa carga para las disminuidas economías de las partes. Pero al no haber, como hasta ahora, ningún debate público sobre seguridad y defensa en Bosnia, no existe presión de la opinión pública para que las fuerzas armadas existentes se muevan más allá del alto el fuego.

Para ganar el apoyo popular se necesitará lanzar una campaña informativa agresiva y coordinada que informe al bosnio medio de los problemas y estimule un diálogo verdadero sobre asuntos de seguridad. Unas fuerzas armadas organizadas más racionalmente y con diferente apariencia enviarían una señal positiva al pueblo bosnio, eliminando la posibilidad de un retorno al conflicto en una perspectiva de estabilidad a largo plazo. Esto impulsaría en su momento la reconciliación en otras áreas y ayudaría a atraer la inversión extranjera en el país y la región. Las perspectivas de progreso mejorarán esperanzadamente cuando Bosnia comience a reintegrarse gradualmente el resto de Europa, y cuando se dé cuenta de cuán impracticable es la actual estructura de defensa, y cuán contraproducente es para el proceso de normalización dentro y fuera de Bosnia.

Academic  
NATO Forum

## B e c a s

**La OTAN ofrece cada año un número limitado de becas de investigación para personas individuales e instituciones. Pueden solicitarlas los ciudadanos de los países miembros de la OTAN o de países de la Asociación.**

Los detalles completos pueden consultarse en la página web de la OTAN:

<http://www.nato.int/acad/home.htm>

# La guerra de los medios

*Daniel Deluce analiza la reforma de los medios de comunicación en Bosnia, que empezó realmente en serio cuando los encargados de mantener la paz ocuparon los transmisores pertenecientes a la televisión serbobosnia.*

Los manifestantes en Serbia la llamaban la "Bastilla". Durante 13 años, el edificio de las emisoras estatales fue el odiado símbolo del gobierno autoritario del Presidente yugoslavo Slobodan Milosevic. Cuando los manifestantes asaltaron la Radiotelevisión de Serbia, se inició el fin del régimen de Milosevic. Cuando éste no pudo convencer al ejército o la policía que defendieran el monopolio televisivo, su dictadura estaba acabada. La ciudadela había caído.

La Radiotelevisión de Serbia (RTS) fue la más poderosa herramienta de Milosevic, un mazo electrónico que podía aplastar cualquier disidencia y promover el apoyo a la guerra. A Serbia le queda un largo camino hasta garantizar la democracia y el imperio de la ley, pero el fin del amplio control de Milosevic sobre la RTS abrió una nueva era y una oportunidad para que la libertad de expresión se consolide.

Si la comunidad internacional hubiera conocido la televisión serbia a finales de los 80, podría haber visto las señales de un destino amenazador para la antigua Yugoslavia. La RTS y otros medios de comunicación bajo el control de Milosevic crearon las condiciones para la guerra, convenciendo a muchos serbios de que los fantasmas de la Segunda Guerra Mundial habían retornado. La RTS construyó un universo fantástico en el cual la capital bosnia, Sarajevo, nunca fue sitiada y la devastada ciudad croata de Vukovar había sido "liberada". La actuación de los medios

desde Belgrado ayudó a multiplicar una propaganda repleta de odio entra el resto de las Repúblicas yugoslavas. Su legado se dejará sentir durante los años venideros.

Tras el estallido de las hostilidades en la antigua Yugoslavia, los Estados miembros de la OTAN y por otros países occidentales gastaron grandes sumas especialmente en Bosnia-Herzegovina (en adelante, Bosnia) y Serbia, en un intento de

reparar el daño producido. La ayuda internacional facilitó a la opinión pública en Serbia y Montenegro el acceso a fuentes de información alternativas, y a contrarrestar la desinformación de los medios de comunicación estatales. En Bosnia, un cierto grado de pluralismo y libertad ha empezado a aparecer gracias en parte a las donaciones internacionales a periódicos y emisoras independientes.

En cualquier caso, cuando se trata de prevenir conflictos o construir la paz, los medios de comunicación no siempre consiguen la prioridad que merecen. A pesar del papel destructivo jugado por los medios al atizar las llamas del odio étnico, el acuerdo que terminó

con la guerra de Bosnia negociado en Dayton, omitió incluir alguna provisión específica sobre los medios de comunicación en el nuevo Estado, aparte de una breve referencia a la libertad de prensa en relación con las elecciones. Las organizaciones internacionales encargadas de vigilar la implementación del acuerdo de paz han gastado desde entonces mucho tiempo y energías para compensar esta omisión.

Hasta el otoño de 1997, la comunidad internacional en Bosnia se vio obligada a tolerar el discurso de odio vomitado por Srpska Radio-Televizija (SRT), la estación controlada por los protegidos de Milosevic en Pale, República Srpska, justo en las afueras de Sarajevo. En ausencia de una regulación coherente de las frecuencias o la concesión de



Arma letal: si la comunidad internacional hubiera estado viendo la televisión serbia a finales de los 80 comprendería lo que sucedió posteriormente.

© Reuters

---

*Daniel Deluce, antiguo corresponsal de Reuters en Sarajevo, trabajó para la Oficina del Alto Representante en Bosnia entre la primavera de 1998 y el otoño del 2000 en el proyecto para reformar los medios de comunicación de Bosnia.*

---

licencias y con una judicatura contaminada políticamente, el entonces Alto Representante, Carl Bildt – que describió a la SRT como un "medio de comunicación del que incluso Stalin se avergonzaría" – tenía pocas herramientas a su disposición. Sin embargo, en sus últimos días como Alto Representante en mayo de 1997, Bildt puso los cimientos de una solución al problema. El Consejo de Implementación de la Paz, la Asamblea de países y organizaciones internacionales en el proceso de paz bosnio, aprobaron un documento en Sintra, Portugal, que otorgaba poderes al Alto Representante para intervenir contra los medios de comunicación que supusieran una amenaza al acuerdo de paz. Era una advertencia clara, teniendo en mente la incendiaria producción de la SRT.

En el verano de 1997, se hizo evidente que la SRT estaba socavando el proceso de paz. Además del lenguaje incendiario utilizado para describir a los no serbios y la hostilidad hacia muchos aspectos de los acuerdos de paz, a la oposición política de la República Srpska le fue denegado el derecho de antena, y se le atacaba de forma rutinaria en las noticias de la noche. Cuando se produjo la lucha por el poder entre los dirigentes de la línea dura de Pale y los más moderados aliados de la entonces Presidenta de la República Srpska, Biljana Plavsic, en Banja Luka, se hicieron más advertencias a los directivos de la SRT, con poco efecto. Los portavoces de prensa del nuevo Alto Representante, Carlos Westendorp, sugirieron una posible acción militar contra la SRT, pero la Fuerza de Estabilización (SFOR) dirigida por la OTAN, siguió siendo cauta en sus pronunciamientos públicos.

Fueron momentos de tensión para la misión de mantenimiento de la paz y para los gobiernos de la OTAN. Las emisiones de la SRT eran explosivas pero los gobiernos occidentales temían que si intervenían contra la SRT, los dirigentes de Pale conseguirían ganar simpatías presentándose a sí mismos como defensores de la libre expresión. El suceso fundamental se produjo en julio, cuando Plavsic nombró nuevos jefes de policía en Banja Luka con el respaldo de las fuerzas de mantenimiento de la paz del Reino Unido y de la República Checa. Se revelaron entonces los detalles de un golpe planeado por los dirigentes de Pale contra Plavsic. La SRT condenó el papel de la SFOR y compa-

ró, en un videoclip, la fuerza de mantenimiento de la paz con las SS nazis. La comparación constituía una clara amenaza contra la misma SFOR.

Cuando la SRT emitió un extracto distorsionado de una conferencia de prensa del fiscal jefe del Tribunal Internacional para Crímenes de Guerra en La Haya, tropas de la SFOR intervinieron a petición de Westendorp, apoderándose de cuatro torres de transmisión el 1 de octubre de 1997. La SRT reanudó las emisiones bajo nueva dirección en los estudios de Banja Luka, donde el personal era más afín a la facción de Plavsic. La programación siguió siendo nacionalista, pero fueron eliminados los excesos del pasado. La respuesta que se anticipaba nunca se materializó. Muchos periodistas serbios habían visto a la SRT como lo que era, un instrumento político que no tenía nada que ver con el periodismo o el servicio público.

Los dirigentes de Pale no se tomaron siquiera la pena de disimular la estructura partidista de la SRT. Los miembros más prominentes del gobernante Partido Serbio Democrático (SDS) y el entonces miembro serbio de la presidencia colectiva de Bosnia, Momcilo Krajisnik (en la actualidad a la espera de juicio en La Haya por crímenes de guerra) encabezaban el consejo de gobierno de la SRT. A raíz de la intervención de la SFOR, la Oficina del Alto Representante (OHR) negoció "pactos provisionales" con Plavsic, que se aprobaron en febrero de 1998. Estos pactos establecían un consejo rector no partidista y disponían la existencia de un "administrador" internacional, que establecería normas para garantizar la independencia editorial.

La toma de las torres de transmisión de la SRT fue decisiva para Bosnia. Amplió el espacio político para las elecciones y allanó el camino para un mayor pluralismo y libertad en Banja Luka, la mayor ciudad de la República Srpska. La comunidad internacional envió un claro mensaje de que estaba lista para detener la incitación al odio y la interferencia partidista en la radiotelevisión pública. Marcó el final del monopolio en la televisión de la República Srpska de los partidarios de la línea dura. La crisis subrayó cómo los partidos nacionalistas seguían dominando en todo el país los medios de comunicación más influyentes y cercenando el debate



El CD-Rom OTAN 2000 ayuda a familiarizarse con el papel y las tareas de la Alianza. Tras una presentación de la evolución de la Alianza, describe la adaptación que ha experimentado ante los retos de seguridad del siglo XXI. Los pedidos sin coste alguno pueden hacerse a:

Distribution Unit,  
Office of Information and Press  
NATO, 1110-Bruselas, Bélgica.

abierto. Los medios bosnios necesitaban claramente una reforma en profundidad para ponerlos en línea con las normas democráticas. La OHR empezó a desarrollar a partir de entonces una estrategia para promover la libertad en estos medios.

Con el tiempo, la estrategia evolucionó. Se necesitaba la creación de un marco regulatorio para la reforma del sector de radiodifusión público, un apoyo financiero continuado para los medios independientes, campañas para explicar los esfuerzos de la comunidad internacional y protección legal a los periodistas.

La reunión del Consejo de Implementación de la Paz de diciembre de 1997 en Bonn, exigió el establecimiento de un sistema regulador que entregaría licencias a los emisores de acuerdo a criterios transparentes. La agencia reguladora, que fue más tarde denominada Comisión de Medios Independientes (IMC), operó bajo supervisión internacional en una institución local. Fue diseñada para crear una competencia justa entre cadenas y eliminar el control político de las ondas.

Con la financiación de Estados Unidos y la Unión Europea, la IMC fue constituida en junio de 1998 por orden del Alto Representante. Cada Departamento tenía un jefe internacional y un segundo jefe bosnio. Un organismo de apelación, compuesto de bosnios y expertos extranjeros, el Consejo de la IMC, fue establecido para revisar las apelaciones de las estaciones. Durante el periodo de intervención, la IMC se las arregló para construir un marco regulador que ha extirpado la manipulación política en la concesión de licencias. Mediante la promulgación de un código de conducta para la radiodifusión, la IMC impidió que siguieran produciéndose emisiones incendiarias. Las estaciones tienden a ser reacias a arriesgar la licencias que poseen o las futuras licencias que esperan obtener por razones ideológicas. Algunas estaciones han recibido reprimendas o han sido multadas, a unas pocas se les ordenó suspender temporalmente la emisión, y dos fueron cerradas por ocupar ilegalmente frecuencias y falsificar documentos.

En lo referente a la IMC, las opiniones están divididas. Algunos periodistas bosnios y otras organizaciones internacionales la han criticado por su debilidad y por avanzar demasiado lentamente en un saturado mercado de medios de comunicación. En un país con menos de cuatro millones de habitantes, hay unas 280 emisoras, probablemente la mayor tasa por habitante en el mundo. La IMC dice que los criterios para nuevas licencias a largo plazo serán mucho más estrictos y generarán un mercado más racional. La IMC también mantiene que se deben respetar los procedimientos legales que permiten a las emisoras la tutela judicial.

