

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 76.

**Seguridad humana: conceptos,
experiencias y propuestas.**

La contribución del concepto de seguridad humana a los Balcanes
Occidentales.

Gemma Collantes Celador

La contribución del concepto de seguridad humana a los Balcanes Occidentales

Gemma Collantes Celador*

RESUMEN

Este artículo evalúa la utilidad que aporta adoptar el concepto de seguridad humana para analizar la situación de las sociedades de los Balcanes Occidentales afectadas por el desmembramiento de la antigua Yugoslavia. Aun aceptando que el argumento de la falta de consenso sobre la definición de seguridad humana dificulta su estudio, este trabajo sostiene que incorporar una perspectiva influenciada por este concepto ayuda a entender dos aspectos específicos. Por un lado, la forma que adoptó la respuesta internacional durante la década de los noventa y principios del siglo XXI, y por otro, la complejidad de los problemas y retos que continúan obstaculizando el progreso hacia la estabilidad política y socioeconómica de esta región. Al mismo tiempo, este trabajo ilustra con ejemplos procedentes de la reforma policial en Bosnia, que más allá de la identificación de problemas, todavía es difícil llevar el concepto de seguridad humana a la formulación de políticas que puedan solventar la compleja situación existente en esta región.

Palabras clave: Seguridad, seguridad humana, Balcanes, fuerzas de seguridad

*Investigadora posdoctoral, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
gcollantes@ibeii.org

La autora desea agradecer las aportaciones de Pol Morillas, Pablo Pareja y Christina Yeung durante la preparación de este artículo. Este trabajo se basa en parte en la información recopilada durante entrevistas confidenciales con múltiples miembros de la comunidad internacional y de las instituciones locales, que se llevaron a cabo durante varios viajes a diferentes zonas de Bosnia-Herzegovina además de Nueva York y Bruselas entre 2002 y 2006. La autora está muy agradecida por la ayuda y tiempo ofrecido por todas estas personas, y asume toda responsabilidad por cualquier error u omisión.

Todavía se respira violencia en el ambiente, y el recelo y la desesperanza de la gente frente a la inseguridad y a la grave situación económica y social son deprimentes. Hemos abandonado enclaves de Kosovo con la convicción de que quedarán como símbolos ignominiosos del fracaso de la política internacional si la comunidad internacional no consigue garantizar los derechos básicos de estas personas y establecer las condiciones que les permitan vivir mejor.
(*International Commission on the Balkans, 2005:4*)¹

La seguridad humana es una idea controvertida, tanto por lo que respecta a su significado preciso como en lo relativo a su utilidad. Algunos académicos y profesionales aducen que se ha ido convirtiendo poco a poco en “uno de los principios redefinidores de las relaciones internacionales” (Kotsopoulos, 2006: 6), mientras que otros se muestran muy críticos respecto a sus usos potenciales (véase, por ejemplo, Paris, 2001). A pesar de las diferencias existentes, el hecho es que el concepto de seguridad humana está cada vez más presente en las políticas de diversos actores internacionales. Se ha convertido en una parte importante del nuevo enfoque de las Naciones Unidas para el tema de la seguridad –un enfoque centrado en las personas (*people-centered*)– como corroboran los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es también uno de los elementos dominantes en las doctrinas sobre política exterior de algunos estados influyentes a escala internacional (por ejemplo, Canadá, Japón y los Países Nórdicos)². La Unión Europea (UE) se está moviendo en una dirección similar, como ponen de manifiesto varios aspectos de su agenda de política exterior en ámbitos como las operaciones para la gestión de crisis, la promoción de los derechos humanos, la democracia y la igualdad de género, así como su actual participación en actividades de ayuda humanitaria y a favor del desarrollo (Kotsopoulos, 2006: 16-18).

Este nuevo contexto dentro de la UE nos permite explicar el creciente énfasis en la aplicación de una agenda sobre seguridad humana en los Balcanes Occidentales, que como ya sabemos, es una de las regiones clave por lo que respecta a la seguridad en Europa³. En el año 2004 el Consejo Europeo presentó la *Política Global sobre Bosnia-Herzegovina*, basada en la *Estrategia Europea de Seguridad* (European Council, 2004)⁴. Más recientemente, como parte de los preparativos para la presidencia de la UE, el Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés invitó al Grupo de Estudios sobre las Capacidades de Europa en materia de Seguridad a celebrar una sesión de trabajo en Helsinki. El tema de discusión fue cómo las instituciones y las políticas de la UE podían incluir en sus agendas temas relativos a la seguridad humana, y qué papel podía desempeñar Finlandia en este proceso durante su presidencia (Finnish Ministry of Foreign Affairs, 2006: 1). La aplicación del enfoque de la seguridad humana a los Balcanes Occidentales no escapó a la atención de los participantes. De hecho, el informe final des-

tacaba varios de los problemas que todavía se dan en la región, incluyendo la ausencia real de seguridad física, seguridad económica y legitimidad interna de los líderes políticos, así como la precariedad en la participación de la población (y, en especial, los grupos minoritarios) en actividades de consulta y de implementación de reformas, y en el desarrollo del sistema educativo y de la sociedad civil. Se recomendaba, en consecuencia, que la presidencia finlandesa de la UE se centrara en las siguientes reformas: facilitar visados a un mayor número de beneficiarios, mitigar la presión ejercida por los gobiernos sobre la sociedad civil, e implicar a las minorías en iniciativas encaminadas a mejorar su bienestar (Finnish Ministry of Foreign Affairs, 2006: 1-3).

El objetivo de este artículo es evaluar la utilidad que aporta adoptar el concepto de seguridad humana para analizar la situación de las sociedades de los Balcanes Occidentales afectadas por el desmembramiento de la antigua Yugoslavia. Aun aceptando que el argumento de la falta de consenso sobre la definición de la seguridad humana dificulta su estudio, este trabajo sostiene que incorporar una perspectiva influenciada por este concepto ayuda a entender dos aspectos específicos. Por un lado, la forma que adoptó la respuesta internacional durante la década de los noventa y principios del siglo XXI, y por otro, la complejidad de los problemas y retos que continúan obstaculizando el progreso hacia la paz duradera en esta región. Al mismo tiempo, este artículo está de acuerdo con las críticas existentes (véase, por ejemplo, Paris, 2001) respecto a que, más allá de la identificación de problemas, es todavía difícil llevar el concepto de seguridad humana a la formulación de políticas y programas que puedan solventar la compleja situación existente en esta región.

La primera parte del artículo evaluará el impacto, a corto y largo plazo, de los conflictos interétnicos de la década de los noventa y principios del siglo XXI en las sociedades de Bosnia, Croacia, Montenegro, Serbia (incluido Kosovo) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)⁵. Se hará hincapié en los principales problemas políticos, económicos y sociales además de violencia física a los que todavía tienen que hacer frente estas sociedades. La interdependencia del enfoque “limitado” de la seguridad humana, libertad para vivir sin temor (*freedom from fear*), y del más “amplio”, libertad para vivir sin miseria (*freedom from want*), se utilizará para evaluar la contribución de dicho concepto a un mayor entendimiento de esta región⁶. A continuación, en la segunda parte del artículo, se analizará un ejemplo concreto: la contribución que una reforma de la policía puede representar en el contexto de una agenda sobre seguridad humana, usando algunos ejemplos procedentes del caso bosnio. La elección de este estudio de caso se debe a dos razones. En primer lugar, dentro de la literatura sobre la reconstrucción posbélica de sociedades arrasadas por conflictos internos, podemos apreciar el papel clave que tiene la reforma de las fuerzas policiales en una estabilización rápida y una reconstrucción exitosa. De hecho, como se demostrará en este trabajo, la reforma democrática de la policía constituye una especie de “puente” entre *freedom from fear* y *freedom from want* debido a su capacidad de afectar al desarrollo de

ambos simultáneamente. En segundo lugar, además de ser uno de los países que más sufrieron debido a los conflictos de la década de los noventa, las reformas policiales llevadas a cabo en Bosnia a partir de finales de 1995 se cuentan entre las más ambiciosas y duraderas realizadas por la comunidad internacional en el ámbito internacional. Si bien es muy difícil generalizar a partir del caso bosnio al resto de los Balcanes Occidentales, los ejemplos que proporciona arrojan luz sobre varias tendencias que pueden percibirse igualmente en otros países de la región.

INICIATIVAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA EN LOS BALCANES OCCIDENTALES

El desmembramiento de la ex Yugoslavia y la respuesta internacional

El desarrollo intelectual y la aplicación política del concepto de seguridad humana han coincidido con uno de los peores episodios en la historia de la antigua Yugoslavia, y de Europa, desde la Segunda Guerra Mundial⁷. En la década de los noventa, las repúblicas de la ex Yugoslavia utilizaron como arma de guerra en los territorios disputados lo que se ha dado en llamar universalmente como “limpieza étnica”. Es decir, unas políticas utilizadas por miembros de un grupo étnico contra otro que van desde la discriminación económica y legal hasta niveles extremos de destrucción humana, física y cultural a partir de medios violentos. Algunos observadores han llegado al extremo de afirmar que fue en los Balcanes, concretamente en Bosnia, donde el mundo conoció por primera vez la capacidad destructiva de la limpieza étnica. En palabras de Ginanne Brownell, “(...) esto es Bosnia, el lugar que dio a conocer al mundo la expresión ‘limpieza étnica’” (2006: 32)⁸. Las guerras internas que tuvieron lugar en estos países han llegado a representar, por consiguiente, uno de los primeros ejemplos de lo que Mary Kaldor ha descrito como “nuevas guerras” en el período posterior a la Guerra Fría (Kaldor, 1999). Las víctimas principales de este nuevo tipo de conflicto armado –a menudo guerras intraestatales– son los civiles. Su sufrimiento no es ya una consecuencia accidental de los enfrentamientos armados, sino más bien uno de los objetivos principales de las partes en conflicto. En el caso de la antigua Yugoslavia, las víctimas civiles representaron el 90% del total de víctimas⁹. Los civiles fueron las víctimas no solo de los soldados, sino también de los bandidos e incluso de sus propios vecinos. El asedio de Dubrovnik, las masacres de Srebrenica, los campos de concentración de Omarska, así como los miles de refugiados establecidos en campamentos abarrotados y en condiciones higiénicas lamentables, son símbolos importantes de esta realidad.

El ejemplo más claro de este nuevo tipo de guerra es, una vez más, Bosnia, considerado como “uno de los casos más duros entre ‘los duros’”, en palabras de Elizabeth Cousens y Charles Cater (2001: 133). Y es debido a la escala masiva de muertes, saqueos, violaciones, internamientos forzados en campos de concentración, cárceles o campos de trabajo, así como expulsiones premeditadas de ciudadanos obligados a abandonar sus casas. De acuerdo con las estimaciones de estos dos expertos, al terminar la guerra de Bosnia, más de la mitad de los 4,3 millones de habitantes que tenía antes del conflicto habían sido desplazados, de los cuales, 1,2 millones eran refugiados en países de acogida y otro millón adicional eran personas internamente desplazadas (PID), que permanecían en el interior de las fronteras externas (Cousens & Cater, 2001:25). Estas PID estaban en su inmensa mayoría concentradas en zonas controladas militarmente por sus propios grupos. En resumen, vemos como en 1995 el mapa de Bosnia ya no era “como una especie de mosaico formado por los tres grandes grupos nacionales”, en palabras del académico Sumantra Bose (2002: 33). Además se estimaba que, en casi cuatro años de conflicto armado (1992-1995), aproximadamente 250.000 personas habían muerto o desaparecido, y más de 200.000 estaban heridas, entre ellas 50.000 niños. A esto hay que añadir miles de personas con traumas psicológicos graves, el aumento entre dos y cinco veces de las enfermedades contagiosas, y la duplicación de la mortalidad infantil con respecto a los niveles existentes antes de la guerra (Cousens & Cater, 2001: 25).

Aparte de estos datos extremos de sufrimiento humano, la guerra tuvo como resultado la destrucción de la mayor parte de los recursos del país. Las infraestructuras del transporte, de las telecomunicaciones, de la educación y de la salud estaban seriamente dañadas; más de la mitad de las viviendas del país habían sido destruidas o eran inhabitables; y muchas de las zonas que podrían haberse utilizado para la producción agrícola o para la selvicultura estaban cubiertas de minas antipersonales. Según las estimaciones del Banco Mundial, al final de la guerra el coste de reconstruir el país se cifraba entre los 15.000 y los 20.000 millones de dólares (Cousens & Cater, 2001: 25). Sobre este telón de fondo, Bosnia se vio rápidamente abocada a una situación económica muy precaria. El país sufrió una reducción de casi un 75% en su PIB per cápita (500 dólares en 1995), unos niveles de desempleo que llegaron a alcanzar hasta 90% de la población activa, una caída de la producción industrial a niveles de entre un 5% y un 10% de la que había antes de la guerra, y la disminución a más de la mitad de su capacidad de generar energía (Cousens & Cater, 2001: 25).

Desde el punto de vista de la seguridad humana, vista tanto como *freedom from fear* como *freedom from want*, Bosnia se encontraba al final de la guerra en la más precaria de las situaciones, algo que no hizo sino empeorar durante los primeros años de implementación de la paz debido a los altísimos niveles de violencia vividos. El caso bosnio, aunque sea el más extremo, constituye un ejemplo muy claro del complejo escenario con que se encontró la comunidad internacional en el conjunto de la región.

Según Denise Kostovicova, ha habido más de cincuenta intervenciones de organizaciones internacionales y países a nivel individual en la antigua Yugoslavia desde principios de los noventa. A esto hay que añadir el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG). En su conjunto, estas intervenciones han llevado al despliegue de miles de soldados y civiles, y a la inversión de miles de millones de dólares (Kostovicova, 2006: 44)¹⁰. De hecho, los esfuerzos realizados por la comunidad internacional pueden dividirse en función de las siguientes categorías elaboradas por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (2001): la “responsabilidad de prevenir”, como las medidas preventivas encaminadas a evitar el estallido y/o la intensificación de los conflictos violentos¹¹; la “responsabilidad de reaccionar”, que va desde las iniciativas pacificadoras diplomáticas y el envío de intermediarios humanitarios hasta las misiones para imponer la paz, incluyendo los ataques militares, las “zonas de exclusión aérea” (*no-fly zones*) y las “zonas de seguridad” (*safe areas*); y la “responsabilidad de reconstruir”, que incluye los esfuerzos civiles y militares de estabilización y reconstrucción posteriores al conflicto, entre los cuales estaba el compromiso de llevar a los criminales de guerra ante la justicia¹².

El sufrimiento de la población civil es determinante para explicar la manera en la que intervino la comunidad internacional en los conflictos derivados del desmembramiento de la antigua Yugoslavia. Posiblemente ello fue lo que llevó desde el principio a poner un énfasis especial en la finalización de los conflictos y en la estabilización de la región, con el fin de erradicar la violencia interna de las vidas diarias de comunidades e individuos. Este enfoque ha llevado parcialmente a los avances en favor de la paz que se esperaban tras más de una década de reformas en la región. La conferencia de Helsinki, del Grupo de Estudios sobre las Capacidades de Europa en materia de Seguridad, celebrada en el marco de la presidencia finlandesa de la UE, es esclarecedora en este sentido (Finnish Ministry of Foreign Affairs, 2006: 1). En ella se elogió a la comunidad internacional por haber logrado estabilizar la región, aunque, al mismo tiempo, se señaló que ésta no había conseguido solucionar la raíz del problema (las tensiones estructurales, culturales y relacionales) de los conflictos en los Balcanes Occidentales. Es por ello que el Grupo de Estudios aconsejó en dicha conferencia que un enfoque fundado en el concepto de seguridad humana, basándose en el respeto y la protección de los derechos humanos, podía solventar esta situación. Es decir, demostraría que, si bien es cierto que el predominio de la violencia en la sociedad entorpece la reconstrucción política y socioeconómica que son decisivas para el desarrollo de una paz duradera, la misma lógica es también aplicable en sentido contrario. Esto es, la ausencia de reconstrucción produce con el tiempo más frustración e incertidumbre entre la población, sentando las bases para la manipulación política y para el resurgimiento de nuevas tensiones, o incluso incidentes violentos. En otras palabras: *freedom from fear* no es posible sin un mínimo de *freedom from want*, y viceversa. Este fue el

proceso que provocó el estallido de las guerras durante la década de los noventa y principios del siglo XXI. Esta situación ha sido resumida de una manera elocuente en un informe del Parlamento Europeo sobre el mismo tema: “Solamente una interpretación global del concepto de ‘seguridad’ puede valorar adecuadamente en qué medida la influencia de temas relativos a la política democrática (por ejemplo, violación de los derechos humanos, discriminación premeditada contra grupos particulares de ciudadanos, existencia de regímenes represivos) y el gran número de factores sociales, económicos y medioambientales (como pobreza, hambre, enfermedad, analfabetismo, escasez de recursos naturales, degradación medioambiental, relaciones comerciales no equitativas, etc.) contribuyen a los conflictos regionales existentes, al fracaso de los estados y al desarrollo de redes de criminales y terroristas, si bien las acciones de estos últimos no debe considerarse que estén justificadas de ninguna forma y manera por los factores más arriba mencionados” (Kuhne, 2005: 4-5).

Freedom from fear y freedom from want en los Balcanes Occidentales: ¿siguen siendo una ilusión?

