

# Los nuevos paradigmas de la Seguridad

Diciembre 2009





# LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD

Diciembre 2009



DIRECCIÓN GENERAL DE  
RELACIONES INSTITUCIONALES

INSTITUTO ESPAÑOL DE  
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**CITpax**

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

## Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos. CITpax asume que la búsqueda de la paz duradera implica la puesta en práctica de acciones de transformación social, desarrollo y fortalecimiento institucional.

Por tanto, pretende buscar soluciones a conflictos nacionales o internacionales a través de la mediación, la facilitación y la elaboración de propuestas-puente, utilizando la diplomacia de segunda vía, también llamada diplomacia paralela, que recurre a actores de la sociedad civil que tienen capacidad de influencia sobre quienes toman las decisiones.

El CITpax, es una institución singular y única en el escenario español. Es algo más que un *think tank* tradicional, pues su actividad no se limita al diagnóstico y la investigación, sino que se orienta a la acción - *action tank* - pretendiendo modificar la realidad de los conflictos en la búsqueda y consecución de la paz.

Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax  
C/ Felipe IV, 5 – Bajo izq. 28014 – Madrid, España  
Tel.: +34 91 523 74 52  
Fax: +34 91 524 00 67  
e-mail: [toledopax@toledopax.org](mailto:toledopax@toledopax.org)  
Web: [www.citpax.org](http://www.citpax.org)

## Instituto Español de Estudios Estratégicos - IEEE

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) es el organismo del Ministerio de Defensa dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales que tiene como misión principal la de fomentar la conciencia de la defensa en la sociedad española, de manera que todos los ciudadanos perciban como propias las cuestiones relacionadas con la seguridad, la libertad y la defensa de los intereses nacionales.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)  
Paseo de la Castellana 109, 5º planta. 28071 – Madrid, España  
Tel.: +34 91 395 56 46  
Fax: +34 91 395 51 11  
e-mail: [info@ieee.es](mailto:info@ieee.es)  
Web: [www.ieee.es](http://www.ieee.es)

Diseño y maquetación: Mediatrex, SL.

C/ Palacios, 5. 28039, Madrid

Fotografías: [psdGraphics.com](http://psdGraphics.com) (Portada), Gabriel Reyes (Capítulo I), Ministerio de Defensa (Capítulo II y III),

Imprenta: Fotomecánica FAS. S.A

Avda. de la Industria, 13 - Madrid, España. Tel. +34 91 806 33 94

ISBN 978-84-692-8909-9

© Centro Internacional de Toledo para la Paz - CITpax. 2009

Todos los derechos reservados. La reproducción, comunicación y distribución del informe, en forma total o parcial, podrá realizarse siempre que se incluya la debida referencia al documento original.

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página Web:

[www.citpax.org](http://www.citpax.org)



# Índice

Prólogo, por Emilio Cassinello y Miguel Ángel Ballesteros .....	5
Introducción .....	7
Capítulo I: El Concepto de Seguridad Nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional. Amador Enseñat y Berea .....	9
Capítulo II: Las Misiones Integradas de Naciones Unidas. Un intento de organizar una comunicación eficaz entre los distintos actores de construcción de la paz. Alicia Cebada Romero .....	21
Capítulo III: El enfoque integral aplicado a la Alianza Atlántica y la Unión Europea. Guillem Colom Piella .....	39
Notas a pie de página .....	47
Sobre los autores .....	57



El CITpax y el Instituto Español de Estudios Estratégicos han impulsado y coordinado el Informe que aquí se presenta. Desde el principio, la intención que nos ha animado ha sido la de introducir la mayor claridad posible en los debates sobre las siempre complejas cuestiones de seguridad.

Desde que llegó a su término el proceso de universalización de la sociedad internacional, con el final de la guerra fría, se está tratando de redefinir el enfoque que se debe dar a la cuestión de la seguridad.