Un problema clave es que la IMC tiene que hacer frente a

todos estos problemas con recursos limitados y sin ningún mecanismo de sanción para apoyar sus decisiones. En casos extremos, la IMC puede dirigirse a la SFOR pidiendo ayuda – pero ésta solamente intervendrá si los países miembros de la OTAN lo consideran apropiado. Las disposiciones reglamentarias contra Erotel, una estación controlada por bosnio-croatas de línea dura de la Unión Democrática Croata (HDZ), fueron burladas e ignoradas durante un año.

Cualesquiera que sean las deficiencias de la IMC, ha establecido un patrón de transparencia y justicia que ha reducido en gran medida el sectarismo político de la radiodifusión. Ha tomado como modelo las agencias reguladoras de la Unión Europea y Norteamérica, y ha evitado extender la regulación a la prensa escrita, eligiendo en vez de eso ayudar a las asociaciones de periodistas a promover un código ético. Aunque los excesos son todavía habituales en la prensa escrita, la gran cantidad de publicaciones independientes sirve de contrapeso.

La principal pregunta para el futuro es cómo y cuándo la responsabilidad de la IMC será transferida a las autoridades locales. Un ambicioso calendario ha sido revisado y pospuesto. Las instituciones bosnias tienen todavía que probar que pueden operar de manera transparente y no partidista. Los gobiernos donantes han aprobado un plan para incluir a la ICM en una única agencia reguladora de las telecomunicaciones, bajo supervisión internacional. El actual Alto Representante, Wolfgang Petritsch, considera que el espectro de frecuencias es un recurso económico vital que debe ser regulado de forma que disuada la interferencia política y los monopolios corruptos.

Construir un servicio público de radiodifusión a partir de las cenizas de un sistema ineficaz y étnicamente segregado, ha demostrado ser la parte más difícil de la estrategia de la OHR. Los

grupos políticos establecidos han luchado para mantener el control sobre lo que queda de la antigua Radiotelevisión de Sarajevo, la emisora estatal de Bosnia antes de la guerra. Justo antes de que estallara la contienda en la primavera de 1992, el líder nacionalista serbio, Radovan Karadzic, propuso dividir la emisora – que tenía una buena reputación por su información equilibrada, aunque insípida – en tres canales separados étnicamente. Su propuesta fue rechazada pero se logró cumplidamente una vez que la guerra empezó. Los activos de la Radiotelevisión de Sarajevo fueron repartidos de acuerdo con las conquistas territoriales. Se crearon emisoras de diferente base étnica con la ayuda de Zagreb y Belgrado. En zonas donde el gobierno bosnio controlaba el territorio, la televisión de Sarajevo vino a ser conocida como la Radiotelevisión de Bosnia-Herzegovina (RTV BiH) y cayó bajo el control político del bosniomusulmán Partido de Acción Democrática (SDA) de Alija Izetbegovic. Aunque orientada exclusivamente hacia los bosniomusulmanes, la RTV BiH nunca se comprometió en el discurso de odio

---

Cuando se trata de prevenir conflictos o construir la paz, los medios de comunicación no siempre reciben la prioridad que se merecen.

---



© Reuters

Mensaje con púas: las fuerzas de mantenimiento de la paz dirigidas por la OTAN capturaron cuatro torres de transmisión de la televisión serbo-bosnia, en respuesta a sus emisiones incendiarias.

empleado por los medios de comunicación de los regímenes croata y serbio.

Durante los seis meses siguientes a la intervención de la SFOR contra la SRT, Westendorp lanzó una iniciativa más ambiciosa para reformar todo el sector de la radiodifusión. Tras meses de negociaciones con los tres miembros de la presidencia del país, persuadió a los representantes croata y bosniomusulmán – pero no al serbio – para firmar un acuerdo sobre el futuro de la radiodifusión. Este documento pedía el establecimiento de un nuevo servicio de radiodifusión pública, que respetaría la tolerancia religiosa y la independencia editorial, y operaría de forma transparente en lo financiero. Sugería también una nueva red de radiodifusión pública para todo el país, así como un nuevo sistema de enlaces para la Federación de Bosnia-Herzegovina, la entidad más grande del país por escasa diferencia. También exigía a

las emisoras de Serbia y Croacia acatar las leyes y regulaciones de Bosnia. En la práctica, sin embargo, los regímenes de Belgrado y Zagreb ignoraron esas disposiciones. El SDA obstaculizó después la aplicación de las reformas descritas en el memorándum y el HDZ lo rechazó tras la mutación del miembro croata en la presidencia bosnia.

Un nuevo consejo de gobierno multiétnico en la RTV BiH fue, sin embargo, nombrado, aunque su trabajo resultó obstruido por los ultras del SDA. Con el acuerdo atascado un año después de su firma, Westendorp impuso un nuevo Servicio de Radiodifusión Pública (PBS) para todo el país. Publicada en su último día en el cargo en julio de 1999, la decisión creó una estructura poco definida para asegurar que se respetaba la existencia del Estado bosnio, que la emisora dominada por el SDA sería sustituida por un servicio verdaderamente multiétnico, y que se impondría según un modelo financiero realista.

Los abogados de la OHR encontraron respaldo legal para una radiodifusión a nivel estatal en el Artículo II de la Constitución bosnia, que asigna al Estado los servicios de comunicaciones. Fue una interpretación que puso fin a los debates legales para boicotear la radiodifusión pública multiétnica. La decisión creó asimismo una emisora para la Federación. Más aún, las emisoras de ambas entidades tendrían en el futuro acceso a la programación internacional únicamente a través del nuevo servicio para Bosnia-Herzegovina, que representaría a Bosnia ante las organizaciones internacionales. El vacío legal que había permitido la existencia de las grandes emisoras públicas monoétnicas fue eliminado. Al nuevo servicio se le exigió producir al menos una hora de programación diaria con noticias y temas de actualidad. La decisión fue descrita como provisional y dejaba espacio a los futuros representantes políticos para enmendarla o ampliarla según fuera necesario. Dadas las limitaciones de Los Acuerdos de Dayton, los límites de la financiación de los donantes y el clima político en ese momento, la OHAR llegó tan lejos como pudo.

En la actualidad, el PBS ha reemplazado a la RTV BiH como miembro de la Unión Europea de Radiodifusión (EBU) y emite espectáculos deportivos internacionales con una misma señal para todo el país. Los Juegos Olímpicos fueron transmitidos por una plantilla multiétnica de comentaristas y un programa de asuntos de actualidad permitió a los televidentes participar en una discusión sobre la campaña electoral. Un experto de la BBC ha creado una estructura de dirección de acuerdo a las modernas prácticas europeas. El Alto Representante nombró consejos de gobierno multiétnicos para las emisoras de las entidades tanto en la República Srpska como en la Federación.

Los partidos políticos nacionalistas trataron inevitablemente de manipular el consejo de gobierno, obstaculizando su trabajo a cada paso y presentando todo el proyecto como un fracaso. El fracaso, por supuesto, se debe a la dirección política del país. Si los líderes políticos de Bosnia hubieran alentado las normas del servicio público de radiodifusión y los principios multiétnicos, la comunidad internacional nunca hubiera intervenido. Dada la actitud hostil de los par-

tidos nacionalistas, los retrasos para establecer un programa de noticias al final del día son comprensibles. Sin embargo ahora es vital que se recluten pronto editores y que el PBS empiece a emitir un programa de noticias por la noche. Un servicio de noticias de calidad para todo el país es crucial para generar un clima libre de intimidación e intolerancia. Una escenario político más pluralista en Bosnia y los recientes acontecimientos en Croacia y Serbia deberían ayudar a que el PBS se desarrolle.

El más ambicioso proyecto de medios de comunicación privados fue lanzado por el primer Alto Representante, Carl Bildt, poco antes de las primeras elecciones del país, en 1996. Los Estados Unidos y la Unión Europea financiaron la creación de una nueva cadena televisiva multiétnica, la Red de Radiodifusión Abierta (OBN), que se pretendía que sirviera de alternativa comercial a las estaciones monoétnicas y controladas políticamente. Sin embargo, la cadena inició sus programas con periodistas mediocres y una mala programación. Inicialmente fue dirigida por diplomáticos con mínima experiencia en gestión de emisoras. La OBN no jugó ningún papel en la campaña para las elecciones de 1996, puesto que apenas estuvo en el aire antes de que tuviera lugar la votación. Menos de dos años después, tras grandes inyecciones de dinero y la creación de un consejo de profesionales, puso en marcha un sólido programa multiétnico de noticias que sirvió de verdadera alternativa a la propaganda de los partidos nacionalistas. Los partidos de la oposición democrática por fin tenían un modo de llegar hasta los votantes con su mensaje.

La OBN encontró resistencia democrática entre los partidos nacionalistas, en especial del SDA, que intentó negarle las frecuencias de emisión. Algunos gobiernos donantes rehusaron apoyarla, prefiriendo una red de emisoras locales. A pesar de su elevado precio y sus carencias, la OBN ha jugado un papel significativo en la ruptura de las barreras étnicas y la creación de un frágil pluralismo en Bosnia. La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y el gobierno suizo lanzaron una cadena de radio multiétnica, Radio FERN, en 1996, que resultó menos controvertida. Radio FERN ha producido también un servicio de

noticias de calidad, libre del sesgo nacionalista o político y ayudó a construir una cadena de estaciones independientes en el país.

Los principales promotores de la OBN, los Estados Unidos y la Unión Europea, tenían la esperanza de que la estación se convertiría en una cadena comercial cubriendo una amplia región de habla serbocroata. Sin embargo, la economía bosnia sigue postrada y el mercado de la radiodifusión está saturado. Como consecuencia, los donantes acabarán por pensar que la OBN no es viable comercialmente. En realidad, están ya discutiendo incluir el servicio de noticias en la estructura del PBS. Con independencia de su destino final la OBN ha tenido un papel importante como contrapeso de las estaciones controladas por los partidos nacionalistas.

Financiar nuevos proyectos mediáticos en ambientes autoritarios inevitablemente acarrea riesgos. Siempre que el dinero fluye hacia sociedades corruptas y no democráticas, los poderosos intereses políticos encuentran forma de hacerse con el dinero o secuestrar la estación que recibe la ayuda. Para ser efectivo y asegurar que no se desperdicia el dinero de los contribuyentes, es esencial un planteamiento más coherente y unificado por parte de los gobiernos donantes. Hasta el día de hoy. Parte de esa ayuda se desperdicia. En Bosnia, el mercado de los medios de comunicación es caótico en parte porque los gobiernos occidentales estaban demasiado dispuestos a financiar nuevas estaciones de radio y televisión.

Hay también un peligro ligado a la fe excesiva en el sector de radiodifusión privada, especialmente a largo plazo. Financiar una estación privada no desemboca automáticamente en la independencia editorial. Las estaciones privadas en países que carecen de un sistema judicial independiente o de una legislación comercial apropiada son extremadamente vulnerables a los intereses políticos y financieros dominantes. El ejemplo de las corruptas estaciones comerciales y publicaciones en la antigua Unión Soviética debería servir de advertencia para no arrojar dinero al sector privado sin un control estricto. De otro modo, medios supuestamente independientes se convierten en armas políticas pagadas por los contribuyentes de la Unión Europea y Norteamérica.



## PROGRAMA CIENTIFICO DE LA OTAN

“Uniendo a los científicos para el progreso y la paz”



**El Programa Científico de la OTAN apoya proyectos de colaboración entre científicos de países Aliados y los países Socios. El programa –que no está relacionado con la defensa– aspira a estimular la cooperación entre científicos de diferentes orígenes, para crear lazos duraderos entre investigadores y ayudar a las comunidades científicas en los países de la Asociación.**

Los detalles completos pueden consultarse en la página web de la OTAN:

<http://www.nato.int/science>

Para asegurar que los medios de comunicación comerciales evolucionan en un entorno libre y competitivo, el Alto Representante Petritsch suspendió recientemente la privatización de medios de comunicación hasta que se pueda realizar una revisión a fondo. La atención principal de los reformistas probablemente en el futuro se desplazará hacia el proceso privatizador y los aspectos empresariales de los medios. La comunidad internacional tendrá que presionar para el desmantelamiento de las oligarquías en los medios y para prevenir la aparición de nuevos monopolios.