Podría decirse que los Balcanes Occidentales están atravesando el “ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza” que la *Estrategia Europea de Seguridad* identificaba como el problema existente en diversos países que no han sabido hacer una interpretación global del concepto de seguridad (Consejo de la Unión Europea, 2003: 2). Para empezar, las tensiones étnicas son una constante en esta región, si bien es cierto que en mucha menor medida que durante las guerras de la década de los noventa y principios del siglo XXI, y los primeros años del período posbélico en las sociedades afectadas. Al mismo tiempo, el crimen organizado (tráfico interfronterizo de drogas, de mujeres, de emigrantes ilegales y de armas), así como la corrupción, se han convertido progresivamente en nuevas fuentes de inestabilidad interna en las relaciones interétnicas, y en la continua fragilidad de los estados de la región¹³. La consecuente carencia de *freedom from fear* se palpa a diario en estas sociedades, como se puede observar en Bosnia, Croacia y Serbia.

En Bosnia, si bien el índice de delitos comunes es menor que en la UE y en los países candidatos, algunos observadores sostienen que se ha incrementado en los últimos años. Esto puede ser debido a una combinación de factores socioeconómicos y los continuos problemas a los que se enfrenta la policía en su proceso de transformación democrática (International Crisis Group, 2005: 13)¹⁴. Por otra parte, encontramos también los incidentes de motivación étnica, en su gran mayoría contra símbolos religiosos, ocurridos en vísperas de las elecciones parlamentarias y presidenciales del 1 de octubre de 2006. Estas elecciones se caracterizaron por un fuerte incremento en la expresión de sentimientos nacionalistas –incluida la retórica incendiaria de algunos políticos– que alcanzó niveles desconocidos desde hacía tiempo. Los observadores extranjeros están convencidos de que Bosnia no puede volver a una situación como la vivida

entre 1992 y 1995; sin embargo, no está claro si los acontecimientos aquí mencionados en relación con las elecciones de octubre de 2006 tendrán algún impacto negativo en el largo proceso de construcción estatal y nacional (Wood, 2006). Bosnia atraviesa en los últimos años un momento crítico para el futuro del país. Se están negociando y/o implementando una serie de políticas decisivas, como la retirada gradual de la Oficina del Alto Representante en Bosnia, la hasta ahora fallida reforma constitucional, y el nuevo proceso de reestructuración de la policía¹⁵. Este último elemento –relacionado con la policía– es vital para el progreso con éxito de las negociaciones para un Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la UE y Bosnia.

En Croacia la violencia de raíz étnica y el hostigamiento contra los serbocroatas que han regresado al país parecen haberse incrementado desde 2005. Aunque ha habido algunos avances positivos para paliar esta situación, la respuesta de las autoridades ha sido a veces irregular. Esto se percibe no solamente en cuanto a la eficacia de la policía a la hora de detener a los culpables, sino también en relación con los cambios introducidos en la legislación para proteger mejor a esta minoría. Además, se ha echado en falta la presencia de un mensaje público inmediato por parte de las élites políticas, tanto en el ámbito nacional como local, que condenase categóricamente estos incidentes (Ivanisevic, 2006: 10-16). Algunos de estos elementos también se pueden observar en Serbia, donde destacan las tensiones étnicas crecientes en la región de Vojvodina. La situación llegó a su apogeo en 2004 con un aumento considerable de los incidentes de raíz étnica que tuvieron lugar en contra de miembros de los grupos minoritarios. La mayoría de estos incidentes se limitaron a pintadas de grafiti y a ataques a la propiedad. Por lo tanto, lo que más preocupa no son los incidentes *per se*, sino la luz que arrojan sobre el grado de segregación interétnica existente, el perfil de los autores (entre 15 y 25 años en la mayoría de los casos), la respuesta inadecuada de las élites políticas y de las instituciones competentes en Serbia (incluidos los medios de comunicación), y la incapacidad de la comunidad internacional para dar una respuesta efectiva e imparcial a la situación (Bieber & Wintergahen, 2006).

El asunto de la existencia de armas en manos de los ciudadanos es otro de los problemas que se dan actualmente en los Balcanes Occidentales. Un estudio llevado a cabo por expertos en varias instituciones europeas y de Estados Unidos llegó a la conclusión de que las armas ligeras y de bajo calibre “siguen causando heridos y muertes entre la población civil, limitan el desarrollo social y económico, aumentan la criminalidad y contribuyen a las tensiones étnicas y sociales que pueden provocar el estallido de futuros conflictos en los Balcanes” (SEESAC, 2004: 1). En la ARYM, por ejemplo, la gente sigue aferrándose a las armas de fuego que posee, en contravención de la ley, debido a la poca confianza que tiene en la policía. Existe además el problema para la seguridad que representan los antiguos combatientes albaneses y los reservistas macedonios de la guerra de 2001, los cuales no han sido adecuadamente desmovilizados y reintegrados

en la sociedad. Grupos de antiguos combatientes albaneses se han reorganizado en bandas de delincuentes que exigen el pago de un impuesto a su propio grupo étnico. También son ellos los que están detrás del creciente número de secuestros y asesinatos en la región de Tetovo. Muchas de estas acciones no han recibido un castigo adecuado, en parte debido a la impotencia y corrupción de las instituciones macedonias, unidas a la fragilidad de un Estado ya de por sí deslegitimado a causa de las tensas relaciones interétnicas existentes (Kostovicova, 2006: 51). Las relaciones entre los dos principales grupos étnicos parecen estar condicionadas por el temor que sienten los ciudadanos de etnia macedonia a que los de etnia albanesa recurran a la violencia en caso de que se produzca una crisis política. Este temor proviene de su creencia de que el Acuerdo de Paz de Ohrid, que puso fin al conflicto de 2001 tras satisfacer las exigencias albanesas de reconocimiento nacional, ha legitimado el uso de la violencia como un medio para conseguir los objetivos políticos propios (Kostovicova, 2006: 53).

En Croacia el Gobierno ha solicitado a los ciudadanos que se desprendan de las bombas y otros explosivos de una forma adecuada. Se les ha pedido que no las dejen en los contenedores públicos de basura, especialmente de aquellos que se encuentran cerca de escuelas y guarderías, como ha sucedido con relativa frecuencia en el pasado reciente (Cadena Ser, 2006). En Kosovo, un sondeo llevado a cabo conjuntamente por la organización local Foro para las Iniciativas Cívicas y Saferworld, en nombre del Centro de Coordinación de Europa Sur Oriental para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SEESAC), ha llegado a la conclusión de que en junio de 2006 había todavía aproximadamente unas 400.000 armas de bajo calibre. Dichas armas seguían ilegalmente en manos de la población kosovar, particularmente en las zonas rurales y fronterizas (2006: iii). Este sondeo sostiene que este hecho contribuye al sentimiento de inseguridad que domina a la población en su conjunto, si bien es considerada como una forma de protección por sus propietarios. Estas armas empeoran una situación que, ya de por sí, está caracterizada por los elevados índices de delincuencia armada y la tendencia a usar armas durante periodos de tensión. Resolver esta situación de inseguridad requiere, de acuerdo con los resultados de este sondeo, abordar una serie de temas, entre los que podemos destacar los siguientes: las rivalidades políticas y étnicas; el crimen organizado; un sistema de justicia penal poco desarrollado que todavía no ha conseguido ganarse la confianza de la población; las incertidumbres políticas relativas al estatus final del territorio; el elevado nivel de desempleo y pobreza, así como la precariedad de las infraestructuras existentes (SEESAC, 2006: iii). El ejemplo de Kosovo ilustra a la perfección la relación que existe entre *freedom from fear* y *freedom from want*. De hecho, mucho de los participantes kosovares en este sondeo subrayaron la relación que existe entre factores socioeconómicos y los índices de violencia en esta sociedad (SEESAC, 2006: 37). Así pues, sin un enfoque que resuelva simultáneamente ambas situaciones, o por lo menos lo intente, lo más probable es que el futuro de Kosovo siga

influenciado por el ciclo recurrente de “conflicto, inseguridad y pobreza” al que ya aludió este artículo anteriormente con relación a la *Estrategia Europea de Seguridad* (Consejo de la Unión Europea, 2003: 2).

Sobre la base de los ejemplos proporcionados hasta ahora, es posible concluir que, en términos generales, en 2006 todavía quedan problemas que obstaculizan el desarrollo de un ambiente donde los ciudadanos de los países de los Balcanes Occidentales puedan vivir sin temor (o *freedom from fear*). Podemos llegar a conclusiones similares si consideramos el elevado número de minas antipersonales que están todavía esparcidas por esta región, o si analizamos el creciente problema del tráfico de personas. Esta realidad resulta aún más problemática cuando adoptamos una definición “amplia” del concepto de seguridad humana. Los problemas resultantes de la falta de seguridad, entendida como *freedom from want*, en los Balcanes Occidentales van desde un crecimiento económico escaso hasta los altos índices de desempleo y el elevado nivel de pobreza en toda la región¹⁶, pasando por la amenaza cada vez mayor del VIH/sida y por un acceso a la educación condicionado por la afiliación étnica, entre muchos otros problemas. El resultado final tiende a ser una población recelosa y/o pesimista respecto a sus propias e incipientes instituciones democráticas, que aumenta aún más la presión que han de soportar estos países a pesar de su debilidad.