Los desarrollos conceptuales se han ido sucediendo a una velocidad vertiginosa. Sobre todo a partir del momento en que se acuñó el término “seguridad humana”, la seguridad se ha planteado desde nuevos paradigmas o modelos que reflejan a su vez los cambios que se han producido en el mundo y en las relaciones internacionales. Cuando parece haber culminado prácticamente un modelo cerrado de la sociedad internacional, se vuelve indispensable repensar la seguridad en términos globales. En este nuevo contexto, los retos son enormes. Son muchos los debates abiertos. Y muy variadas las propuestas que se han planteado para tratar de ordenar todas las piezas y establecer un orden mundial en el que la seguridad no sea un lujo única y exclusivamente al alcance de unos pocos seres humanos, y en el que se pueda garantizar que lo que desde algunos Estado se hace no pone en peligro la seguridad ni de su propia población ni de las personas que viven en otros territorios. Incluso se quiere ir más allá y reformular la soberanía en términos de responsabilidad, una responsabilidad que, inspirada por la solidaridad, habría que ejercer con amplitud de miras, superando los nacionalismos metodológicos y jurídicos, y pensando en beneficiar a personas que no tienen por qué ser necesariamente ciudadanos de un determinado Estado.

Precisamente este Informe se ha elaborado con la intención de clarificar y estudiar algunos de los desarrollos más recientes que se han producido en relación con el concepto de seguridad.

Se analiza así, de un lado, la interpretación que se hace del concepto de seguridad desde organizaciones internacionales, en particular desde Naciones Unidas, la OTAN y la Unión Europea; y de otro lado se estudia cómo se han recogido los nuevos conceptos en distintas estrategias de seguridad nacionales. Se repasa, por tanto, lo que se ha hecho en este terreno en el plano internacional (universal y regional), así como en el supranacional y estatal.

Se trata de un estudio especialmente pertinente por varias razones. En primer lugar, porque estará ya en vigor el Tratado de Lisboa y habrá que plantearse si el nuevo marco convencional servirá para impulsar el modelo de seguridad que, desde finales de los años 90, se está tratando de promover desde la Unión Europea. Por otro lado, también en la OTAN se está en pleno proceso de reformulación del Enfoque Integral aliado. Y en Naciones Unidas, ante la enésima crisis del concepto de Operaciones de Paz, en este momento se está tratando de buscar soluciones que pasan por la consolidación de la visión de Misión Integrada. Por último, en los últimos años se han publicado diversas Estrategias de seguridad nacionales, que han acogido en mayor o menor medida los nuevos desarrollos del concepto de seguridad. Teniendo en cuenta que la práctica estatal es un elemento fundamental en el proceso de elaboración de normas internacionales, el análisis de estas Estrategias es esencial para determinar en que sentido pueden transformarse las normas internacionales que rigen en este ámbito. Se estudian, en concreto, cuatro Estrategias: la de EEUU, Francia, Países Bajos y Reino Unido. En la parte inicial del primer capítulo se analiza también la evolución del objeto y alcance del concepto de seguridad.

Los autores de este Informe –profesionales rigurosos con amplia experiencia– y las Instituciones que lo han impulsado, el Instituto Español de Estudios Estratégicos y el CITpax, tienen la esperanza de que alguna de las ideas recogidas en este trabajo puedan servir de inspiración a aquéllos sobre los que recaerá la tarea de elaborar la Estrategia de Seguridad de nuestro país. Y que –en el conjunto de nuestra sociedad– inciten y promuevan la reflexión sobre las distintas cuestiones planteadas.

Emilio Cassinello  
Director General  
CITpax

Miguel Ángel Ballesteros  
Director  
IEEE



El Informe que aquí se presenta, bajo el título: “Los nuevos paradigmas de la seguridad”, pretende contribuir a aclarar los conceptos que se vienen desarrollando en el marco de los nuevos paradigmas de la Seguridad. Para ello se comparan las estrategias de seguridad nacional de algunos Estados de nuestro entorno, Canadá, el Reino Unido, Francia y los Países Bajos, y se analizan los desarrollos conceptuales que han tenido lugar en el marco de Naciones Unidas, de la Unión Europea y de la OTAN. Se cubren así los planos nacional, internacional, regional y supranacional.