En lo referente a la protección legal de los periodistas, la comunidad internacional ha comenzado a reemplazar las leyes de la era comunista, que ahogaban la libertad de expresión. En julio de 1999, Westendorp invocó su autoridad como Alto Representante para anular una disposición que incluía penas de prisión para los condenados por difamación. Pidió una nueva ley contra la difamación y una ley de libertad de información, redactada bajo control internacional. En octubre de 2000, el parlamento estatal aprobó una ley preparada por expertos de la OSCE que garantiza el libre acceso a la información. La ley de libertad de información, incluso si se pone en práctica solamente de forma parcial, permitirá acabar con la cultura del secreto que ha prevalecido entre los líderes políticos bosnios.

Algunos representantes de organizaciones para la libertad de prensa han acusado a los Estados miembros de la OTAN de violar la libertad de expresión al tomar medidas contra los medios considerados subversivos. Cuando fue establecida la IMC, los mismos críticos alegaron que la libertad de los medios de comunicación estaría comprometida por una todopoderosa agencia dispuesta a actuar arbitrariamente. A pesar de que hay un evidente riesgo inherente a cualquier intervencionismo en los medios, muchos de estos críticos parten de premisas equivocadas.

En lugar de considerar a Bosnia, Kosovo, Ruanda o Timor Oriental con los parámetros de una democracia occidental, hay que evaluarlos según los criterios utilizados por ejemplo en la Alemania de 1945. ¿Promovemos la libertad de palabra si consentimos el control político sobre las frecuencias de radio y la prensa escrita? Si se permite a los demagogos y a los dictadores incitar al odio racial, étnico o religioso, y al genocidio, ¿estamos defendiendo nuestros valores democráticos? En los países sin instituciones o tradición democráticas, no hay un sistema judicial que proteja a los periodistas, ni un sistema regulador para impedir a los políticos controlar las emisoras de financiación pública, ni tampoco un libre mercado que asegure el libre acceso a las imprentas o a los anunciantes. No hacer nada, sencillamente permite a los intereses dominantes aplastar a periodistas y disidentes.

Allí donde una fuerza militar multinacional mantiene la paz, se debe ejercer al máximo la autoridad en el sector de

los medios de comunicación y cuanto antes, mejor. Las frecuencias no deben ser concedidas a oligarquías políticas. Adoptar el sistema de “dejar hacer” a las antiguas facciones militares demuestra debilidad y brinda la oportunidad de revivir el conflicto. Es mejor adoptar una línea de firmeza al principio. La estrategia internacional para un sistema de reformas económicas y jurídicas debe acompañar, sin embargo, a cualquier intento de promover la libertad de los medios de información. El control político de la economía impide establecer un “cuarto poder” libre e independiente. Las imprentas, la publicidad y el acceso a las frecuencias deben estar libres de interferencias políticas. Sin una fuerza policial y un poder judicial independientes, no existe protección frente a las amenazas contra la libertad de expresión.

Uno de los puntos en los que insisten algunos activistas de la prensa libre, no obstante, merece una más detenida reflexión. Las instituciones impuestas por los administradores internacionales deben ser conformes a las normas democráticas porque, en algún momento, estos partirán. Todo lo creado por las misiones internacionales de mantenimiento de la

paz será al final heredado por los gobiernos locales. En la medida de lo posible, las leyes, instituciones y regulaciones que la comunidad internacional promueve, deben estar basadas en los principios y prácticas democráticas. La intervención sobre el terreno de la autoridad internacional debe desarrollarse bajo tutela judicial. Si no hay una tutela judicial clara, intervenir en los medios de comunicación o en cualquier otro sector solamente para influir en los acontecimientos políticos tiende a provocar resultados contradictorios. Los gobiernos donantes no pueden aparecer violando las leyes y las regulaciones vigentes sus países.

Afortunadamente el clima de libertad en los medios de comunicación ha mejorado desde 1995, a veces debido a la intervención de la comunidad internacional y otras veces a pesar de ella. Pero los avances hasta ahora son tenues y dependen de las donaciones extranjeras. Escasa atención se ha prestado a los aspirantes a periodista. Quizás los beneficios no son visibles suficientemente deprisa para los gobiernos donantes, que se sienten obligados a obtener resultados inmediatos con el dinero de la ayuda. La Escuela de la BBC en Sarajevo para los noticieros en la radio, por ejemplo, patrocinada por el Reino Unido y el Fondo por una Sociedad Abierta de George Soros, ha sido un éxito absoluto y está ayudando a la aparición de una nueva generación de periodistas radiofónicos. La financiación internacional disminuirá inevitablemente con el paso del tiempo. Pero resulta clave llevar más allá el proceso de reforma. Los medios de comunicación poseen un gran potencial tanto para provocar la guerra como para ayudar a establecer la democracia. Liberarlos del control político debe tener la misma prioridad estratégica que eliminar minas terrestres o construir puentes. ■

---

Allí donde una fuerza militar multinacional mantiene la paz, se debe ejercer al máximo la autoridad internacional en el sector de los medios de comunicación, y cuanto antes, mejor.

---

# El debate de la Revista

## ¿Es hora de reescribir Dayton?

### Si:

*Tony Borden es director ejecutivo del Instituto de Estudios sobre la Guerra y la Paz*



### No:

*Daniel Serwer es director de la Iniciativa para los Balcanes del Instituto para la Paz de EE.UU.*



### Querido Daniel:

Ha sido un buen año para los Balcanes. En menos de 12 meses Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman y Alija Izetbegovic – por diferentes motivos han – dejado sus cargos. Incluso más importante que la salida de estos tres desastrosos presidentes es el hecho de que los ciudadanos de la antigua Yugoslavia votaron en diferentes ocasiones en elecciones libres contra el extremismo y la violencia. Después de diez años de estereotipos racistas sobre su naturaleza intrínsecamente violenta, el mismo pueblo está demostrando, aun con muchas dudas y problemas, que posee la voluntad de avanzar. Esto no significa sobrevalorar lo conseguido hasta ahora: los nacionalismos de línea dura y especialmente la corrupción prevalecen, varios puntos conflictivos permanecen, y los vientos favorables pueden rápidamente cambiar. Pero sería un error aún mayor no reconocer la importancia de este cambio y el potencial que ofrece. Los problemas siguen, pero la guerra se terminó, y es ya hora de barrer totalmente su legado. Para aprovecharse de esta oportunidad, es esencial una nueva percepción de los problemas de la

región. Debe ser seria y debe mostrar a la gente que es homologable con los patrones internacionales.

Por supuesto, esto significa para todos los Estados de la región la entrada en la Unión Europea. Debe también significar un riguroso respeto a los derechos humanos y otras normas democráticas. Significa además estructuras transparentes – incluyendo ayuda generosa pero condicionada, con potentes mecanismos de información – y el imperio de la ley, no solamente en las calles, sino también en los sectores financieros y empresariales. Para alcanzar esto, las fabulosas sumas de dinero, la repetidas reprimendas y las decenas de miles de soldados de la OTAN no son suficientes. Una variable esencial de la ecuación debe ser un marco político razonable, factible y creíble a largo plazo. El más dañino e inestable marco político en la región es el castillo de naipes constitucional conocido como los Acuerdos de Dayton. Este arreglo es la encarnación del oscuro compromiso bélico entre los tres anteriores presidentes. Refleja los importantes problemas que necesitan ser superados. Ha creado un país que no funciona, y debería ser desechado tan pronto

como sea posible, en favor de un arreglo más razonable para el futuro.

Después de cinco años, Dayton avala la unidad política de la entidad serbia, basada en el genocidio. Pero la República Srpska no es el único problema. Mientras la comunidad internacional persigue construir una Bosnia democrática basada en el respeto a los derechos individuales, todas las estructuras están basadas en prejuicios étnicos. Esta contradicción no puede mantenerse. Si alguien que no es serbio, croata o bosniaco no puede por ley sentarse en la presidencia, un no-serbio no puede, constitucionalmente, ser elegido para la presidencia bosnia en la República Srpska, y alguien que no es ni croata ni bosniaco tampoco puede ser elegido en la presidencia bosnia de la Federación de Bosnia-Herzegovina, todo el discurso político está, pues, radicalmente corrompido. Si los partidos y estructuras políticas están étnicamente fundamentados en algo intrínsecamente cerrado esto llevará inevitablemente hacia el desastre.

La estructura actual supone la más impracticable serie de instituciones municipales, locales, cantonales, federales y (pocas) estatales todas ellas mutuamente incompatibles. Esto es

insostenible a largo plazo y poco funcional a corto plazo. Un ejemplo: tras lograrse la financiación internacional para reparar las carreteras destruidas por la guerra, ahora están volviendo a quedar impracticables porque nadie garantiza su mantenimiento. No tengo espacio para entrar en las dificultades y retrasos que el sistema ha provocado en el proceso respecto a la radiodifusión pública, pero habiendo viajado allí para revisar estos planes, puedo asegurar que son una pesadilla llena de complejidades. La frustración por el ritmo de estas reformas es alta, y los diplomáticos occidentales se quejan amargamente de la intransigencia y corrupción de la clase política bosnia. Precisamente porque dichas quejas tienen alguna justificación, hay más motivo para elaborar un nuevo Acuerdo que no institucionalice estas graves taras. Después de cinco años, parece absurdo seguir construyendo una estructura que al final puede desplomarse.

Este es exactamente el caso porque según una reciente resolución de la Corte Constitucional bosnia el marco político de Dayton es ilegal. La Corte sentenció que los ciudadanos de cualquier origen étnico tienen plenos derechos constitucionales. De un solo golpe, todo el proyecto basado en las diversas entidades étnicas se vino abajo, y el mandato podría en último término provocar el fracaso total de los Acuerdos de Dayton. Esto es probablemente inevitable. Sería una buena cosa, y debemos movilizar todas nuestras energías y creatividad para ayudar a que ocurra lo antes posible.

*Atentamente,*

Tony.

#### Querido Tony:

Hay una necesidad real de ir “más allá de Dayton”. Los tres ejércitos tienen que ser integrados y desarrollarse una doctrina estratégica que se oriente a la protección de toda Bosnia-Herzegovina, en vez de a cada una de sus comunidades frente a las otras. Sólo así podrá Bosnia

integrarse en la Asociación para la Paz. Deben ser abolidos los tres servicios de inteligencia y creado uno nuevo. Los partidos nacionalistas deben ser despojados de sus ventajas, y en especial del control sobre los recursos del Estado. Las disposiciones para la elección presidencial que mencionas necesitan ser modificadas, y reformada la Cámara alta del Parlamento Bosnio, dominada por los nacionalistas. Pero no veo ningún motivo para creer que estos cambios serían más fáciles sin Dayton que con él.

No tengo ninguna inclinación particular por Dayton. Es un revoltijo de compromisos que salvaguardó a los ejércitos y partidos políticos nacionalistas que hicieron de la independencia de Bosnia un callejón sin salida. Sus elaboradas estructuras y criterios étnicos resultan ofensivos para cualquiera que crea en el principio de un hombre, un voto. La etapa bélica de la República Srpska es, como haces notar, desgraciada, y también lo es su resistencia en la posguerra al retorno de desplazados y refugiados. Yo estaré satisfecho el día en el que los bosnios se vean a sí mismos como ciudadanos con los mismos derechos, en vez de como croatas, bosnio-mulsumanes y serbios “protegidos” por derechos colectivos. Pero tú has contribuido a demostrar que Dayton sigue siendo un instrumento viable, que en su momento podría crear una Bosnia que formará parte de Europa. Es una institución salida de Dayton, la Corte Constitucional, la que ha provocado un cambio dramático. El hecho de que la Corte decidiera que las diversas entidades eran inconstitucionales demuestra la fuerza de Dayton, no su debilidad. Nosotros deberíamos aplaudir y animar a la Corte a proseguir sus esfuerzos y, la comunidad internacional debe proporcionarle pleno apoyo.