Si tomamos como ejemplo la economía, la cifra de desempleo en Kosovo continúa siendo muy alta, sobre todo entre las minorías que viven en ese territorio, y la mayor parte de los fondos de reconstrucción e inversión proceden del exterior. Las condiciones de vida y las infraestructuras existentes necesitan mejorar sustancialmente (Austrian Ministry of Defence et al., 2006: 13). En la ARYM, fuentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran que, al ser preguntados por las cuestiones que más les preocupan, los ciudadanos de Macedonia (tanto los de etnia macedonia como los de etnia albanesa) las clasifican del siguiente modo: desempleo (78,8%), pobreza (66%), seguidos por la corrupción, la delincuencia y los problemas étnicos (Kostovicova, 2006: 50). Bosnia es otro caso importante. Tim Donais expresa la opinión de muchos cuando afirma que “la economía es el talón de Aquiles de la construcción de la paz en Bosnia” (Donais, 2005: 167). Según el Banco Mundial, en la última década Bosnia ha conseguido triplicar su PIB, incrementar sus exportaciones diez veces y erradicar la pobreza extrema. El problema es que para mantener esta evolución necesita acelerar y, en algunos casos, profundizar sus reformas económicas (World Bank, 2006: i). De hecho, Michael Pugh, Neil Cooper y Jonathan Goodhand mencionan en sus escritos estimaciones del Banco Mundial que llegan a la conclusión de que Bosnia tendrá que esperar hasta el 2010 para alcanzar los niveles económicos que tenía antes de la guerra (es decir, los niveles de 1991), y ello solamente en el caso de que las reformas económicas se pongan en práctica sin dilación (Pugh et.al., 2004: 145). Al margen de estas predicciones, es importante mencionar que la tasa oficial de

desempleo se encuentra alrededor del 40%, aunque, según cálculos del Banco Mundial, este porcentaje podría disminuir hasta un 16% debido al papel de la economía sumergida. A esto hay que añadir que un 18% de la población sigue por debajo del umbral de la pobreza, y un 30% adicional podría encontrarse en esta situación si Bosnia sufre una crisis económica (World Bank, 2006: 9,50).

La persistencia de ciertos problemas de carácter estructural en el ámbito económico ha afectado otras áreas vitales para el desarrollo de una paz duradera en la Bosnia arrasada por la guerra. Un ejemplo claro es el retorno sostenible de los refugiados y, en conexión con ello, las relaciones étnicas entre los grupos minoritarios de retornados y los grupos mayoritarios de la comunidad en algunas partes del país. Esto, a su vez, arroja sombras sobre la posibilidad de la reconciliación en la posguerra. Según concluye Donais, “se ha permitido que la limpieza étnica continuase en el ámbito económico” (Donais, 2005: 24)¹⁷. Este fenómeno está afectando igualmente a las relaciones étnicas en Croacia, donde los repatriados serbios son diariamente discriminados en una multitud de ámbitos, entre los que cabe destacar los siguientes: su acceso al suministro de electricidad, a sus tierras de cultivo y al trabajo (particularmente entre los empleos gubernamentales), en la resolución de los contratos de arrendamiento que les quitaron durante la guerra, y en la lentitud en la reparación y reconstrucción de sus casas, dañadas o destruidas durante la guerra (Ivanisevic, 2006).

El tema de la educación sigue siendo una cuestión muy polémica en los Balcanes Occidentales. Como puede observarse tanto en Bosnia como en la ARYM, tras el final de los respectivos conflictos y desde el punto de vista de las tensiones étnicas, los colegios se han convertido en foco de atención. Éste, y muchos otros problemas arriba mencionados, no pueden solventarse adecuadamente en ausencia de una resolución definitiva del estatus del Estado. Kosovo es otro claro ejemplo de esta realidad.

Los numerosos desafíos a los que todavía tiene que hacer frente la región de los Balcanes Occidentales, tanto desde la perspectiva de *freedom from fear* como desde la perspectiva de *freedom from want*, no significa que la comunidad internacional no haya conseguido nada en sus numerosas intervenciones desde principios de la década de los noventa. Al contrario, a pesar de la gravedad de los problemas actuales, lo cierto es que la situación en los países antes mencionados ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Las actuales dificultades son una prueba de la magnitud de la agenda a la que se enfrenta la comunidad internacional en los Balcanes Occidentales, y que tal vez requiera un marco temporal de al menos 20 o 30 años antes de que estos países puedan empezar a disfrutar de un nivel aceptable de seguridad humana.

El artículo ha mostrado hasta ahora, como se puso de manifiesto en la introducción, que el concepto de seguridad humana ayuda a identificar, comprender, y relacionar entre sí los problemas y retos que todavía obstaculizan la reconstrucción política, económica y social de los Balcanes Occidentales. La sección siguiente lleva el debate

todavía más lejos. Sobre la base del caso concreto de la reforma policial en Bosnia, presentaremos una serie de comentarios más explícitos sobre la utilidad de este concepto en el ámbito práctico. Lo importante aquí no es únicamente mostrar como la seguridad humana puede guiar la formulación de políticas y programas, sino ver además si durante su implementación se consiguen los objetivos esperados.

CASO PRÁCTICO: LA REFORMA POLICIAL EN BOSNIA

La relación entre seguridad humana y reforma policial

La reforma de la policía es decisiva para garantizar la presencia de lo que se conoce en la literatura sobre el estudio de la paz como paz negativa (*negative peace*), o como lo denominaría Johan Galtung (1996), la ausencia de violencia directa. Este último término es entendido aquí no solamente como la ausencia de conflicto armado sino también como la ausencia de violencia física en la sociedad. La presencia de *negative peace* es una condición necesaria para que pueda empezar la reconstrucción política, económica y social de una sociedad desgarrada por la guerra. Como se ha puesto de manifiesto en Irak, en muchos contextos de posguerra, en particular inmediatamente después del fin del conflicto armado, es frecuente observar la presencia de un alto índice de criminalidad y violencia política. Las víctimas principales suelen ser civiles, y los perpetradores delincuentes, ex combatientes, alborotadores, vigilantes parapoliciales, miembros de otros grupos étnicos y, si no han sido objeto de una reforma, los propios agentes de policía. Este escenario a menudo viene acompañado por la existencia de un excedente de armas ligeras baratas y fáciles de conseguir, y por una situación sociopolítica muy inestable. El resultado final es que los ciudadanos se sienten inseguros, aunque el conflicto armado haya concluido. Asimismo, si no se controla, la persistencia de la violencia directa puede llegar a comprometer el proceso de paz y a favorecer una recaída en el conflicto armado (Call & Stanley 2003: 216). Por consiguiente, desde la perspectiva de la seguridad humana, la existencia de una fuerza de policía local, capaz de mantener el orden público, es una condición necesaria para imponer *negative peace*. Los desarrollos que llevan a una paz duradera están condenados al fracaso si no se tiene en cuenta este hecho.

La reforma de la institución policial también puede contribuir a eliminar las causas fundamentales del conflicto y, con ello, ayudar a crear lo que se denomina en la literatura sobre el estudio de la paz como paz positiva (*positive peace*) o la ausencia de violencia estructural y cultural (Galtung, 1996)¹⁸. Debido a su posición especial entre

el Estado y la ciudadanía, la policía puede contribuir positivamente al desarrollo de un ambiente en el que arraigue el respeto a los derechos humanos y la democracia representativa, que permita resolver pacíficamente las diferencias y las disputas, y gracias al cual pueda florecer la reconciliación entre individuos, comunidades y el Estado. En muchas sociedades asoladas por la guerra, la población no confía en la capacidad o en la voluntad del Estado y de sus autoridades policiales para preservar la justicia y proteger las vidas, los derechos y la dignidad de los ciudadanos. Por consiguiente, según Charles Call y William Stanley (2001), si la policía actúa de acuerdo con los valores democráticos cuando impone la ley y el orden (o sea, si respeta los derechos individuales, protege a los grupos vulnerables sin tener en cuenta su identidad étnica o su orientación política, y es eficaz en la resolución de las amenazas que plantea la delincuencia), será capaz de crear un clima positivo en la sociedad. Ello, a su vez, contribuirá a crear, mantener o incluso reforzar el compromiso público con el nuevo orden posbélico (y en última instancia con una paz duradera). El tema subyacente en muchos de los trabajos académicos que apoyan este punto de vista (véase, por ejemplo, Bayley, 2002 y Maley, 2003) es la necesidad de fortalecer la confianza de los ciudadanos en la institución policial. Para consolidar esta confianza, la policía tiene que *dar ejemplo*. Es decir, necesita convencer a la gente y comportarse ella misma de una forma íntegra y respetuosa con la ley. En palabras de Hartz, “no es suficiente que la policía sea imparcial: tiene que ser vista de este modo por la gente” (2000: 37).