El informe consta de tres capítulos:

- En el primer capítulo, el Teniente Coronel, Amador Enseñat y Berea analiza “El concepto de seguridad nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional”.
- En el segundo capítulo, Alicia Cebada Romero, estudia las misiones integradas de Naciones Unidas como marco para organizar una comunicación eficaz entre los actores de construcción de la paz.
- Y en el tercer capítulo, Guillem Colom Piella, analiza cómo se ha desarrollado el enfoque integral en el marco de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea.

En el primer capítulo, tras realizar un breve e, intencionadamente, no exhaustivo recorrido por la evolución del concepto de seguridad y las diferentes formas de garantizarla en el escenario internacional, Amador Enseñat lleva a cabo un estudio comparado de los conceptos de “seguridad nacional” utilizados en algunas Estrategias de seguridad nacional con el fin de encontrar los elementos comunes con los que los Estados de nuestro entorno pretenden abordar las cuestiones de seguridad en los próximos años. Con respecto a la concepción tradicional de “seguridad nacional” (vinculada a la amenaza de ataque armado contra el territorio de un Estado por parte de otro Estado), el concepto de “seguridad nacional” utilizado en las Estrategias de Seguridad Nacional se ha ampliado al menos en cuatro dimensiones: incrementando los elementos a proteger; extendiendo y diversificando el conjunto de amenazas y riesgos contra los que se han de proteger los primeros, identificando la necesidad de emplear de forma integrada todos los medios disponibles para garantizarla y reconociendo la exigencia de abordar los problemas de seguridad a través de la cooperación con otros Estados.

En el segundo capítulo, Alicia Cebada analiza las misiones integradas de Naciones Unidas, deteniéndose en el concepto, el estudio de sus elementos característicos, y prestando especial atención a los desafíos a los que se enfrentan (en particular el triple dilema: humanitario, derechos humanos y participación local, local *ownership*), finalizando con una evaluación crítica de las mismas. A lo largo del trabajo se realizan referencias a las misiones ONU en curso. En el trabajo se pone de manifiesto el desafío inmenso que deriva de la propia naturaleza de este tipo de misiones, con mandatos multidimensionales, cuya implementación requiere la organización de una coordinación eficaz, tanto *ad intra*, como *ad extra*. Igualmente complejo es el tipo de escenario en que estas Misiones están llamadas a desplegarse, teatros de operaciones en los que se estará tratando de organizar el tránsito desde una situación de guerra hacia un estado de paz estable y duradera. Cualquier actor llamado a intervenir en estos escenarios se enfrentará a los dilemas antes mencionados, y se espera de Naciones Unidas que sea una especie de guía o que emita directrices para la superación de los mismos. En el trabajo se pone de manifiesto la gran complejidad de los retos a los que se enfrentan este tipo de misiones, entre los que puede estar nada más y nada menos que el de la construcción democrática de Estados. Este tipo de tareas exige una coordinación entre distintos actores, entre los que se incluirán organizaciones internacionales, organizaciones humanitarias, de cooperación para el desarrollo, organizaciones de la sociedad civil en general, incluyendo a la sociedad civil local. Naciones Unidas debería asumir la necesidad de colaborar con todos estos actores y la de coordinar de manera efectiva la comunicación entre todos ellos.