¿Estás seguro de que Dayton es tan disfuncional? ¿Realmente prefieres renunciar al Acuerdo sin saber qué vendría después? ¿Confías en

que podría ser negociado algo mejor? Cualquier intento de empezar de nuevo desde el principio proporcionaría a los nacionalistas una nueva oportunidad para resucitar las reclamaciones separatistas que Dayton aniquiló. Muchos en Europa occidental se congratularían con el colapso de Dayton, viéndolo como una confirmación de que los Estados multiétnicos no son viables y de que la partición es inevitable. También se alegrarían algunos en Estados Unidos, convencidos de que separar étnicamente a los bosnios resolverá el problema y permitirá la retirada de las tropas americanas.

Dayton tiene un potencial que ni la comunidad internacional ni los bosnios han explotado todavía. En diciembre de 1997 el Consejo de Implementación de la Paz aumentó enormemente los poderes del Alto Representante para tomar decisiones vinculantes – entre ellas la capacidad para cesar a cargos públicos. Hasta ahora, estos poderes han sido usados en pequeñas dosis, pero no hay ninguna razón por la que no pudieran ser usados en un vasto esfuerzo para neutralizar a los delincuentes que permanecen en puestos de relevancia. La Oficina del Alto Representante creó también la policía de fronteras estatal, que está demostrando ser una contribución fundamental a las instituciones no contempladas en el Acuerdo original. Eliminar al Alto Representante y sus poderes – eso es lo que significaría desechar Dayton – no le haría ningún bien a Bosnia.

Otro capítulo de Dayton, merecedor de particular atención, es la disposición que da prioridad sobre todas las demás leyes a los derechos y libertades expuestos en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y sus protocolos. Estas disposiciones todavía no han sido aplicadas. Si se hiciera probablemente se socavarían las bases del poder de los partidos nacionalistas y se reforzaría los derechos

El más dañino e inestable marco político en la región es el castillo de naipes constitucional conocido como el Acuerdo de Dayton.

TONY BORDEN

de los ciudadanos, con independencia de su identidad étnica.

El gobierno central de Bosnia, notoriamente débil, puede ser reforzado dentro de Dayton. Las funciones de las Comisiones de Derechos Humanos y Propiedad creadas en Dayton revierten en el gobierno central al cabo de cinco años, es decir, ahora. El espacio económico único que Bosnia necesita para aproximarse a la Unión Europea mediante un acuerdo de asociación, solamente puede realizarse mediante funciones reguladoras no contempladas en Dayton pero susceptibles de crearse con facilidad si hay voluntad política.

La cuestión clave sigue siendo la voluntad política internacional. Con los decisivos cambios en Croacia y Serbia, y con los recientes avances de los moderados en Bosnia, la situación está madura para un esfuerzo más contundente que aproveche el potencial de Dayton en los próximos cinco años, y para hacer los cambios necesarios donde se precise. El marco de Dayton – siendo defectuoso – a pesar de todo le proporciona a Bosnia su mejor esperanza de futuro.

*Atentamente,*  
Daniel

Querido Daniel:

Gracias por tu respuesta. Confirma el amplio consenso sobre los problemas fundamentales de Bosnia y nuestra coincidencia sobre en qué asuntos podemos trabajar para afron-

tarlos de una vez por todas. Tu resumen de los principales fallos es especialmente provechoso. Lo malo es que esta lista de problemas era tan evidente en 1995 como lo es hoy. La primera vez que tuve esta discusión con otro colega fue antes incluso de que se rubricase el Acuerdo en París: ¿aplacó Dayton los deseos de participación en beneficio de la unidad, o socavó la unidad al servicio de la partición efectiva?

En su momento, Dayton fue eficaz precisamente porque las diferentes partes podían interpretarlo de diferentes maneras e integrarse en el proyecto. Sé que recuerdas la delicada situación existente de aquel tiempo en Bosnia que Dayton aprovechó con éxito para parar el derramamiento de sangre. Por desagradable que fuera, funcionó. Pero tras cinco años, el debate no se ha movido. El argumento, como lo expresáis tú y muchos otros, es esencialmente que la iniciativa sigue siendo aceptable dado que no hay otra. En cualquier caso el cambio radical podría producirse dentro de Dayton, si el Alto Representante estuviera dispuesto a trabajar con mayor voluntad.

Bueno, todavía estamos esperando... Hemos visto un constante aumento en la capacidad y determinación de la Oficina del Alto Representante. Pero, después de las recientes elecciones, en las cuales los partidos nacionalistas obtuvieron un éxito inesperado, no puede ser suficiente. Esto hace la reforma vulnerable ante un cambio en la situación internacional (una nueva administración de EE.UU. puede ser mucho menos intervencionista) o en las personas (¿qué pasa si el próximo Alto Representante es poco enérgico?) y llevaría al completo caos (la gran cantidad de órdenes de último momento firmadas por el saliente Carlos Westendorp fueron tan apresuradas que incluso contenían borradores de notas de trabajo y comentarios, que fueron incorporados a las leyes).

Más importante, el tiempo, el dinero y el interés están acabándose.

La creciente frustración de todas las partes no predicen nada bueno para un compromiso civil duradero. He oído a varios colegas en la Oficina del Alto Representante expresar en privado en momentos de sinceridad, sus sentimientos de que se debería dejar a los nada cooperativos bosnios hundirse en su propia corrupción y en sus mezquinas querellas. Los diplomáticos de EE.UU. advierten que los días de masiva ayuda internacional para Bosnia – puesta ya en duda por la ampliamente extendida corrupción – se acabarán en gran medida cuando la financiación se proyecte en una Serbia en pleno cambio. Sin la amenaza de una guerra, Bosnia será la que pierda, y tenemos tantas probabilidades de ver una administración internacional reducida y más débil como de lo contrario.

Hay todavía un problema fundamental. La contradicción que lleva Dayton en sí mismo. Hablo con pasión de esto porque trabajo en el terreno de la sociedad civil, y creo que la carga que gravita sobre este frágil componente es demasiado grande. Dayton le pide a la gente “de la calle” promover la cooperación y en último término la unidad, mientras la división está institucionalizada al más alto nivel y avalada por la comunidad internacional. Tras cinco años, las instituciones centrales siguen siendo efímeras.

Estamos de acuerdo en que la Corte Constitucional ofrece la esperanza de derribar a las instituciones de raíz étnica. Pero me resulta difícil pensar que una cosa tan obvia demuestre que la estructura de Dayton puede realmente reformarse a sí misma. Estaré encantado si se demuestra que me equivoco. Pero el hecho es que los jueces croatas y serbios en el Tribunal boicotearon la votación, dejando que el veredicto fuese acentuado el ser aún otro intento por socavar la soberanía de la República Srpska. Sin duda los funcionarios internacionales se esforzarán por convencer a Banja Luka de que no es así, y, como tantas otras

veces antes estarán en la práctica manteniendo el status quo. En mi última visita, un influyente embajador occidental en Sarajevo me dijo que la sentencia era desestabilizadora y debía ser rechazada.

Este es uno de los muchos ejemplos que demuestran que Dayton no es la solución, sino una parte del problema. Tanto los nacionalistas como algunos funcionarios internacionales tienen interés en la destrucción de este acuerdo, y no le permitirán evolucionar. Mientras, Dayton permanece inalterable, y los partidos nacionalistas, desperdician sus recursos, y siguen anclados en un país estático e imposible. Bosnia se dirige hacia una nueva crisis. Es hora de trasladar el debate desde Dayton, la guerra y el pasado, hasta Europa y el futuro.

*Atentamente,*

Tony

#### Querido Tony:

Con toda seguridad: Europa y el futuro son el camino a recorrer. Pero cancelar los acuerdos de Dayton no nos conducirá hasta allí. ¿Por qué debería dar como resultado una Bosnia más unida, en vez de una más dividida? Abandonar Dayton no es desde mi punto de vista una proposición factible. No te llevará a donde quieres ir.

La atención internacional hacia Bosnia realmente se está desvaneciendo, especialmente en los Estados Unidos. Muchos europeos, como indicas, no están muy interesados en apoyar incluso una decisión de la Corte Constitucional que favorece la unidad de Bosnia. ¿Piensas que van a favorecer otra alternativa cuando se redacte un sustituto para Dayton? Sospecho, que los americanos no tendrían al revisarlo la misma posición dominante que tuvieron al redactarlo. ¿Quién poseería entonces la fuerza y voluntad necesarias para crear un consenso a favor de una Bosnia más unificada?

Yo tuve el placer agri dulce de volver a Dayton en noviembre para el

quinto aniversario del Acuerdo. Digo agri dulce porque soy consciente de las carencias de Dayton, demasiado obvias en las exposiciones de los miembros de cada uno de los tres principales grupos étnicos de Bosnia. Pero hubo también un claro compromiso de resolver sus diferencias por medios legales y constitucionales. Si lo hubieran tenido hace diez años, la guerra nunca habría tenido lugar.

Bajo la superficie de las demandas y recriminaciones nacionalistas, está creciendo un consenso sobre una Bosnia más unida, aunque no unitaria. Los bosnios de todos los grupos étnicos quieren entrar en la Asociación para la Paz de la OTAN, y firmar un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Están empezando a reconocer que la integración militar y la unificación económica son necesarios.

La corrupción es uno de los mayores obstáculos. Los que se benefician de ella no quieren la integración económica, presupuestos militares transparentes y el imperio de la ley. Luchar contra la corrupción en Bosnia supondría un gran avance para debilitar el dominio de los partidos nacionalistas. Reabrir Dayton les daría una nueva oportunidad de aprovecharse de sus ventajas políticas. Aunque desilusionantes, las recientes elecciones muestran que la fuerza de los partidos nacionalistas sigue desvaneciéndose. El aprovechamiento de los poderes del Alto Representante, la implementación de las decisiones de la Corte constitucional y algunos cambios en la Constitución de Dayton privarían a los partidos nacionalistas de las ventajas que alcanzaron y de las cuales han abusado desde entonces. Dejo en manos de los juristas la cuestión de modificar la Constitución salida de Dayton, aunque me parece que hay tres caminos posibles: la enmienda de acuerdo con sus disposiciones, una decisión en el seno del Consejo de Implementación de la Paz o una directiva por parte del Alto Representante. Yo preferiría cualquiera de las tres

antes que una revisión general de Dayton.

Hoy en día, Bosnia no puede gobernarse sin el apoyo de los partidos políticos moderados. Trabajando conjuntamente con los nacionalistas más moderados se pueden alcanzar resultados hasta hace poco tiempo impensables. Incluso podrían ser capaces de gobernar solos dentro de pocos años. No veo perspectivas mejores abandonando Dayton. Voy a mantenerme firme en lo que tu defines como “un último envite”. No porque me guste Dayton, sino porque Bosnia sufrirá más si abandonáramos el Acuerdo. Hacer eso en un época en la que Croacia y Serbia están por fin encaminándose en la buena dirección, sería temerario y pondría en riesgo una vez más la estabilidad de la región. Los americanos han invertido 20.000 millones de dólares en la paz de los Balcanes durante los últimos diez años. Los europeos han invertido más. Las perspectivas de rentabilidad de esas inversiones nunca han sido mayores. Ahora no es el momento de tirar la toalla. La nueva administración de EE.UU. estará buscando formas de acortar y disminuir su compromiso internacional en Bosnia. Mejorar Dayton es el camino.

*Atentamente,*

Daniel

#### Querido Daniel:

El verdadero problema en nuestro debate ni siquiera es Dayton – mantén el nombre si quieres, es una bonita ciudad – sino la forma de alcanzar el

Dayton tiene un potencial que ni la comunidad internacional ni los bosnios han explotado todavía.

DANIEL SERWER



Necesitamos un nuevo planteamiento -no una conferencia Dayton II, sino un proceso anti-Dayton.

TONY BORDEN

consenso político que representa el Acuerdo. Los tres presidentes firmantes ya no están, pero cuando yo sugiero “acabar con Dayton”, tu pareces pensar en otra conferencia, en otros líderes regionales e internacionales, y en negociaciones cocinadas bajo alta presión y drama, whisky y discusiones de último minuto. Las habitaciones llenas de humo no pueden proporcionar nunca una paz verdadera. ¿Por qué? El mismo proceso justifica, legítima y, como hemos visto en las recientes elecciones, apoya a aquellas personas y partidos que son en realidad el problema. Claro, si tuviésemos tres Willy Brandts en la presidencia y un Alto Representante como Churchill – todo al mismo tiempo – los defectos de Dayton no tendrían importancia. Pero tal como está constituido el Acuerdo de Dayton parece claro que no será así. La democracia bosnia está estrangulada por 13 legislaciones cantonales que se enfrentan entre sí. Que el Alto Representante pase constantemente por encima de los partidos nacionales democráticamente constituidos es

algo, en sí mismo, inevitablemente perturbador.