Para poder entender adecuadamente este argumento necesitamos remontarnos al concepto académico de policía democrática (*democratic policing*), al que hemos aludido más arriba. Es considerado como uno de los paradigmas ideológicos más importantes dentro de las iniciativas internacionales encaminadas a reformar las fuerzas policiales, para así ayudar a la restauración del orden y el imperio de la ley en sociedades asoladas por conflictos armados internos. Este concepto representa la idea de que la policía es una institución al servicio del ciudadano, no del Estado. David Bayley resume las características primordiales de este concepto como: (1) la conformidad de las acciones de la policía con la ley; (2) la protección de los derechos humanos, de acuerdo con los parámetros internacionales, particularmente los derechos políticos en cuanto garantías que son de los procesos de gobierno democrático; (3) la capacidad de la policía de asumir la responsabilidad de sus acciones y de someterse a inspección por parte de organismos externos y de la misma opinión pública; y (4) la capacidad de responder con eficacia a las necesidades de los ciudadanos individuales y de los grupos privados por encima de las del gobierno (Bayley, 2006: 18-21)¹⁹. Es importante subrayar aquí que estos son algunos de los valores que la Comisión sobre la Seguridad Humana destaca como más importantes en sus discusiones sobre la restauración del orden público en las sociedades asoladas por la guerra (2003: 62). Además, a partir de las características antes mencionadas, es posible sostener que el concepto de *democratic policing* incorpora una de las ideas clave de la segu-

ridad humana; nos referimos en concreto al “marco de protección y realización del potencial” (Ogata, 2004: 26) como instrumento para garantizar la ausencia de conflicto violento, para fomentar el buen gobierno, la democracia participativa y el respeto a los derechos humanos. Dicho marco está muy bien ejemplificado en el funcionamiento de lo que se denomina policía de comunidad (*community policing*), elemento central en toda discusión sobre *democratic policing* (Einstein & Amir, 2001: 15-78).

El concepto de *community policing* significa otorgar a la ciudadanía un papel más proactivo en la solución de problemas en sus propias comunidades (también conocidas en la literatura técnica como “barrios” o “vecindarios”). Es decir, la implementación de este concepto puede contribuir a la realización del potencial de la ciudadanía, por usar la terminología de la seguridad humana, pues se basa en una forma de mantener el orden público en el que la policía trabaja *con y para* la comunidad, y no tanto para controlar la comunidad. De hecho, introduce una nueva forma de control social que crea redes informales de comunicación, consulta, diálogo y cooperación entre la policía y las comunidades en la lucha contra la criminalidad y la inseguridad. Es más, proporciona una vía de contacto entre los ciudadanos de cualquier clase, grupo étnico o afiliación en favor de una mayor cohesión social en la comunidad. Es decir, de esta forma *community policing* también se convierte en un instrumento para promover el largo proceso de reconciliación en sociedades afectadas por conflictos armados internos.

Esta sección ha demostrado que, en términos conceptuales, existen unos vínculos muy firmes entre el papel que desempeña la reforma policial en una sociedad asolada por un conflicto armado interno y el fomento de la seguridad humana. La clave está en el concepto de *democratic policing*, incluido *community policing*. Sin embargo, trasladar estas ideas del ámbito retórico a la acción operativa puede resultar más difícil de lo previsto. Ésta es la problemática que constituye la base de los argumentos desarrollados en la siguiente sección, donde presentaremos una perspectiva general de las iniciativas de reforma policial en Bosnia desde la firma, a finales de 1995, de los Acuerdos de Paz de Dayton.

La reforma policial en Bosnia

Primero bajo la dirección de las Naciones Unidas (desde finales de 1995), con la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) y la Fuerza Internacional de Policía (IPTF), y desde 2003 bajo la dirección de la UE, con la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE), la reforma policial ha ocupado una posición central en la estrategia de la comunidad internacional para Bosnia²⁰. Efectivamente, durante este proceso, todavía en curso, se ha llegado a un amplio acuerdo entre los actores internacionales que actúan en esta sociedad asolada por la guerra, sobre el papel que ha de desempeñar la reforma policial. En primer lugar, se considera que dicho proceso es necesario para restablecer un clima de no violencia que no deje margen para una recaída en el conflicto armado. En segundo lugar, puede potenciar –directa o indirecta-

tamente a través de su papel en relación con la restauración de *negative peace*— otras áreas de los Acuerdos de Paz de Dayton que son necesarias para el restablecimiento de la estabilidad política, económica y social del país. Ejemplos notables de una relación más directa entre la reforma policial y *positive peace* incluyen la contribución positiva que puede tener la policía bosnia en el fomento de una cultura de los derechos humanos y de una sociedad democrática, así como de la confianza de todos los grupos étnicos en el nuevo Estado (Collantes Celador, 2006: 58-59). El papel tan variado que la reforma policial puede y debe tener en Bosnia, según la comunidad internacional, explica la insistencia en que dicho proceso constituye una de las pruebas definitivas para saber si Bosnia está preparada para pertenecer a la UE²¹.

En más de una década se han llevado a cabo una serie de reformas estructurales y de comportamiento de conducta cuyo objetivo ha sido lograr lo que Bayley describe como “el fin normativo de la democratización de la policía”, de acuerdo con las prácticas establecidas en el ámbito internacional y europeo (Bayley, 2006: 21)²². Entre los ejemplos de tipo estructural se encuentran las cuotas étnicas y de género, creadas para garantizar que la policía represente a la sociedad a la que ha de servir, y para dar ejemplo a la población. El mensaje es que se puede volver a la Bosnia multiétnica de antes de la guerra. Otras reformas estructurales incluyen el desarrollo de mecanismos de supervisión internos y externos, incluidas comisiones externas gubernamentales y no gubernamentales, además de unas estructuras administrativas transparentes que garanticen una mayor apertura de la policía, y que eviten la corrupción y la politización de la institución policial. También se han creado en los últimos años instituciones en el ámbito estatal para mejorar la capacidad de Bosnia para combatir determinadas formas de inseguridad, incluido el crimen organizado. En el campo de las reformas de conducta, gran parte de los esfuerzos se han concentrado en programas educativos sobre como incorporar los derechos humanos, la democracia y las prácticas de *community policing*, entre otros temas, al trabajo diario de la policía bosnia. Esto ha ido a menudo acompañado de programas de colaboración en los que agentes internacionales de policía han trabajado codo con codo con agentes de policía locales, y con ello han contribuido a instruirles en la práctica. El objetivo de estos programas de conducta ha sido, y continua siendo, crear progresivamente una nueva identidad policial que se base en las pautas de *democratic policing*. Esto permite a la policía bosnia ayudar en la implementación del “marco de protección y realización del potencial” (Ogata, 2004: 26), descrito anteriormente como elemento crucial para entender el concepto de seguridad humana.

En 2006 aún podemos afirmar que la policía está dividida y marcada —aunque en mucha menor medida que durante la fase inmediatamente posterior al conflicto— por la persistencia de un sistema que continua sufriendo las heridas políticas y económicas de la guerra, y que por consiguiente permite hasta cierto punto la corrupción, la politización y, en consecuencia, la preservación selectiva del imperio de la ley. La influen-

cia negativa de estos factores estructurales está claramente ilustrado por los problemas a los que se ha enfrentado el proceso de reestructuración de la policía, que comenzó en el año 2004. Es más, esta situación ha dado lugar a niveles de confianza popular en los nuevos servicios policiales por debajo de lo esperado tras tantos años de reformas (Collantes Celador, 2006: 65). Es decir, desde el punto de vista de por lo menos una parte de la ciudadanía, la policía bosnia todavía no es un buen ejemplo a seguir.

Algunos de los problemas a los que todavía se enfrenta esta policía, desde el punto de vista de su reforma democrática, han sido inducidos por una serie de defectos a la hora de implementar los mandatos de las misiones de policía de la ONU y la UE. Por ejemplo, estas misiones no siempre han contado con niveles óptimos de personal (tanto en términos de cantidad como de calidad), de recursos y de tiempo. También ha habido en ocasiones una ausencia de estrategias bien planificadas por parte de estas misiones. A esto hay que añadir los problemas derivados del contexto tan difícil en el que operan, como pone de manifiesto la persistencia de tendencias nacionalistas en determinadas partes del país. No obstante, otros problemas están directamente relacionados con el concepto de *democratic policing*. Es un concepto muy atractivo en el ámbito retórico, por su relación con ideas claves dentro del concepto de la seguridad humana. El problema es que, a la hora de la implementación, determinadas reformas policiales democráticas han demostrado ser parcialmente contraproducentes o inadecuadas para las circunstancias de Bosnia. Pondremos dos ejemplos: (1) la creación de un servicio de policía multiétnico, y (2) el desarrollo de ciertas prácticas de *community policing*.