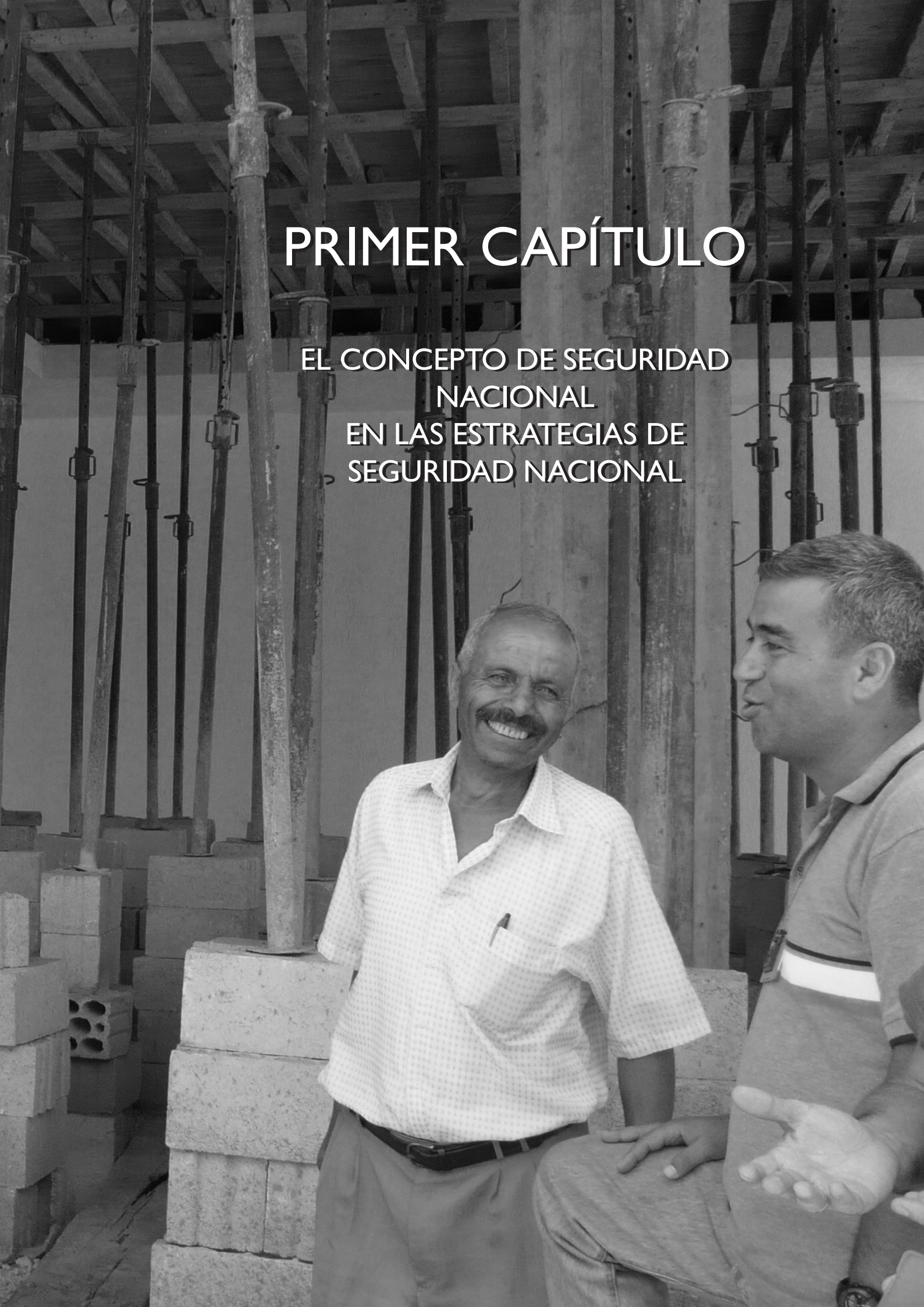
En el tercer capítulo, Guillem Colom estudia los antecedentes, desarrollo y situación actual de los conceptos de Enfoque Integral (*comprehensive approach*) aliado y europeo, dos iniciativas que todavía se hallan en desarrollo y que tienen significativas similitudes entre ellas, pues derivan de dos iniciativas ya en curso – el Enfoque Basado en Efectos (EBAO) aliado y la Coordinación Civil-Militar (CMCO) europea – y su objetivo principal es mejorar los propios instrumentos de gestión de crisis y facilitar la cooperación con otros actores relevantes en la resolución de las mismas.





# PRIMER CAPÍTULO

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD  
NACIONAL  
EN LAS ESTRATEGIAS DE  
SEGURIDAD NACIONAL







# El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional

Amador Enseñat y Berea

## Introducción

En los últimos años, algunas Naciones de nuestro entorno y entidad han publicado, con diferentes nombres, Estrategias de Seguridad Nacional. Entre esas Estrategias destacan la de Canadá (*Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, 2004), Países Bajos (*National Security. Strategy and Work Programme*, 2007-2008), Reino Unido (*The National Security Strategy of the United Kingdom*, 2008<sup>2</sup>) y Francia (*Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc*, 2008).