Necesitamos un nuevo planteamiento, no una conferencia Dayton II, sino un proceso anti-Dayton. Éste proceso aprovecha todas las palancas mencionadas en tu estrategia de “un invite más”, empezando por el imperativo de un “Alto Representante de Hierro”. Pero ahora debemos avanzar, no solamente con verdadera determinación sino de manera diferente. Esto significa, en primer lugar, transparencia. El mayor objetivo es establecer una democracia participativa con pleno acceso de la población a los derechos, beneficios y responsabilidades de la Unión Europea. La meta – porque las dos cosas son mutuamente exclusivas – es librar a Bosnia de sus políticos “etnicistas”, con el debido respeto al proceso legal, recortar la soberanía de la entidades étnicas y cantones. No un Estado fuerte, de acuerdo, pero con un núcleo central significativo y soberano. En segundo lugar, significa coherencia, especialmente en asuntos esenciales. No empecemos siquiera a hablar sobre derechos humanos, retorno de refugiados o nueva política, mientras tantos criminales de guerra siguen en libertad y en la “nueva” Serbia está garantizada la plena tolerancia para aquellos fugitivos a los que acoge. Tercero, significa avanzar en el proceso. Los medios del anti-Dayton son tan importantes como los fines. Esto se debe a que la nueva política en Bosnia tiene que estar basada en una reinterpretación fundamental del papel del Estado como protector de los derechos individuales en vez de, como bajo el comunismo, su principal amenaza. Para construir un mandato para este Estado en formación, el nuevo papel debe ser explicado (constantemente), pero también debe convertirse en algo creíble y tangible. Deben ser constituidas urgentemente nuevas instituciones para todo el Estado – siempre que sea posible con acuerdo, e incluso sin él si es necesario – pero en todo caso tras una amplia consulta a la población.

Una conferencia regional permanente, gubernamental y no gubernamental, sobre cooperación sería un comienzo excelente, y podría dar un significado real al proceso ya iniciado mediante el Pacto de Estabilidad.

En términos prácticos, más importante incluso que la personalidad del Alto Representante es el compromiso de la comunidad internacional. “Laminar o Hundir Dayton” significa el reconocimiento por parte del Consejo de Implementación de la Paz de que todo el proyecto está en peligro sin un proyecto nuevo. Esto representa una clara determinación para construir una nueva política y objetivos claramente definidos – un pacto no nacionalista, incluyendo la eliminación de la absurda frontera anterior conocida como la línea divisoria entre las entidades– dentro del cual la política pueda prosperar. Puede haber una reacción nacionalista, pero este riesgo ha sido siempre exagerado y en cualquier caso, con la OTAN en su sitio, puede ser contenido. En una sociedad tan compleja y mezclada, lo esencial es eliminar la asfixiante llave constitucional y política y crear mecanismos cívicos significativos – estructuras constitucionales, sistemas electorales, instituciones para la gestión de conflictos, medios de comunicación y sistemas de formación – que pueden sacar adelante al país. Con una visión fresca y una estructura estatal realista, los bosnios serán capaces por sí mismos de construir un sistema para equilibrar e incluso combinar sus intereses en beneficio de todos. Por paradójico que resulte, no habrá más democracia en Bosnia hasta que Occidente la imponga.

*Atentamente,*

Tony

Querido Tony:

Me alegra oírte decir que no quieres una nueva conferencia internacional, pero me temo que el mecanismo participativo que propones para crear una Bosnia nueva y más unificada es improbable que produzca el resultado que deseas. Un pro-

ceso únicamente participativo para la revisión de Dayton podría muy bien no producir nada (los nacionalistas han demostrado en las últimas elecciones que todavía pueden bloquear los esfuerzos integracionistas). Sin una actuación vigorosa por parte de lo que tú llamas un “Alto Representante de Hierro”, no saldrá bien. Así que, al final, me parece que estás de acuerdo en que “el último envite” es el camino correcto.

Sugieres poner como meta la eliminación de las entidades étnicas. Hubo un tiempo en el que estuve inclinado hacia un asalto frontal contra ese tipo de estructura nacida en Dayton. Si eres capaz de hacerlo, yo estaré entre los primeros en suscribirlo. Pero los bosnios a los que no les gustan las entidades étnicas me convencieron de que sería probablemente contraproducente, y provocaría una reacción nacionalista. El poder económico de las entidades decaerá si Bosnia emprende un serio esfuerzo para un acuerdo de asociación con la Unión Europea. De la misma manera, los tres diferentes ejércitos alcanzarán la integración lógica y necesaria como parte de un esfuerzo para entrar en la Asociación para la Paz.

El “Instituto para la Paz” de EE.UU. ha elaborado recientemente un Informe en el que se perfilan en términos concretos las opciones políticas en el marco de Dayton para debilitar a las entidades étnicas. Estas son:

- dar al gobierno central una fuente fiable de ingresos que no dependa de las entidades étnicas;
- romper el control de los partidos nacionalistas sobre los recursos públicos;
- dirigir la ayuda hacia las instituciones centrales en vez de hacia las entidades étnicas;
- enmendar la Constitución de Dayton para dar a todos los ciudadanos tres votos para la presidencia (uno para cada uno de los

representantes de los pueblos constituyentes);

- desmantelar los tres diferentes servicios secretos;
- establecer una doctrina militar estratégica unificada; y
- completar la depuración y profesionalización de la policía en ambas entidades.

Podría continuar mucho más. Realmente hay todavía mucho que hacer en el marco de Dayton.

El Estado de Texas hoy se denomina a sí mismo “soberano”, porque fue una vez independiente, pero los tejanos aprendieron hace mucho tiempo que su bienestar dependía de renunciar no solamente a la independencia sino a la mayoría de sus facultades “soberanas”. Hoy en día, el Estado de Texas mantiene una parte importante de estas “facultades”, pero la defensa, política exterior, política monetaria y aduanera, así como la protección de los derechos humanos y la regulación del comercio entre los Estados son ejercidas por el gobierno de los Estados Unidos. Una evolución similar por parte de las entidades étnicas no solamente es deseable, sino también posible.

Para terminar, me gustaría subrayar la importancia de aprovechar los cambios democráticos en Croacia y Serbia. Los problemas de Bosnia se deben en gran parte a las ambiciones de Tudjman y Milosevic con respecto a una Gran Croacia y una Gran Serbia, respectivamente. Croacia está reduciendo la financiación al ejército y a los nacionalistas bosnio-croatas, e insistiendo en que los bosnio-croatas construyan su futuro dentro de Bosnia. Si Serbia hiciera lo mismo – en eso debe insistir la comunidad internacional – la situación dentro de Bosnia mejoraría espectacularmente. Una Serbia verdaderamente democrática verá a Bosnia como un Estado soberano y

socio en el desarrollo de los Balcanes. Entonces, los serbios que viven en Bosnia serán ciudadanos bosnios y construirán su futuro dentro del Estado bosnio. Bosnia será un solo país, sin que importe qué líneas divisorias existan todavía sobre el mapa. Ese día puede estar aún muy lejano. Pero creo que vendrá antes por el perfeccionamiento de Dayton que con su abandono.

*Atentamente,*  
Daniel

 Los artículos periodísticos sobre los Balcanes ganadores del Premio del Instituto de Estudios sobre la Guerra y la Paz pueden ser leídos en [www.iwpr.net](http://www.iwpr.net).

 Las recomendaciones del Instituto para la Paz de EE.UU. para revigorar el proceso de paz bosnio y otros documentos sobre Europa Suroriental pueden ser consultados en [www.usip.org](http://www.usip.org).



El marco de Dayton —siendo defectuoso— a pesar de todo le proporciona a Bosnia su mejor esperanza de futuro.

DANIEL SERWER

## SOCIOS EN LA RED

Los visitantes habituales de la página web de la OTAN puede ser que conozcan la ISN como un excelente motor de búsqueda para materiales sobre política internacional y de defensa. Pero esta red suiza, ofrece mucho más, especialmente a los miembros de la Asociación para la Paz (APP).

Creada en 1994 en el Centro para Estudios de Seguridad e Investigación de Conflictos en Zurich, ISN o la Red de Relaciones Internacionales y Seguridad fue, en un principio, diseñada como una herramienta para facilitar y promover el libre flujo de información entre analistas de seguridad, grupos de pensamiento y organismos oficiales. Pero desde 1997, la ISN se ha visto cada vez más implicada en promover el uso de Internet en los países de la Asociación. Estas actividades fueron descritas oficialmente en el actual Programa de Trabajo de la Asociación durante la cumbre de Washington de la OTAN en abril de 1999.

En los últimos 18 meses, la asociación APP-ISN para "la promoción del uso recursos informáticos" ha conseguido varios éxitos. Se iniciaron grandes proyectos regionales con especial referencia a la formación asistida por ordenador. Entre ellos está el Programa de Mejora del Adiestramiento y Formación, que promueve el desarrollo de programas de simulación, aprendizaje electrónico y otros proyectos para adiestrar oficiales, y el Aprendizaje Distribuido Avanzado (ADL, Advanced Distributed Learning), que comprende módulos de aprendizaje de idiomas y cursos sobre organizaciones internacionales.

La cooperación en el campo del ADL está también coordinada por el Consorcio de Academias de Defensa y Institutos de Estudios de Seguridad de la APP, una organización creada en la Conferencia bianual del Forum de Seguridad Internacional de 1998, en Zurich. El Consorcio tiene una Secretaría en el Centro Europeo para Estudios sobre Seguridad George Marshall en Garmisch-Partenkirchen, Alemania.

A partir de un equipo original de cuatro miembros, la ISN emplea en la



actualidad cerca de 20 personas y este año contó con un presupuesto anual de 3,2 millones de francos suizos (1,8 millones de dólares USA). Desde septiembre del 2000, la ISN ha tenido un representante propio en la OTAN, Stephan Libiszewski. Anterior coordinador de proyecto de la ISN en Zurich, el Sr. Libiszewski ahora ejerce de enlace entre la oficina principal de la ISN, el Cuartel General de la OTAN y las misiones de los países Socios en la OTAN.

Puesto que la informática está integrada en los programas de la APP, la demanda de servicios de la red está creciendo y los Seminarios organizados por la ISN en países de la Asociación están demostrando ser cada vez más populares. En 2000, la ISN llevó a cabo sesiones de adiestramiento sobre "el uso de Internet para el profesional de la seguridad internacional" en Letonia y Rumanía, y Seminarios similares están planificados para el año próximo en Bulgaria, Estonia y Georgia.

Como continuación de un Seminario de adiestramiento de tres días en Bucarest, el pasado mes de septiembre, el Ministerio de Defensa de Rumanía tenía planificado firmar un memorándum de intenciones con la ISN para la cooperación futura y contemplaba más cursos posteriores. El Seminario, que incluía cursos prácticos sobre información y ejercicios reales de simulación para los estudiantes, ha demostrado ser muy popular.

La escasez de equipo informático sigue siendo un impedimento para el mayor uso de Internet en muchos países de la Asociación. Aunque la ISN desde 1998 ha equipado a nueve institutos de investigación en Moscú y Sofía con

ordenadores y asistencia técnica, y se propone suministrar hardware.

"Somos conscientes de la gran necesidad de equipamientos existente en muchos países socios", dijo el Sr. Libiszewski, "Pero otras instituciones como la Fundación Soros, el Sistema de Gestión de Información de la APP, patrocinado por los EE.UU., y el Consorcio de la APP proven de equipamiento a las instituciones que lo necesitan. Con servicios orientados hacia los contenidos y a la formación, esperamos proporcionar un complementario adecuado."