Una de las reformas más comunes dentro del marco de *democratic policing* es la creación de servicios de policía multipartidistas o multiétnicos que representen de un modo imparcial a la sociedad a la que han de servir. En el caso bosnio, disponer de agentes de policía procedentes de los tres grupos étnicos, además de otras minorías, se consideró, desde el principio de la reforma policial, como esencial para mostrar a la población que Bosnia podía regresar al modelo multiétnico que la había caracterizado en el período anterior a la guerra. Es decir, un servicio policial multiétnico podía dar el ejemplo necesario para ayudar a potenciar el proceso de reconciliación. Por ejemplo, el despliegue de agentes de policía procedentes de grupos minoritarios en las zonas del país abandonadas por dichos grupos a causa de la guerra se planteó como una forma de impulsar el proceso del retorno de los refugiados (Collantes Celador, 2006: 60-61)²³. Sin embargo, y a pesar del carácter atractivo de esta lógica, la introducción del concepto de discriminación positiva mediante la aplicación estricta de cuotas étnicas ha entrado en conflicto con otras reformas policiales democráticas. En concreto, ha dado lugar a problemas con los esfuerzos para desarrollar a largo plazo un servicio de policía eficaz y profesional sobre la base de valores meritocráticos. En realidad, en algunos casos esto ha llevado a la intensificación, más que al debilitamiento, de las identidades étnicas, lo cual no ayuda a la implementación con éxito del proyecto global de paz en Bosnia. De modo similar, en

muchos casos ha resultado difícil encontrar agentes de policía de los diferentes grupos étnicos dispuestos a servir en aquellas áreas del país donde su grupo se encuentra en minoría. Esto ha ido en detrimento de la capacidad de la policía para servir a la población, pues muchas de esas plazas han quedado vacantes (Collantes Celador, 2006: 62-63). No obstante, esta situación ya ha comenzado a cambiar. La comunidad internacional está intentando mantener la lógica de este programa al mismo tiempo que atenúa los efectos negativos mencionados arriba. Esto queda plasmado en el informe final de la Comisión de Reestructuración de la Policía (2004: cap. 7)²⁴.

El éxito de *community policing* a la hora de promover el ya citado “marco de protección y realización del potencial” (Ogata, 2004: 26) es igualmente discutible en el caso bosnio, a pesar de que en los documentos oficiales se subrayaba su utilidad como herramienta para la prevención de conflictos (particularmente durante el primer mandato de la MPUE, 2003-2005)²⁵. Para empezar, ni en la UNMIBH/IPTF ni en la MPUE hubo nunca un acuerdo muy amplio sobre los méritos de esta idea. En consecuencia, la implementación de *community policing* ha sido durante años muy ad hoc, dependiendo en gran parte de la buena disposición de los responsables encargados de la dirección de la policía bosnia y de la familiaridad de los policías internacionales con dicho concepto. Además, el contexto local impide evaluar hasta qué punto las prácticas de *community policing* podrían ayudar a prevenir futuros conflictos en esta sociedad. La mayor parte de las comunidades bosnias son monoétnicas como resultado de la limpieza étnica llevada a cabo durante la guerra, y del temor de muchos refugiados y PID a regresar a sus hogares durante el período posbélico. Teniendo en cuenta estos dos factores, es por ahora difícil aceptar que la puesta en práctica del concepto de *community policing* permita a la policía bosnia participar en el proceso de reconciliación entre las comunidades étnicas del país. Como mucho, la aplicación de dicho concepto está ayudando a promover buenas relaciones entre la policía y cada una de las comunidades étnicas²⁶.

CONCLUSIONES FINALES

Este artículo ha intentado contribuir a la discusión que se ha desarrollado en torno a la definición y utilidad de la seguridad humana. Y lo ha hecho mediante un argumento que, por un lado, sostiene que dicho concepto ayuda a entender los problemas y retos a los que todavía tienen que hacer frente los Balcanes Occidentales, como consecuencia de los conflictos violentos de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI. Gracias a esta función, el concepto de seguridad humana también nos proporciona una serie de intuiciones útiles respecto de qué es lo que se necesita hacer todavía

para llevar a esta región más cerca de una paz duradera. Utilizando estos argumentos como punto de partida, el artículo llega, en la primera parte, a la conclusión general que “la estabilidad de la región tiene todavía unos fundamentos muy frágiles” (International Commission on the Balkans, 2005: 3). Esto es debido a diversos problemas que forman parte tanto de la seguridad entendida como *freedom from fear* (por ejemplo, la continua existencia de tensiones étnicas, la presencia de un alto número de armas ligeras en manos de la población, y el papel cada vez más importante del crimen organizado), como de la seguridad entendida como *freedom from want* (por ejemplo, importantes problemas económicos y la politización de la educación).

Por otro lado, este trabajo sostiene que, más allá de la identificación de problemas, es a veces difícil llevar el concepto de seguridad humana al ámbito práctico, por lo menos en relación con la implementación de reformas democráticas de la policía. Los fundamentos del concepto de seguridad humana se ven plasmados en lo que se conoce como *democratic policing* (incluido *community policing*). La reforma de la policía basándose en estos dos conceptos permite apreciar el papel clave que tiene la policía en el desarrollo de una sociedad que disfruta de la ausencia de violencia directa. Al mismo tiempo, ayuda a entender como la institución policial puede contribuir a la reconstrucción política, económica y social mediante su papel en la mejora de la relación entre el Estado y la ciudadanía. No obstante, la relación entre seguridad humana y *democratic policing* no siempre da lugar a los resultados que uno podría esperar basándose en la lógica mencionada arriba. Esto se ha puesto de manifiesto utilizando los ejemplos de las cuotas étnicas y la introducción de prácticas de *community policing* en Bosnia. Esta conclusión final no deber llevar al abandono del concepto de seguridad humana. Es mucho lo que está en juego, no solamente para los países de los Balcanes Occidentales, sino también para la comunidad internacional, y en especial la UE, ya que cada vez está asumiendo más responsabilidades en esta región. Aunque sólo sea, por el momento, como herramienta para identificar y comprender mejor los problemas y retos a los que se enfrentan estos países, el concepto de seguridad humana es un instrumento a tener en cuenta.

Notas

1. Las citas de fuentes en inglés han sido traducidas al castellano.
2. Véanse otras contribuciones en este mismo volumen.
3. La expresión “Balcanes Occidentales” engloba los siguientes países: Albania, Bosnia-Herzegovina (en lo sucesivo “Bosnia”), Croacia, Montenegro, Serbia (incluido Kosovo) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM).

4. La *Estrategia Europea de Seguridad* no elabora explícitamente una agenda sobre seguridad humana para la UE. Sin embargo, algunos de los temas apuntados en este documento pueden ser considerados pertenecientes a dicho concepto: "Extender el buen gobierno, respaldar las reformas sociales y políticas, combatir la corrupción y los abusos de poder, establecer el imperio de la ley y proteger los derechos humanos son los mejores medios para reforzar el orden internacional" (Consejo de la Unión Europea, 2003: 10). Otros temas que también se ponen de relieve en esta estrategia, incluyendo los conflictos regionales, el terrorismo y el crimen organizado, son pruebas adicionales de lo que afirmamos. Este documento se redactó bajo la responsabilidad del Alto Representante de la UE Javier Solana y fue aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 12 de diciembre de 2003.
5. El ámbito del artículo será el de las consecuencias desde el punto de vista de la seguridad humana derivadas del desmembramiento de la antigua Yugoslavia. En consecuencia, Albania no formará parte del análisis, aunque hemos de reconocer que este país sufrió serios disturbios internos en 1997 que provocaron una serie de problemas en el ámbito de la seguridad humana. Eslovenia tampoco se incluye en esta categoría porque, a pesar de haber pertenecido a la ex Yugoslavia, su experiencia de la guerra fue muy corta (aproximadamente una semana) y en gran parte no destructiva. Prueba de ellos es el escaso número de bajas: poco más de cuarenta, en su mayoría soldados de la Jugoslavenska Narodna Armija (JNA), el Ejército Nacional Yugoslavo. La rápida intervención de la comunidad internacional fue determinante en la breve duración de la guerra (Finlan, 2004: 22).
6. *Freedom from fear* se refiere a la seguridad entendida como ausencia del uso de la fuerza y la violencia física. *Freedom from want* va más allá, con una visión de la seguridad que contiene dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, alimentarias, medioambientales y de salud, al evaluar el bienestar del individuo. Para una discusión más detallada de la definición del concepto de seguridad humana, véanse otras contribuciones en este mismo volumen.
7. Parece existir un acuerdo casi unánime entre los expertos el señalar el informe de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como la primera vez que se expresa el concepto. Para una perspectiva histórica más general, véase la contribución de Pol Morillas en este mismo volumen.
8. Mary Kaldor apunta que esta expresión se usó por primera vez para describir la expulsión de griegos y armenios de Turquía a principios de la década de 1920 (Kaldor, 1999: 33-34). Chip Gagnon, por su parte, demuestra que la europeización de los Balcanes tras el final del Imperio Otomano llevó durante el siglo XIX y principios del XX a prácticas de limpieza étnica motivadas por una reconceptualización del espacio más que por el odio entre los diferentes grupos étnicos de la región (Gagnon, 2004: 18-19).
9. Véase la contribución de Pol Morillas en este mismo volumen.
10. Los casos de Kosovo y Bosnia son ilustrativos del alcance de la inversión internacional en los Balcanes Occidentales. Según datos de la Comisión Internacional sobre los Balcanes, Kosovo ha recibido desde el final del conflicto 25 veces más dinero y 50 veces más soldados per cápita que Afganistán después de la guerra (International Commission on the Balkans, 2005: 7-8).