El concepto de seguridad se ha transformado en las últimas décadas, especialmente tras la finalización de la Guerra Fría. De igual forma, aunque al añadirse el adjetivo "nacional", el término "seguridad nacional" es en sí mismo limitado, los mencionados documentos han recogido esa visión ampliada de la seguridad, si bien en diferentes grados y de diversa forma.

Tras realizar un breve y no exhaustivo recorrido por la evolución del concepto de seguridad y las diferentes formas de garantizarla en el escenario internacional, llevaremos a cabo un estudio comparado de los conceptos de "seguridad nacional" utilizados en las mencionadas Estrategias con el fin de encontrar los elementos comunes con los que los Estados de nuestro entorno pretenden abordar las cuestiones de seguridad en los próximos años.

## I. Evolución del objeto y alcance del concepto de seguridad

Sin pretender realizar un estudio exhaustivo de la evolución del concepto de seguridad señalaremos los hitos y circunstancias más relevantes en ese proceso.

Durante buena parte de la Guerra Fría el término seguridad estuvo anclado a la definición de "seguridad nacional" establecida por George Kennan en 1948 como "la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia, de potencias extranjeras". Se trataba de lo que ha venido en llamarse la concepción "tradicional" de la seguridad. Esa concepción estaba basada en un modelo "realista" de las relaciones internacionales, centrado en el Estado como principal proveedor

de la seguridad, de forma que si el Estado estaba seguro, también lo estarían aquéllos que vivan en él. Así, el Estado protegía principalmente su soberanía, independencia e integridad territorial contra la violencia directa o coerción de otros Estados. La seguridad estaba monopolizada por la disuasión y la defensa, y garantizada por el incremento de la potencia militar y poder económico del Estado que aplicaba una lógica de "equilibrio de poder"<sup>3</sup>.

Los últimos años de la Guerra Fría propiciaron una redefinición del concepto de seguridad para hacer frente a amenazas a la seguridad más allá de las estrictamente militares y abordar amenazas y riesgos como la degradación medioambiental, la escasez de recursos, la propagación de las enfermedades, la superpoblación, los movimientos masivos de refugiados, el nacionalismo, el terrorismo y las catástrofes nucleares<sup>4</sup>.

En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluyó en su Informe Anual sobre Desarrollo Humano el concepto "seguridad humana" que, años después, sigue focalizando los esfuerzos de un importante número de Estados, agencias de desarrollo, Instituciones Académicas y ONG,s.

El mencionado Informe realiza una crítica de la concepción tradicional de seguridad al afirmar que "la seguridad se había interpretado de forma estrecha desde hacía demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-Nación que con la gente... Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana... Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen más dentro de los países que entre ellos"<sup>5</sup>. Tras afirmar que "la seguridad humana está centrada en el ser humano", establece que "tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y

dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad”<sup>6</sup>. Además, el Informe agrupa las amenazas contra la seguridad humana en siete categorías: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

Aunque muchos consideran el concepto de “seguridad humana” como esencial para comprender las amenazas y riesgos a los que se enfrenta la humanidad, no pocos, desde diversos frentes, lo han criticado por su intencionada y excesiva amplitud y vaguedad y, debido a ello, su escaso valor práctico y operativo. De ahí que algunos Estados (Canadá y Japón, por ejemplo) y relevantes académicos hayan realizado otras definiciones, intentando ampliar, aclarar, matizar o concretar el concepto de seguridad humana establecido por el PNUD en 1994, dando lugar a una miríada de definiciones, lo que paradójicamente aumenta su indefinición.

El Centro de Investigación canadiense “Proyecto de Informe sobre Seguridad Humana” (*Human Security Report Project*)<sup>7</sup>, por ejemplo, coincidiendo en que el término “seguridad humana” tiene por objetivo principal la protección de los individuos, distingue entre dos conceptos, “amplio” y “limitado”, del término. El concepto “amplio” estaría basado en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, apoyado en los pilares de “libertad frente a la necesidad” y “libertad frente al miedo”. El concepto “limitado” sobre el que se focaliza el Proyecto, se concentra en la “libertad frente a la violencia”, incluyendo la violencia criminal y la política.