Las más recientes iniciativas de la ISN incluyen el desarrollo de cursos on-line gratuitos sobre no proliferación de armas químicas y biológicas, y CD-ROM sobre la política de seguridad suiza y la historia de la seguridad internacional desde 1945. La ISN también concede becas individuales para programas de aprendizaje multimedia de hasta 10.000 francos suizos por cada participante. Desde 1998, seis proyectos procedentes desde Italia hasta Ucrania, se han beneficiado de dichas concesiones.

La ISN también gestiona un Programa de Historia Paralela y un Centro de Documentación de la APP, creados en 1999 y 2000. El primero es una base de datos on-line de material sobre la guerra fría, procedente de archivos nacionales e institucionales, tanto del Este como del Oeste. Según sean desclasificados más documentos de ese tipo, se añadirán a la base de datos. El segundo ofrece acceso a las actividades seleccionadas de la APP.

A partir de la campaña de la OTAN en Kosovo y del creciente conocimiento público del potencial de Internet en el área de la seguridad internacional, la ISN está investigando formas para emplear la informática como una herramienta para la creación de confianza en los Balcanes. "Promover el desarrollo de redes regionales de expertos en política de seguridad con el soporte de Internet es un medio de fomentar las comunidades transnacionales. Éstas tendrán un impacto positivo en la democratización y estabilización de la región", dijo el Sr. Libiszewski. ■

 ISN está en Internet en la dirección: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch).

## PLANES DE EMERGENCIA CONTRA LOS DESASTRES EN ALBANIA

La tierra empezó a sufrir violentas sacudidas exactamente a las 7:30 de la mañana. Las casas oscilaron y después se desmoronaron, las llamas se transmitieron entre los edificios derrumbados, y pocos minutos después más de 4.000 personas se encontraron sin hogar. Las líneas de teléfono estaban interrumpidas, la electricidad cortada y un corrimiento de tierras bloqueó todas las rutas de entrada y salida de Elbasan, una ciudad albanesa a 54 kilómetros al sudeste de Tirana. Con los cadáveres esparcidos entre los cascotes, los residentes heridos y cubiertos de sangre, y las víctimas atrapadas bajo las ruinas de sus casas, tratando de hacerse oír desesperadamente, el pánico se extendió. En menos de media hora, cuando la magnitud del desastre natural se hizo evidente, las organizaciones especializadas en emergencias tuvieron noticia del mismo y empezaron a preparar su intervención.

Este fue el escenario para Albania “Disaster Simulation 2000”, del primer ejercicio de planes de emergencia civil, que tuvo lugar el 17 de octubre pasado. Dicho escenario, que estaba inspirado en el terremoto de Septiembre de 1999 en Atenas, podría reproducirse muy fácilmente en Albania, puesto que el país descansa sobre una falla altamente sensible, como Grecia y Turquía. La simulación se orientó prioritariamente a clarificar los papeles y responsabilidades de las agencias especializadas en caso de desastre natural, más que a la actuación específica tras un terremoto.

Los ministerios, las autoridades locales, los servicios de emergencia, las ONG y las agencias internacionales se unieron en esta simulación en tiempo real, que aspiraba a reproducir las condiciones críticas de las diez primeras horas tras un desastre natu-

ral, el tiempo que normalmente tarda en llegar la asistencia internacional. Las actividades incluían evacuación de víctimas, distribución de comida y agua, apoyo médico y psicológico, y suministro de ropa y refugio.

El ejercicio fue el resultado de tres meses de intensos preparativos. También fue la consecuencia de un año de cooperación entre los Aliados de la OTAN, países de la Asociación y las autoridades albanesas para experimentar una estructura y organización de planificación ante emergencias civiles nacionales, como exige el Programa de Asociación Individual con la OTAN de Albania. Una consultora de la OTAN, Silla Jonsdottir, se instaló en Tirana desde abril de 1999 como consejera legal del grupo de trabajo interministerial de emergencia civil, y ayudó a redactar la legislación necesaria.

La Sra. Jonsdottir, natural de Islandia, llegó a Albania durante la



campana de la OTAN en Kosovo, en un momento en el que cientos de miles de refugiados kosovares malvivían en la frontera albanesa, saturando los servicios de emergencia del país. La experiencia de tener que proporcionar ayuda a tanta gente contribuyó a convertir la tarea del grupo interministerial en una prioridad. Entre noviembre de 1999 y enero del 2000, el grupo estudió sistemas de

emergencias civiles en países de la Asociación como Eslovenia, Suecia y Austria. Después preparó un borrador de actuación legal, que fue entregado en mayo de 2000 a los ministros, instituciones, agencias internacionales y ONG para sus comentarios.

“Por primera vez, toda esta gente experimentó un método de trabajo totalmente nuevo, basado en la información ilimitada y en compartir experiencias”, dijo la Sra. Jonsdottir. “Este planteamiento constituye la base de cualquier cooperación eficiente y que funcione correctamente”. El proceso de consultas generó aportaciones de más de 20 fuentes, que han sido incorporadas al borrador. Éste debe convertirse en ley en un futuro cercano.

Cuando el nombramiento de la Sra. Jonsdottir y la asistencia de la OTAN lleguen a su fin, Albania acudirá a los países aliados y socios en busca de ayuda para proseguir con la puesta en marcha de la legislación. “La ayuda a Albania podría ahora realizarse sobre una base bilateral”, dijo la Sra. Jonsdottir. “Actualmente consideramos designar a una nación directora para supervisar el proceso”.

La OTAN aumentó sus actividades de planificación de emergencias civiles para incluir a miembros del programa de la Asociación para la Paz en 1995, muchos de los cuales han llegado a ser, desde entonces, muy activos en este campo. Sólo en el año 2000 la Alianza ayudó a organizar más de 100 actividades de planificación para emergencias civiles, incluyendo ejercicios, Seminarios y sesiones de trabajo, e implicando a más de 100.000 funcionarios públicos de todos los rincones de la región euroatlántica. El nombramiento de la Sra. Jonsdottir en cualquier caso, constituye un hito en la planificación de emergencias civiles de la OTAN, dado que la Alianza ha avanzado más allá de su papel educativo tradicional, para proporcionar ayuda a la medida sobre asuntos específicos, allanando el camino para ulteriores programas. ■

# Libros sobre Bosnia

*Christopher Bennett analiza la literatura sobre Bosnia publicada en la pasada década.*

Hace diez años, apenas había algún libro sobre Bosnia en cualquier lengua occidental. La excepción fueron los trabajos de Ivo Andric, el más grande escritor de Bosnia y la antigua Yugoslavia, que ganó el Premio Nobel de Literatura en 1961. Desde el estallido de la guerra, se han disparado las ventas de libros de Andric tales como, “El puente sobre el Drina”, una crónica de los 300 años de turbulenta historia en la ciudad de Visegrad, en el este de Bosnia, y “La crónica Bosnia”, una narración de las intrigas diplomáticas en Bosnia durante las guerras napoleónicas. En los últimos años, sin embargo, han aparecido varios cientos de libros, haciendo que el conflicto bosnio sea uno sobre los que más se ha escrito. Inevitablemente, muchas publicaciones nuevas han resultado de poca calidad. Dicho esto, todos los libros citados en esta reseña no exhaustiva contribuyen a un mejor entendimiento del conflicto aunque sólo sea en algunos casos para explicar las actitudes de los principales participantes.

La inexistencia de una buena Historia de Bosnia en los primeros años de la guerra persuadió a muchos observadores de que el conflicto era el resultado de “odios ancestrales”. Aunque convincentes en apariencia, estos argumentos no se sostienen ante la investigación seria. La publicación de dos buenas Historias de Bosnia en 1994 desacreditó la tesis del “odio ancestral”. Robert Donia y John Fine, dos académicos de EE.UU., publicaron “Bosnia-Herzegovina: una tradición traicionada” (Bosnia-Herzegovina: a tradition betrayed, C. Hurst & Co, 1994). Noel Malcolm, un escritor británico, publicó “Bosnia: una breve historia” (Bosnia: a short history, Macmillan, 1994), que sigue siendo el relato más extenso y fácil de leer sobre Bosnia hasta los Acuerdos de Dayton.

Los reportajes sobre la crisis de los refugiados y las imágenes de campos de detención en 1992 llevaron al público en todo el mundo a interesarse en el conflicto bosnio y ayudaron a cambiar la actitud internacional hacia el mismo. Muchos de los periodistas que dieron a conocer estas historias las continuaron en libros. Entre ellos, Roy Gutman, de Newsday, cuyo “Testimonio del Genocidio” (Witness to Genocide, Element, 1993) es una compilación de los despachos periodísticos que le hicieron ganar el premio Pulitzer, y Ed Vulliamy de “The Guardian”, uno de los primeros periodistas en entrar en los campos de concentración controlados por los serbios en Agosto de 1992. Aunque el libro de Vulliamy “Estaciones en el infierno: la guerra de Bosnia” (Seasons in Hell: understanding Bosnia’s War, Simon and Schuster, 1994) no logra estar a la altura de su título. Todavía más dramático es el libro “Décimo círculo del infierno” de Rezak Hukanovic (Tenth Circle to Hell, Little Brown & Co, 1997), el angustioso testimonio de un superviviente del campo de Omarska.

Otros tres trabajos de escritores bosnios han tenido impacto en el extranjero. De ellos, el que con mucho ha tenido más eco fue el

“Diario de Zlata” (Zlata’s Diary, Viking, 1994). Este libro, que cuenta las cotidianas aflicciones de Zlata Filipovic, una adolescente de Sarajevo durante los dos primeros años del sitio de su ciudad, se convirtió casi de la noche a la mañana en un bestseller internacional. Por otro lado, dos libros de importantes periodistas bosnios del diario “Oslobodjenje” de Sarajevo: “Sarajevo”, un diario de guerra de Zlato Dizdarevic (Sarajevo – a War Journal, Henry Holt & Co, 1994) y “Mientras exista Sarajevo” de Kemal Kurspahic (As long as Sarajevo exists, Pamphleteers Press, 1997), han destacado en el extranjero. La lucha del periódico “Oslobodjenje” para seguirse publicando a pesar de la guerra, está contada en “Diario de Sarajevo: una ciudad y su periódico bajo sitio” (Sarajevo Daily: a city and its newspaper under siege, HarperCollins, 1995), de Tom Gjerlton, un corresponsal de la Radio Nacional.

Barbara Demick del Filadelfia Inquirer, escribió un intenso relato de la vida en las calles que ella vivió entre 1994 y 1995, llamado “Calle Logavina: vida y muerte en un barrio de Sarajevo” (Logavina Street: life and death in a Sarajevo neighbourhood, Andrews and McMeel, 1996). Janine de Giovanni, del “Sunday Times”, ofreció un informe de la experiencia de la gente a su alrededor durante los primeros dos años del sitio de Sarajevo en “El veloz y el muerto: sitio en Sarajevo” (The Quick and the Dead: under siege in Sarajevo, Phoenix, 1994). Mientras tanto, Joe Sacco, un dibujante de EE.UU. que viajó al sitiado enclave bosniomusulman de Gorazde, dibujó un libro de comics excepcional sobre la vida allí en “Zona segura de Gorazde: la guerra en Bosnia Oriental 1992-1995” (Safe Area Gorazde: The War in Eastern Bosnia 1992-1995, Fantagraphics Books, 2.000).

Michael Nicholson de “Independent Television News” cuenta cómo rescató a una huérfana de ocho años en Sarajevo y la trajo a Inglaterra en “Historia de Natasha” (Natasha’s Story, Macmillan, 1994), origen de la única película de Hollywood sobre el conflicto hasta la fecha, “Welcome to Sarajevo” (Bienvenido a Sarajevo). “Ama a tu prójimo: una historia de guerra”, de Peter Maass (Love Thy Neighbour: a story of war, Macmillan, 1996) es un relato más genérico sobre las experiencias de un periodista en los inicios de la guerra y los dilemas a los que se enfrentaban los reporteros. Entretanto, el mejor de todos los libros de periodistas probablemente es “Corazones embrutecidos: sagas de Sarajevo” (Hearts Grown Brutal: sagas of Sarajevo, Random House, 1998) de Roger Cohen del “New York Times”.