En Bosnia la comunidad internacional ha hecho una inversión per cápita mayor que la que hizo en Europa después del Plan Marshall (Chesterman, 2005: 15).

11. El ejemplo más importante de acción preventiva eficaz, en el contexto de la antigua Yugoslavia, es la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en la ARYM, entre marzo de 1995 y finales de febrero de 1999.
12. Más detalles sobre algunos de estos esfuerzos se pueden consultar en las páginas web de la ONU (<http://www.un.org/spanish/>), la UE (http://europa.eu/index_es.htm), la OTAN (<http://www.nato.int/>), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE - <http://www.osce.org/>), la Unión Europea Occidental (UEO - <http://www.ueo.org>), el Fondo Monetario Internacional (FMI - <http://www.imf.org/external/esl/index.asp>), el Banco Mundial (<http://www.bancomundial.org/>), Amnistía Internacional (<http://www.es.amnesty.org/>), Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/>) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR - <http://www.icrc.org/spa>), entre otras. Estas páginas web también contienen información sobre las iniciativas concretas llevadas a cabo por aquellos países que se mostraron muy activos en los Balcanes Occidentales, entre ellos, muchos países europeos además de los Estados Unidos.
13. Estos nuevos agravantes también afectan a la seguridad interna de la UE como pone de relieve la *Estrategia Europea de Seguridad* (Consejo de la Unión Europea, 2003: 5).
14. No existe un acuerdo sobre los factores que han dado lugar a este incremento de la delincuencia común o incluso si ha habido tal incremento ya que, como en muchas otras áreas en Bosnia, existe una carencia de estadísticas fiables. Esta información proviene de las entrevistas realizadas con miembros en activo y retirados de la Misión de Policía de la Unión Europea, la Oficina del Alto Representante en Bosnia, y de la Oficina del Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia, durante febrero-marzo y octubre-noviembre de 2006 en Londres y Sarajevo. El *Working Paper* de Gemma Collantes Celador, que será publicado en 2007 por el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI - http://www.ibei.org/web_new/esp/publica.asp), trata este tema en más detalle.
15. Este proceso comenzó en julio de 2004 con la creación de la Comisión de Reestructuración de la Policía (PRC). El mandato de esta comisión era desarrollar las propuestas para un sistema policial único bajo la supervisión política global de un ministerio o ministerios en el Consejo de Ministros de Bosnia. Dichas propuestas tenían que incorporar los principios siguientes: efectividad y eficacia en el servicio a los ciudadanos de acuerdo con los valores democráticos, las pautas internacionales sobre derechos humanos y los métodos prácticos europeos; ausencia de interferencias políticas; rentabilidad y una situación financiera sostenible; dotaciones de personal y condiciones en línea con la práctica europea y coherentes con los factores sociales imperantes; carácter multiétnico además de responsabilidad y enfoque comunitario; garantía de una adecuada investigación de los crímenes de guerra cometidos en territorio bosnio; establecimiento garantizado de los vínculos con el sistema judicial en sentido amplio; y preparación de Bosnia como Estado para su participación, junto con otros estados de la UE, en acciones conjuntas de planificación y operativas en asuntos internos (Police Restructuring Commission, 2004: 189-190).

16. La presencia física de la comunidad internacional, combinada con los altísimos niveles de ayuda exterior, explica la recuperación económica (dentro de ciertos límites) de, por ejemplo, Bosnia y Kosovo. No obstante, también ha tenido el efecto colateral negativo de hinchar artificialmente el mercado de trabajo generando una mayor, si bien temporal, demanda de mano de obra, bienes (incluyendo viviendas) y servicios. La retirada gradual de la comunidad internacional y la ayuda exterior está conduciendo, en cierta medida, a la recesión y el desempleo en unas economías que, en su mayoría, han desarrollado el llamado síndrome de dependencia de la financiación exterior (*aid dependency syndrome*). La introducción de una agenda neoliberal (monetarismo, privatización, liberalización del mercado e inversión exterior directa) también ha jugado un papel en éstas y otras tendencias negativas. Nos referimos aquí a la pobreza, el desarrollo de importantes disparidades de riqueza y graves carencias en los servicios públicos (Pugh et.al., 2004: 143-194).
17. Por ejemplo, el proceso de privatización fue controlado por las dos entidades y los cantones (dentro de la Federación de Bosnia). Es decir, por los nacionalistas que estaban en el poder. Esta situación condujo con frecuencia al clientelismo y al amiguismo, y en general quedaron excluidas las comunidades minoritarias residentes en esas áreas.
18. Para algunos académicos el concepto de seguridad humana es casi sinónimo del de *positive peace* y, por consiguiente, ambos están relacionados con la justicia social y la democracia (Møller, 2000: 42; Peou, 2002: 52-53).
19. La capacidad de garantizar un mínimo de seguridad a los ciudadanos mediante el restablecimiento del orden público en la sociedad es una condición importante al aplicar la idea de *democratic policing*. No obstante, como alega Bayley, no es inherente a este concepto, ya que es también una característica de las formas represivas de gobierno (Bayley, 2006: 22). Bayley alude aquí a la tensión existente entre libertad y orden en las democracias, que es un tema que está fuera del alcance del presente artículo.
20. Otros muchos donantes bilaterales han participado activamente en este campo. No obstante, la UNMIBH/IPTF primero y la MPUE después, han sido los organismos que han llevado la dirección del asunto.
21. La decisión de la UE, a finales de 2005, de iniciar el proceso de negociación para un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Bosnia estuvo determinada en gran parte por una serie de acontecimientos en el campo de la reforma policial. La reforma del sector seguridad, que incluye la reforma policial, desempeña un papel cada vez más importante dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), tal como se resalta en la *Estrategia Europea de Seguridad* y, más recientemente, en los diversos documentos sobre el *Concepto de la UE para el apoyo de la PESD a la Reforma del Sector de Seguridad* (Council of the European Union, 2005; Comisión Europea, 2006). Bosnia también ha recibido fondos de ayuda europeos para asuntos policiales a través del programa Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización (CARDS) y del Pacto de Estabilidad.
22. De hecho, el primer plan detallado para la puesta en práctica de una reforma policial democrática desarrollado por la comunidad internacional fue un documento elaborado en 1996 por el entonces comisario de la IPTF Peter Fitzgerald.

23. Policías bosnio-musulmanes y bosnio-croatas en *Republika Srpska* (República Serbia de Bosnia), bosnio-serbios en la Federación de Bosnia, y bosnio-croatas y bosnio-musulmanes dependiendo del área de la Federación a la que nos referimos.
24. Esta información fue confirmada durante una entrevista realizada con un miembro de la Oficina del Alto Representante, en Sarajevo en noviembre de 2006.
25. La información presentada en este párrafo proviene de múltiples entrevistas con miembros de la comunidad internacional, realizadas en Bruselas, Sarajevo, Zenica, Banja Luka entre mayo y agosto de 2003, y octubre y noviembre de 2006.
26. Esta conclusión fue confirmada durante una entrevista con un experto en prácticas de *community policing*, realizada en Sarajevo en octubre de 2006.

Referencias Bibliográficas

- ASHDOWN, Paddy. "From Dayton to Brussels" [en línea]. *Reporter*, 12 de mayo de 2004. [Consulta: 30 de mayo de 2006].
http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/presa/default.asp?content_id=32492
- AUSTRIAN MINISTRY OF DEFENCE et.al. *European Union Presidency Seminar on Security Sector Reform (SSR) in the Western Balkans* [en línea]. Viena: Seminar Report, 13-14 de febrero de 2006. [Consulta: 30 de mayo de 2006].
http://www.bmlv.at/pdf_pool/publikationen/19_conference_2006.pdf
- BAYLEY, David. *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 0195189752.
- BAYLEY, David. "Policing Hate: What Can Be Done?". *Policing and Society*. Vol. 12. No.2 (2002). P. 83-91. ISSN 1043-9463.
- BIEBER, Florian & WINTERGAHEN, Jenni. "Ethnic Violence in Vojvodina: Glitch or Harbinger of Conflicts to Come?" [en línea]. Flensburg: European Centre for Minority Issues. *Working Paper*. No. 27(2006). [Consulta: 24 de mayo de 2006].
www.ecmi.de/download/working_paper_27.pdf
- BOSE, Sumantra. *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*. Londres: Hurst & Co, 2002. ISBN 1850655855.
- BROWNELL, Ginanne. "Bosnia Reborn". *Newsweek*, 7 de agosto de 2006, P.32-37.
- CADENA SER. "La policía de Zagreb pide a los vecinos que no tiren bombas a la basura" [en línea]. 26 de abril de 2006. [Consulta: 26 de abril de 2006].
http://www.cadenaser.com/articulo/internacional/Policia/Zagreb/pide/vecinos/tiren/bombas/basura/csrgsrpor/20060426csrgsrnt_4/Tes/
- CALL, Charles T. & STANLEY, William. "Military and Police Reform after Civil Wars". En: DARBY, John & MAC GINTY, Roger (eds.). *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Houndsmills, Hampshire & Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003, P.212-23. ISBN 1403901392.