La aplicación práctica del concepto seguridad humana está relacionada con el concepto “responsabilidad de proteger”. Este concepto aparece oficialmente por primera vez en el Informe que con ese título emitió en diciembre de 2001 la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal<sup>8</sup>, constituida a instancias del gobierno canadiense. Sus principios fueron recogidos en el Documento Final de la Cumbre Mundial de la ONU celebrada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005. De acuerdo con este concepto (que incluye responsabilidad de prevenir; responsabilidad de actuar y responsabilidad de reconstruir), cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, pero la Comunidad Internacional, por medio de las Naciones Unidas, es también responsable de ayudar en esa protección, utilizando los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, llegando incluso

a adoptar medidas colectivas, por medio del Consejo de Seguridad, conforme al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, si fallan los medios pacíficos y es evidente que las autoridades nacionales del Estado en cuestión no proporcionan a su población la protección requerida<sup>9</sup>.

En el año 2008, el Centro para el Progreso Americano (*Center for American Progress*), *think-tank* norteamericano autocalificado de “progresista”, ha etiquetado el término “seguridad sostenible” (*sustainable security*) para intentar abarcar y conciliar las diferentes concepciones de seguridad y así influir en la definición de una próxima Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana que lleve a los Estados Unidos a recuperar el liderazgo mundial<sup>10</sup>. El concepto propuesto abarca, a su vez, tres términos diferentes: “seguridad nacional”, “seguridad humana” y “seguridad colectiva”. El término “seguridad nacional”, referido a la capacidad para proteger y defender a los Estados Unidos y a sus ciudadanos de agresiones externas, se considera insuficiente. Por su parte, la “seguridad humana” se centra en la gestión de amenazas y retos que afectan a la gente de cualquier lugar del mundo – dentro, fuera o a través de de las fronteras estatales – y está destinada a mejorar la condición humana a largo plazo. “Las principales amenazas de la seguridad humana tienen que ver menos con el terrorismo que con la pobreza y el conflicto, con gobiernos que no pueden atender o se vuelven contra sus propios ciudadanos y con una economía global que ofrece diferentes accesos y oportunidades a los poderosos y a los menos favorecidos”. Además, se defiende la seguridad en el mundo de hoy requiere un esfuerzo en “seguridad colectiva”<sup>11</sup>, para lo que los Estados Unidos deben actuar globalmente, en asociación con sus Aliados y en coordinación con las instituciones internacionales, para hacer frente al cambio climático, la escasez de agua, la inseguridad alimentaria y la degradación medioambiental, así como combatir las amenazas transnacionales, como el blanqueo de capitales, el terrorismo y los grupos internacionales criminales y de tráfico de drogas.

## II. La forma de garantizar la Seguridad de los Estados

La forma más básica de un Estado para garantizar la seguridad nacional es lo que podríamos denominar la “autarquía defensiva” o “autodefensa”, en la que un Estado garantiza su seguridad nacional por sí mismo, empleando preferentemente medios militares. Sin embargo, la interacción de los Estados en el sistema internacional hace muy difícil, sino imposible, el aislacionismo en cuestiones de seguridad. De esta forma, los Estados han pretendido garantizar su seguridad nacional en compañía

de otros, mediante alianzas, coaliciones o sistemas para lograr la estabilidad o seguridad internacionales.

Hasta la Primera Guerra Mundial, la idea de “**Equilibrio de Poder**” (*Balance of Power*) presidió los intentos de preservar la paz y la estabilidad internacionales. Conforme a este concepto, la paz dependía de alianzas o coaliciones no permanentes que se organizaban para preservar el *statu quo*. Se suponía que el interés de los Estados individuales les llevaría a unirse a un Estado amenazado para proteger el *statu quo* cuando un tercer Estado o Coalición incrementase su poder de tal forma que podría conquistar el Estado amenazado<sup>12</sup>.