Mientras muchos periodistas pretendieron explorar la psicología del conflicto y de la identidad étnica en Bosnia, los mejores estudios han sido producidos por académicos. “Ser musulmán al modo bosnio: identidad y comunidad en un pueblo de bosnia central”, de Tone Bringa (Being Muslim the Bosnian Way: identity and community in a Central Bosnian village, Princeton University Press, 1995), es un examen de la identidad bosniaca por parte de un antropólogo finlandés, que vivió en un pueblo bosnio durante la década de los ochenta para realizar su investigación. “El puente traicionado: religión y genocidio en Bosnia” (The Bridge Betrayed: religion and genocide in Bosnia, University of California Press, 1996), de Michael Sells, un profesor especialista en estudios religiosos, estadounidense de origen serbio, analiza el papel y el abuso de la reli-

---

*Christopher Bennett es editor de la Revista de la OTAN y autor de “El sangriento derrumbamiento de Yugoslavia” (Yugoslavia’s Bloody Collapse, New York University Press).*

---

gión en el conflicto”. “Genocidio en Bosnia: la política de “limpieza étnica” (Genocide in Bosnia: the policy of “ethnic cleansing”, Texas A&M University Press, 1995) de Norman Cigar, un especialista local. Este americano, de origen croata, analiza la preparación ideológica de la limpieza étnica.

Las dificultades afrontadas por la “Fuerza de Protección de las Naciones Unidas” (UNPROFOR) se examinan en “Ninguna paz que mantener: mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la guerra en la antigua Yugoslavia”, una colección de ensayos editada por Ben Cohen y George Stamkoski. Y David Rieff analiza los fallos de la misión de las Naciones Unidas en Bosnia en “Matadero: Bosnia y el fracaso de Occidente” (Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West, Simon and Schuster, 1995).

Varios jefes militares de las Naciones Unidas han escrito informes sobre su estancia en Bosnia, algunos para justificar las políticas que adoptaron, otros para desahogar su frustración por no haber podido hacer más. El general Lewis MacKenzie, el canadiense que fue el primero en mandar la UNPROFOR en Sarajevo, cuenta su experiencia en “Guardián de la paz: la carretera a Sarajevo” (Peacekeeper: the road to Sarajevo, Douglas and McIntyre, 1993). El General Philippe Morillon, comandante francés de la UNPROFOR, cuyas acciones contribuyeron a crear la política de “refugio seguro” de las Naciones Unidas, redactó sus memorias al poco de dejar Bosnia en “Creer y atreverse: crónica de Sarajevo” (Croire et oser: chronique de Sarajevo, Grasset, 1993). El General Sir Michael Rose, el primer comandante británico de la UNPROFOR, dio su versión de los hechos en “Luchando por la paz: Bosnia 1994” (Fighting For Peace: Bosnia 1994, Harvill, 1998).

El General Francis Briquemont, un comandante belga de la UNPROFOR, se desahogó en “¿Haga algo, General!” “Crónica de Bosnia-Herzegovina, 12 de julio de 1993 – 24 de enero de 1994” (Do Something General! Chronique de Bosnie-Herzegovine, 12 juillet 1993 – 24 janvier 1994, Labot, 1998). El coronel Bob Stewart, comandante británico en Bosnia central desde octubre de 1992 hasta mayo de 1993, durante la lucha más intensa entre bosnios y croatas, proporciona su visión de los acontecimientos en “Vidas Rotas: una visión personal del conflicto bosnio” (Broken Lives: a personal view of the Bosnian conflict, HarperCollins, 1994). El General francés Jean Cot, que mandó la UNPROFOR entre julio de 1993 y marzo de 1994 antes de dimitir totalmente frustrado, ha colaborado en dos libros sobre Bosnia, “El mañana de Bosnia” (Demain la Bosnie, L’Harmattan, 1999) y “¿La última guerra balcánica?” – exYugoslavia: testimonios, análisis, perspectivas “(Dernière guerre balkanique?” – exYougoslavie: témoignages, analyses, perspectives, L’Harmattan, 1996), una colección de ensayos que editó con Cécile Monnot.

El negociador de la Unión Europea, Lord David Owen, da su versión de las conversaciones de paz en “Odisea balcánica” (Balkan Odyssey, Indigo, 1996), lamentando el fracaso de la comunidad internacional en apoyar el denominado plan Vance-Owen de 1993. En “El triunfo de la falta de voluntad: la diplo-

macia internacional y la guerra yugoslava” (Triumph of the Lack of Will: international diplomacy and the Yugoslav war, C. Hurst & Co, 1997), James Gow, un académico británico, está de acuerdo en que se perdió una oportunidad clave en 1993, y ofrece una versión equilibrada del proceso de mediación internacional.

La matanza de 8.000 ciudadanos bosnio-musulmanes en Srebrenica en julio de 1995 contribuyó a provocar una intervención internacional más decidida. Este suceso, la mayor atrocidad de las guerras de Yugoslavia, es minuciosamente analizado por el periodista ganador del premio Pulitzer David Rohde, en “El final del juego: la traición y caída de Srebrenica, la peor masacre en Europa desde la Segunda Guerra Mundial” (Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe’s Worst Massacre Since World War II, Farrar Straus and Giroux, 1997), y por Jan Willem Honig y Norbet Both, que se centran en el papel de los guardianes de la paz holandeses en

“Srebrenica: acta de un crimen de guerra” (Srebrenica: record of a war crime, Penguin, 1996). Y, casi a la manera del mismo Andric, Chuck Sudetic, anteriormente en “The New York Times”, se inspiró en la experiencia de la familia de su cuñado, que eran de Srebrenica, para escribir “Sangre y venganza: historia de una familia en la guerra de Bosnia” (Blood and Vengeance: one family’s story of the war in Bosnia, W.W. Norton & Co, 1998), quizás el más hermoso libro escrito hasta ahora sobre Bosnia.

Tras la caída de Srebrenica, los Estados Unidos tuvieron un papel mediador cada vez más importante, personificado por Richard Holbrooke, que da su versión de los acontecimientos que condujeron al Acuerdo de Dayton en “Para terminar una guerra” (To end a War, Random House, 1998). Una versión diferente de los mismos hechos está contenida en “Llegando a Dayton: la construcción de la política bosnia de América” (Getting to Dayton: The Making of America’s Bosnia Policy, Brookings Institution Press, 2000), de Ivo Daalder, actualmente en la Brookings Institution y anteriormente director de asuntos europeos en el Consejo de Seguridad Nacional, donde coordinó la política de EE.UU. sobre Bosnia entre 1995 y 1996.

El vacío de libros sobre Bosnia es el periodo post Dayton. “Viaje a la paz: la lucha por la paz en Bosnia” (Peace Journey: the struggle for peace in Bosnia, Widenfeld, 1998) de Carl Bildt, es un informe sobre las inmensas dificultades que afrontó como primer Alto Representante en Bosnia, pero termina en julio de 1997. Rupert Wolfe Murray, un escritor británico, ha publicado dos libros de fotos sobre las misiones de mantenimiento de la paz de la IFOR en “IFOR: guardianes de la paz de la OTAN en Bosnia-Herzegovina” (IFOR: NATO Peacekeepers in Bosnia-Herzegovina, Connect, 1996) y “El camino hacia la paz, la OTAN y la comunidad internacional en Bosnia” (The Road to Peace, NATO and the International Community in Bosnia, Connect, 1997). Sin embargo, el único intento de sintetizar todo el proceso de paz, “Fingiendo democracia tras Dayton” (Faking Democracy After Dayton, Pluto Press, 1999), por el académico británico David Chandle, está lastrado por su hostilidad ideológica contra la intervención internacional. ■



Tres de los libros sobre Bosnia.

# Replantear la seguridad

*Chris Donnelly destaca las nuevas amenazas contra la seguridad e insta a la adopción de estrategias más energéticas para combatirlas.*



© Reuters

Asalto armado: el crimen organizado es un problema de seguridad nacional a causa de su naturaleza internacional, sus lazos con los antiguos servicios de inteligencia y su capacidad para subvertir al gobierno legal.

Hace más de una década que desapareció la amenaza de un enfrentamiento de las superpotencias en Europa. Aunque mucha gente ha muerto desde entonces en guerras civiles y conflictos locales, las reducciones del tamaño y la potencia de las fuerzas armadas dan testimonio de un cambio fundamental en las percepciones de lo que constituye una amenaza contra la seguridad. Mientras los arsenales nucleares y convencionales se reducen, y las necesidades de mantenimiento de la paz obligan a reconsiderar los roles y deberes de los soldados, la atención se ha centrado en la reforma militar, la reestructuración de las industrias de defensa y las tensiones consiguientes en la relación entre ejército y

---

*Chris Donnelly es consejero especial de la OTAN para asuntos de Europa Central y Oriental. Los puntos de vista aquí expuestos son personales y no representan el punto de vista de la OTAN o de cualquiera de sus miembros.*

---

sociedad. Sin embargo, mientras las amenazas tradicionales contra la seguridad han disminuido, otras amenazas no-militares han llegado a ser más virulentas.

Lo que está siendo amenazado no es el territorio del Estado sino su estructura, la naturaleza de la sociedad, el funcionamiento de sus instituciones, y el bienestar de sus ciudadanos. Estas amenazas, entre las cuales están la corrupción, el crimen organizado y el terrorismo, son más difíciles de definir que las puramente militares, y por lo tanto más difíciles de contrarrestar. Más aún, en algunos casos, el remedio para dichas amenazas puede ser peor que la enfermedad. De hecho, la acción del Estado para combatir esta amenaza contra la democracia puede producir procesos dictatoriales que restringen las libertades personales en mayor medida que las amenazas que se pretendía prevenir. De modo que si cien de estos nuevos retos tienen que ser afrontados con prudencia, es necesaria una gran cantidad de sensibilidad y claro juicio.

Muchas de estas amenazas no han sido consideradas tra-

dicionalmente como asuntos de seguridad. Después de todo, hace solamente 20 años que el concepto de “seguridad nacional” se convirtió en algo de uso general en Occidente, y menos de diez desde que se ha entendido de manera apropiada en las nuevas democracias de Europa central y oriental, donde “seguridad” para la mayoría de la gente se asimilaba a “seguridad del Estado”, esto es, a la tarea de la policía secreta.

Puesto que las burocracias estatales son, por naturaleza, lentas, las estructuras de los ministerios de Interior y Defensa generalmente reflejan planteamientos y conceptos anticuados. Están preparados para ocuparse de asuntos de “defensa” y “seguridad pública” en vez de los de “seguridad nacional”. El retraso desde que se reconocen las cambiantes necesidades hasta la creación de estructuras apropiadas para satisfacerlas, a menudo crea un vacío. Aunque se esperaba que la Unión Europea evolucionara para afrontar amenazas no-militares contra la seguridad cuando éstas fueran identificadas por primera vez, no sucedió así. Las guerras en la ex-Yugoslavia han distraído la atención de estas nuevas amenazas contra la seguridad, que afectan hoy en día a todos los países y representan un riesgo especial para las frágiles democracias de Europa Central y oriental.

La amenaza mas preocupante para la estabilidad de la mayoría de los países de Europa central y oriental es hoy la falta de capacidad para la gestión de crisis. Aunque esto se ha reconocido como un problema, el legado del dominio comunista en la región lleva a muchos gobiernos a intentar resolverlo creando una nueva estructura de mando, que un equipo de gestión de crisis ocuparía en caso de emergencia y desde donde manejaría la crisis. Aunque dicha estructura de mando puede ser útil, no es en sí misma una solución. Esto se debe a los fallos internos de muchos gobiernos de Europa Central y Oriental. Las deficiencias gubernamentales incluyen un inadecuado reparto legal de poderes y responsabilidades entre agencias gubernamentales, líderes políticos, ministerios y parlamentos, el funcionamiento defectuoso y no transparente de estas agencias y, en especial, los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Hacienda, escasez de altos funcionarios con experiencia apropiada y el fracaso en garantizar el apoyo popular. Muchos gobiernos de Europa Central y Oriental son frágiles y carecen de flexibilidad. Una crisis seria, interna y externa, podría romper lo que aparentemente parece ser un sistema estable. En ausencia de buen gobierno, ningún ordenador proporcionará una gestión de crisis efectiva.