- CALL, Charles T. & STANLEY, William. "Protecting the People: Public Security Choices After Civil Wars". *Global Governance*. Vol. 7. No. 2 (2001). P. 151-172. ISSN 1075-2846.
- CHESTERMAN, Simon. "State Building and Human Development" [en línea]. Nueva York: Human Development Report Office. *Occasional Paper* (2005). [Consulta: 10 de octubre de 2006]. http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2005/HDR2005_Chesterman_Simon_1.pdf
- COLLANTES CELADOR, Gemma. "Police Reform: Peacebuilding Through 'Democratic Policing'?". En: CHANDLER, David (ed.). *Peace Without Politics?: Ten Years of International State-Building in Bosnia*. Abingdon, Oxon & Nueva York: Routledge, 2006, P. 58-70. ISBN 0415348226.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Reflexión sobre el Apoyo de la Comunidad Europea a la Reforma del Sector de Seguridad* [en línea]. Bruselas: Documento no.COM(2006)253final, 25 de mayo de 2006. [Consulta: 30 de agosto de 2006]. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0253es01.pdf
- COMISIÓN SOBRE LA SEGURIDAD HUMANA. *La Seguridad Humana Ahora: Proteger y Habilitar a la Gente*. Nueva York: Naciones Unidas, 2003. ISBN 0974110817.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad* [en línea]. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. [Consulta: 24 de abril de 2006]. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)* [en línea]. Bruselas: Documento no.12566/4/05REV4, 13 de octubre de 2005. [Consulta: 30 de agosto de 2006]. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st12/st12566-re04.en05.pdf>
- COUSENS, Elizabeth M. & CATER, Charles K. *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton Accords*. Londres: Lynne Rienner, 2001. ISBN 155587942X.
- DONAIS, Tim. "A Tale of Two Towns: Human Security and the Limits of Post-War Normalization in Bosnia-Herzegovina". *Journal of Southern Europe and the Balkans*. Vol. 7. No. 1 (2005). P. 19-33. ISSN 14613190.
- EINSTEIN, Stanley & AMIR, Menachem (eds.). *Policing, Security and Democracy: Special Aspects of 'Democratic Policing'*. Huntsville, TX: Office of International Criminal Justice, 2001. ISBN 0942511956.
- EUROPEAN COUNCIL. *European Security Strategy - Bosnia and Herzegovina: Comprehensive Policy* [en línea]. Bruselas, 17-18 de junio de 2004. [Consulta: 29 de agosto de 2006]. <http://www.eusr-bih.org/policy-docs/?cid=1,1,1>
- FINLAN, Alastair. *The Collapse of Yugoslavia, 1991-1999*. Oxford: Osprey Publishing, 2004. ISBN 1841768057.
- FINNISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Human Security Agenda for the Balkans* [en línea]. Helsinki: Workshop Report, 17 de mayo de 2006. [Consulta: 30 de agosto de 2006]. <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/BalkansWorkshopReportHelsinki.pdf>
- GAGNON, V.P. (CHIP) Jr. *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*. Londres & Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004. ISBN 0801442648.
- GALTUNG, Johan. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Londres & Thousand Oaks, CA: Sage, 1996. ISBN 0803975104.

HARTZ, Halvor. "CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform". En: HOLM, Tor Tanke & EIDE, Espen Barth (eds.). *Peacebuilding and Police Reform*. Londres & Portland, OR: Frank Cass, 2000, P.27-42. ISBN 0714680400.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU" [en línea]. Sarajevo & Bruselas: *Europe Report*. No. 164 (6 de septiembre de 2005). [Consulta: 25 de enero de 2006]. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3645>

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. ISBN 0889369607.

INTERNATIONAL COMMISSION ON THE BALKANS. *The Balkans in Europe's Future* [en línea]. Sofía, 12 de abril de 2005. [Consulta: 24 de abril de 2006]. <http://www.balkan-commission.org>

IVANISEVIC, Bogdan. "Croatia: A Decade of Disappointment – Continuing Obstacles to the Reintegration of Serb Returnees" [en línea]. Londres: Human Rights Watch, *Report* Vol. 18. No. 7(D) (2006). [Consulta: 8 de septiembre de 2006]. <http://hrw.org/reports/2006/croatia0906/>

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 1999. ISBN 0745620671.

KOSTOVICOVA, Denisa. "Old and New Insecurity in the Balkans: Lessons from the EU's Involvement in Macedonia". En: GLASIUS, Marlies & KALDOR, Mary (eds.). *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*. Abingdon: Routledge, 2006, P.43-70. ISBN 041536745X.

KOTSOPOULOS, John. "A Human Security Agenda for the EU?" [en línea]. Bruselas: European Policy Centre. *Issue Paper*. No. 48 (21 de junio de 2006). ISSN 1782494X. [Consulta: 30 de agosto de 2006]. <http://www.theepc.be/en/pub.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=&PG=TEWN/EN/detailpub&l=12&Al=536>

KUHNE, Helmut. "Report on the European Security Strategy" [en línea]. Bruselas: Parlamento Europeo. *Report*. No. A6-0072/2005 (23 de marzo de 2005). [Consulta: 24 de abril de 2006]. http://www.europarl.europa.eu/committees/afet_home_en.htm

MALEY, William. "Institutional Design and the Rebuilding of Trust". En: MALEY, William & SAMPFORD, Charles & THAKUR, Ramesh (eds.). *From Civil Strife to Civil Society: Civil and Military Responsibilities in Disrupted States*. Tokyo & Nueva York & París: United Nations University Press, 2003, P. 163-79. ISBN 92-808-1070-7.

MØLLER, Bjørn. "National, Societal and Human Security: General Discussion with a Case Study from the Balkans". En: UNESCO (ed.). *What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?* [en línea]. París: Proceedings of the First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions, 27-28 de noviembre de 2000, P. 41-62. [Consulta: 30 de julio de 2004]. <http://www.unesco.org/securipax/antecede.htm>

OGATA, Sadako. "The Human Security Commission's Strategy". *Peace Review*. Vol. 16. No. 1 (2004). P. 25-28. ISSN 10402659.

PARIS, Roland. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?". *International Security*. Vol. 26. No. 2 (2001). P. 87-102. ISSN 01622889.

PEOU, Sorpong. "The UN, Peacekeeping and Collective Human Security: From *An Agenda for Peace* to the Brahimi Report". En: NEWMAN, Edward & SCHNABEL, Albrecht (eds.). *Recovering from Civil Conflict: Reconciliation, Peace and Development*. Londres & Portland, OR: Frank Cass Publishers, 2002. P. 51-68. ISBN 0714682675.

POLICE RESTRUCTURING COMMISSION. *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina* [en línea]. Sarajevo, diciembre 2004. [Consulta: 30 de julio de 2004]. <http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc>.

PUGH, Michael et.al. *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*. Londres & Boulder, CO: Lynne Rienner, 2004. ISBN 1588262111.

SEESAC - SOUTH EASTERN AND EASTERN EUROPEAN CLEARING HOUSE FOR THE CONTROL OF SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS. *Small Arms and Light Weapons (SALW) Survey of Kosovo* [en línea]. Londres, 24 de agosto de 2006. ISBN 86-7728-016-2. [Consulta: 8 de septiembre de 2006]. <http://www.seesac.org/reports/Kosovo%2001%20SEPTEMBER.pdf>

SEESAC. *A Fragile Peace: Guns and Security in Post-Conflict Macedonia* [en línea]. Londres, 4 de enero de 2004. [Consulta: 30 de agosto de 2006]. <http://www.seesac.org/reports/macedoniaWEB.pdf>

WOOD, Nicholas. "Fiery Campaign Imperils Bosnia's Progress" [en línea]. *The New York Times*, 27 de agosto de 2006. [Consulta: 29 de agosto de 2006].

<http://www.nytimes.com/2006/08/27/world/europe/27bosnia.html?ex=1314331200&en=c750319bbaf8ac98&ei=5088&partner=rssnyt&emc=rss> WORLD BANK. *Reconstruction and Development Programme in Bosnia and Herzegovina: Progress Update*. [en línea]. Washington, DC, 2006. [Consulta: 15 de noviembre de 2006]. <http://www.worldbank.ba>