Las Potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial, con el presidente norteamericano Woodrow Wilson<sup>13</sup> a la cabeza, buscaron una alternativa al “equilibrio de poder” para garantizar la paz y la seguridad internacionales. El resultado fue la Sociedad de Naciones y el concepto, que no recibiría ese nombre hasta los años 30 del siglo pasado, de “**seguridad colectiva**”. La idea central de la seguridad colectiva es la institucionalización de un acuerdo permanente de equilibrio de poder conforme al cual toda la Comunidad Internacional acuerda oponerse a la agresión militar de cualquier miembro. La idea del esquema es que ningún Estado puede hacer frente a todos los otros miembros del sistema juntos, por lo que la agresión sería así permanentemente disuadida<sup>14</sup>. Esa idea fue recogida, y materializada de forma más exitosa en junio de 1945, por la Carta de las Naciones Unidas, creando la Organización de las Naciones Unidas. Pese a sus evidentes logros, no nos debemos engañar por la ilusión de que la seguridad colectiva haya preservado, por sí sola, la paz y seguridad internacionales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Puede argumentarse, con razón, que fue otro sistema de equilibrio de poder, el “equilibrio del terror” basado en la bipolaridad y en la capacidad de destrucción mutua asegurada de ambos contendientes, el que contribuyó de forma más intensa a lograrlo, al menos hasta 1991. Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría, la “seguridad colectiva” ha experimentado un renacer para afrontar las nuevas amenazas y desafíos a la sociedad internacional.

La propia Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 51, garantiza a los Estados el derecho inmanente a la legítima defensa, individual o colectiva, ante un ataque armado. Conforme al mencionado artículo, se crearon diversas Alianzas y Organizaciones para estar en condiciones de llevar a la práctica ese derecho mediante sistemas denominados de “**defensa colectiva**”. El Tratado de Bruselas de 1948 (modificado por el Protocolo de París de 1954),

que dio lugar a la Unión Europea Occidental, el de Washington de 1949, que creó a la Organización del Atlántico Norte y el de Varsovia de 1955, que constituyó la Organización del Pacto de Varsovia, son fieles ejemplos de ello, conteniendo en sus respectivos articulados el compromiso de defensa colectiva ante un ataque armado. Además, también la Unión Europea hace referencia al artículo 51 de la Carta al recoger, en el Tratado de Lisboa, el compromiso de defensa colectiva de los Estados miembros frente a una agresión armada en el territorio de cualquiera de ellos<sup>15</sup>.

Tras el fin de la Guerra Fría, la seguridad comenzó a recuperar rápidamente todas sus dimensiones, hasta entonces ocultas por una necesaria pero excesiva focalización en la defensa. De esta forma, las organizaciones de defensa colectiva abordaron actividades de seguridad que fueron más allá de su propósito inicial, iniciando una transición desde la “defensa” hacia la “seguridad”. Se habla así del concepto “**seguridad compartida**”, como ampliación de la defensa colectiva, acepción que ha tenido fortuna desde entonces en los documentos oficiales españoles de seguridad y defensa<sup>16</sup>.

En 1982, ante la insatisfacción por una seguridad internacional basada en el “equilibrio del terror”, una Comisión independiente sobre asuntos de desarme y seguridad, presidida por el ex-primer ministro sueco Olof Palme, propuso el concepto de “**seguridad común**”, basado en que la seguridad debe construirse de manera concertada, abordando estrategias no competitivas, con la vista puesta en un objetivo común, la supervivencia de la humanidad<sup>17</sup>.

El concepto de “seguridad común” no tuvo excesivas repercusiones prácticas en la seguridad internacional, más allá de su empleo por analistas y activistas por la paz y el desarme nuclear. Sin embargo, basado en gran medida en dicho concepto (si bien dejando a un lado los aspectos más ambiciosos y polémicos como la desarme nuclear), la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) construyó el concepto de “**seguridad cooperativa**”, seguridad a través de la cooperación, basado en la indisolubilidad e interdependencia de la seguridad de los Estados miembros, que se comprometen a no incrementar su seguridad a expensas de las de otros y a abordar mediante la cooperación todos los asuntos de seguridad militar, económicos, sociales, medioambientales, culturales y humanitarios.

### III. El objeto y alcance de la concepción de “Seguridad Nacional” en las estrategias de Seguridad Nacional

Las estrategias que hemos considerado en este estudio (canadiense, holandesa, británica y francesa) dedican diferente atención a definir el concepto “seguridad nacional” empleado. No es sorprendente que sean precisamente Canadá y Países Bajos, por su condición de países miembros de la Red de Seguridad Humana<sup>18</sup>, los que dedican más esfuerzo a ese empeño.