La corrupción es una amenaza para la seguridad por derecho propio así como un factor que contribuye a los fallos gubernamentales. De hecho, es la amenaza más seria para la viabilidad de algunos países de la antigua Unión Soviética y un grave problema en todas partes. Sus orígenes son muchos y complejos, pero es universalmente perniciosa y debe ser atajada en las nuevas democracias. A pesar de que se habla de una nueva arquitectura de seguridad sin fronteras las líneas fronterizas aumentan. Sin embargo, no se están dibujando sobre la base de una ampliación de la OTAN o la UE, sino sobre la base de unas prácticas administrativas y empresariales, y de hasta qué punto éstas cumplen los patrones establecidos de honestidad y transparencia. Desgraciadamente, la corrupción en muchos países

empieza en la misma cumbre, con ministros e incluso presidentes que no son inmunes a su influencia.

El crimen organizado es la amenaza no-militar para la seguridad que más llama la atención. Sin embargo, si no fuera por la inadecuación del proceso gubernamental y la amplitud de la corrupción, no existiría, o al menos no a una escala que la convirtiera en amenaza para la seguridad. El crimen organizado tiene un perfil más destacado que otras amenazas potenciales para la seguridad debido a que posee un efecto obvio e inmediato sobre la vida de la gente y se exporta con gran facilidad. De hecho, a menudo crea una síntesis entre amenazas internas y externas.

El terreno para el crimen organizado estaba abonado en Europa central y oriental, a causa de la herencia comunista. Dado que los medios de riqueza eran los privilegios del Partido en lugar del dinero, los sistemas policiales de la región estaban infradesarrollados. Más aún, se basaban en una filosofía del orden público desacreditada, sin autoridad ante los ojos del pueblo. Esto permitió que florecieran las ya bien establecidas organizaciones criminales. Todavía peor, estos grupos fueron potenciados por la falta de una base ética, la ausencia de un sistema legal efectivo para establecer los parámetros para las prácticas empresariales, enturbiando los límites entre actividades mafiosas, prácticas empresariales legítimas y el gobierno, y por unos socios occidentales oportunistas, más interesados en beneficios a corto plazo que en estabilidad a largo plazo.

Lo que hace al crimen organizado un problema de seguridad tan grande no es solamente su tamaño, exportabilidad y ausencia de instituciones nacionales e internacionales para enfrentarse a él, sino también su aceptabilidad. Aunque el blanqueo del dinero procedente del crimen organizado es condenado universalmente, la mayoría de los centros financieros occidentales reciben con satisfacción el dinero de países de Europa Central y Oriental y no investigan detenidamente su procedencia. Muchos servicios de seguridad nacional dejan la penetración del crimen organizado en manos de sus fuerzas policiales. Sin embargo, deberían valorar que su naturaleza internacional, su tamaño, sus lazos con las agencias de inteligencia antes hostiles y su capacidad de subvertir al gobierno los convierten verdaderamente en un asunto de seguridad nacional. Israel fue uno de los primeros países en sufrir el influjo de los mafiosos rusos, y las agencias de seguridad israelíes sienten ahora no haber prestado antes mayor atención a este fenómeno.

Los conflictos étnicos y los nacionalismos han contribuido a la erosión del concepto de nación-Estado durante la pasada década. En muchos lugares, esto ha conducido ya a una mayor autonomía local, una reducción de los poderes de la autoridad central y, en algunos casos, incluso a la secesión en algunos países. El problema, hoy en día, es cuánto más allá puede llegar esta desintegración y a qué nivel el proceso puede o debe ser detenido. Muchos Estados tienen que hacer frente a grupos minoritarios que lucharon por una mayor autonomía o incluso intentaron cambiar las fronteras nacionales. En un extremo de la escala, por ejemplo en Chechenia, estos grupos pueden amenazar al Estado con la secesión. En el otro extremo, pueden, por ejemplo, presionar a un gobierno que persigue la integración en la OTAN o en la Unión Europea, amenazándole con crear pro-

blemas internos que empañen la imagen del país en el extranjero. La emigración, que es a menudo consecuencia de los conflictos étnicos, se ha convertido también en uno de los problemas políticos más sensibles en Europa, y probablemente evolucione en un problema aún mayor cuando la brecha de riqueza se ensanche entre los países europeos y los de su periferia.

El tema de la proliferación se considera habitualmente un asunto militar. Sin embargo, la tarea ha sido confiada cada vez más a las áreas de seguridad que no son el Ministerio de Defensa, sino el Ministerio de Interior, la policía y los guardias de fronteras. Más aún, el tema ha evolucionado en los últimos diez años. Mientras que la proliferación se refería antes a las armas y materiales nucleares, ya no es éste el caso. Los avances en otras áreas científicas y la correspondiente dificultad para distinguir usos militares y civiles de estas tecnologías ha extendido el uso del término hasta el campo químico y biológico. Más aún, puesto que las nuevas tecnologías se han convertido en armas, la proliferación incluye tecnología de todas clases. El daño que puede ser infligido a la seguridad nacional por un grupo bien organizado de piratas informáticos, por ejemplo puede ser enorme. Las naciones pobres pueden adquirir esta tecnología, y pueden no tener nada que perder si la usan.

Las nuevas amenazas, como las anti-guerras, pueden estar sujetas a manipulación política. Las nuevas amenazas a menudo no han sido definidas o desentrañadas de forma adecuada y la sensibilidad del público hacia ellas así como los mecanismos existentes para enfrentarse a ellas son débiles. Las amenazas exageradas o espúreas incluyen, entre otras, al fundamentalismo, terrorismo y la seguridad de la información. Los tres siguientes ejemplos ilustran cómo una amenaza puede socavar la capacidad de enfrentarse a ella.

Veamos, por ejemplo, el terrorismo. Los países deben y tienen que cooperar para reducir su impacto e impedir que se extienda. Sin embargo, cuando vemos cómo se define el terrorismo, su control puede ser en algunos países una excusa para la represión de lo que, en otros, se consideraría un legítimo movimiento por la autodeterminación. Consideraciones similares pueden aplicarse al fundamentalismo. Este puede ser un serio problema pero, debido a que la amenaza ha sido tan exagerada en el pasado, se le ha privado de base. Los políticos que gritaban “que viene el lobo” han, hasta cierto punto, desensibilizado a sus poblaciones hacia esta amenaza, justo cuando ahora puede realmente estar convirtiéndose en algo más serio.

La seguridad de la información es igualmente una preocupación real para todas las naciones. Sin embargo, en algunos países del Centro y Este de Europa, lo que se entiende por este término es muy diferente al significado que tiene en Occidente. De hecho, se puede incluso abusar de la seguridad de la información usándola como una justificación universal para el control de la información por parte del Estado, allá donde un gobierno tiene miedo de la libre expresión y preferiría volver a imponer el control autoritario.

Estos tres ejemplos resaltan el potencial de manipulación política de algunas nuevas amenazas no-militares contra la seguridad. Es necesario un mayor estudio del problema así como una mayor formación de las élites políticas, los periodistas y el público, de modo que las medidas tomadas para proteger a la sociedad sean apropiadas, efectivas y no contraproducentes. Calibrar la línea que separa la legítima expresión de ideas e intereses de las amenazas injustificables contra la integridad o existencia del Estado y la sociedad requiere un análisis serio. Dónde trazar esa línea depende de nuestra definición de democracia, legalidad y derechos humanos.

Puesto que las amenazas no-militares contra la seguridad son nuevas, las instituciones internacionales no han evolucionado todavía para enfrentarse a ellas. Aunque están señaladas en el más reciente concepto estratégico de la OTAN, estas amenazas caen fuera de las competencias tradicionales de la Alianza y la OTAN no ha desarrollado todavía los mecanismos para hacerles frente adecuadamente. La Unión Europea tiene el mandato de tratar estos asuntos,

ya ha hecho progresos en algunas áreas, tales como reforzar la administración fronterizas y los Ministerios de Justicia en Europa Central y Oriental. Pero muchas áreas precisan todavía ser gestionadas, y pasarán algunos años antes de que las instituciones de la Unión Europea estén equipadas para hacerles frente. Mientras tanto, otras instituciones internacionales como la Interpol y Europol, trabajan en la elaboración de nuevos conceptos opcionales, pero hasta la fecha han hecho poco para ayudar a los países de Europa Central y Oriental a reformar sus instituciones ya existentes o crear las nuevas que sean necesarias. Los contactos bilaterales de fuerzas de policía y aduanas, por buenos que puedan ser en

ocasiones, están en la misma situación.

En algunos países se han desarrollado con éxito programas anticorrupción, y los principios básicos están bien definidos. También se ha reconocido la necesidad de invertir más en fuerzas de policía y de reformar las fuerzas de seguridad interiores desde el modelo soviético hasta gendarmes al estilo occidental, aunque los progresos son lentos. Ha sido tanto lo que se ha conseguido en mejorar las aduanas y el control de fronteras en algunos países centroeuropeos que no puede haber excusa para no extender este modelo más hacia el Este. La legislación es, quizás, el asunto más sensible, puesto que afecta a los parlamentos y gobiernos. Pero ya se dispone de la suficiente experiencia para ayudar a los países que desean establecer marcos legales apropiados. Atajar amenazas no-militares contra la seguridad requiere estrategias enérgicas. Éstas pueden ser desarrolladas solamente si las personas clave del gobierno, las agencias de policía y los institutos de investigación se unen para desarrollar un enfoque común para estos problemas, que hoy constituyen las amenazas más inmediatas y de más rápido crecimiento contra la integridad y supervivencia de las nuevas democracias. ■

---

Mientras las amenazas tradicionales contra la seguridad han disminuido, otras amenazas no-militares han llegado a ser más virulentas.

---



**KOSOVO - ONE YEAR ON -  
Achievement and Challenge**

Informe del Secretario General de la OTAN, Lord Robertson



**Manual de la OTAN -  
Edición conmemorativa del 50 aniversario**

Documento de referencia que contiene los objetivos y actividades de la OTAN, sus políticas y estructuras actuales, una cronología de los últimos 50 años de historia de la Alianza y una compilación de documentos sobre políticas y textos jurídicos.



**Economics Colloquium 1999**

Actas del coloquio celebrado en noviembre de 1999 sobre avances y reformas económicas en los países de la Asociación.

**Guía completa de la cumbre de Washington**

Compendio de todos los textos y declaraciones oficiales de la Cumbre de la OTAN celebrada en Washington en abril de 1999. Incluye información básica sobre programas y actividades de la Alianza.



**La extensión de la seguridad en el área euroatlántica:  
El papel de la OTAN y sus socios**

Folleto ilustrado que ofrece una visión global del funcionamiento de la OTAN y abarca el desarrollo de las políticas en áreas clave de la Alianza.

**Cincuenta años de la OTAN**

Folleto introductorio sobre la historia de la Alianza en el que se ofrece una visión global de la agenda actual de la organización.



**NATO Topics**

Presentación visual de la Alianza que subraya los momentos decisivos del desarrollo de la OTAN y los temas más importantes de su agenda actual.

**NATO Update**

Hoja informativa semanal que resume las actividades y eventos de la OTAN y ofrece un repaso general de todas las iniciativas de la Alianza.  
(Sólo disponible en formato electrónico: [www.nato.int/docu/update/index](http://www.nato.int/docu/update/index))



**TODAS LAS PUBLICACIONES ESTÁN DISPONIBLES EN INGLÉS Y FRANCÉS, ALGUNAS LO ESTÁN TAMBIÉN EN OTROS IDIOMAS**

Cualquier pregunta o petición de documento impreso debe dirigirse al:  
Servicio de Información y Prensa - Distribution Unit  
Bld Leopold III - 1110 BRUSSELS  
Tel: 00-32-2 707 5009  
Fax : 00-32-2 707 1252  
E-mail : [distribution@hq.nato.int](mailto:distribution@hq.nato.int)

Todas estas publicaciones pueden consultarse en la página web de la OTAN ([http:// www.nato.int](http://www.nato.int))

La página web de la OTAN publica además declaraciones oficiales, comunicados de prensa, discursos y más información sobre las estructuras, políticas y actividades de la Alianza, al tiempo que ofrece diversos servicios on-line.

# organización del tratado del atlántico norte



*alemania  
bélgica  
canadá  
dinamarca  
españa  
estados unidos  
francia  
grecia  
hungría  
islandia  
italia  
luxemburgo  
noruega  
países bajos  
polonia  
portugal  
reino unido  
república checa  
turquía*