Para la “**estrategia**” canadiense (no recibe el nombre oficial de estrategia), la seguridad nacional “trata con amenazas que tienen potencial para socavar la seguridad del Estado y de la sociedad y que requieren una respuesta nacional”. En esta visión, la “seguridad nacional” se solapa, presentando zonas comunes, con la “seguridad personal” y la “seguridad internacional”. Dentro de los aspectos comunes con la seguridad personal se encuentran, por ejemplo, el crimen organizado, los desastres naturales o causados por el hombre, la contaminación del agua y alimentos o las emergencias sanitarias domésticas. La seguridad nacional comparte con la internacional, entre otros, el terrorismo, el crimen organizado transnacional, algunos conflictos armados, las pandemias globales, la proliferación de armamento, los Estados fallidos o en descomposición y la seguridad cibernética. Mientras, otro tipo de amenazas afectan exclusivamente a la seguridad nacional como son la defensa de Canadá y su soberanía, el extremismo doméstico, el espionaje, la protección de la infraestructura crítica y los ataques NBQR<sup>19</sup>.

Además del Estado y los canadienses (en territorio nacional o en el extranjero), Canadá hace partícipe de su seguridad a sus aliados, al establecer como segundo interés de seguridad nacional que “Canadá no constituya una base para amenazar a nuestros aliados” y al mundo entero al considerar como tercer interés la contribución de Canadá a la seguridad internacional.

A pesar de ser Canadá uno de los más firmes defensores del concepto de seguridad humana y proponente de la “responsabilidad de proteger”, ninguno de los dos conceptos está recogido en la estrategia canadiense. Reconociendo la larga tradición de Canadá de contribuir a la seguridad internacional, incluso cuando sus intereses directos no se ven afectados, el documento defiende la implicación canadiense en la defensa de la paz, el orden y el buen gobierno en Estados fallidos o en descomposición

como forma de contribuir a la seguridad nacional. Es obvio que Canadá va mucho más allá en este ámbito, pero eso ya no se recoge dentro del ámbito de la “seguridad nacional”.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los **Países Bajos** considera que “la seguridad nacional está en juego cuando los intereses del Estado o de la sociedad son amenazados de tal forma que podría conducir a la ruptura social (*societal disruption*)”. La seguridad nacional engloba “tanto las violaciones de seguridad por acciones humanas intencionadas (*security*) como las violaciones debidas a desastres, fallos del sistema o del proceso, fallo humano o anomalías naturales como la meteorología extrema (*safety*)”. La estrategia específica que está referida a la protección de la sociedad y las personas dentro del territorio holandés contra amenazas internas y externas, reconociendo las conexiones directas existentes entre seguridad nacional y seguridad internacional.

El objetivo de la Estrategia es proteger los intereses vitales de los Países Bajos con la finalidad de impedir la ruptura social. Los intereses vitales considerados son: seguridad territorial (funcionamiento ininterrumpido de los Países Bajos como Estado independiente y, más específicamente, su integridad territorial), seguridad económica (funcionamiento ininterrumpido de los Países Bajos como una economía efectiva y eficiente), seguridad ecológica (capacidad autosuficiente de recuperación en caso de violación de la seguridad), seguridad física (funcionamiento ininterrumpido de sus habitantes y su entorno de vida) y estabilidad político- social (existencia ininterrumpida de un clima social en el que los grupos de personas convivan sin mayores conflictos en el marco de un Estado democrático y unos valores fundamentales compartidos). De esta forma, la estrategia holandesa distingue nueve amenazas agrupadas en tres tipos: amenazas “clásicas” (violaciones de la paz y seguridad internacionales, proliferación de armas NBQR, terrorismo y el crimen organizado internacional), amenazas socio-económicas (vulnerabilidad social, carencia de seguridad digital, carencia de seguridad económica) y amenazas naturales (cambio climático, desastres naturales y el estallido de enfermedades infecciosas pandémicas).

La Estrategia de Seguridad Nacional del **Reino Unido** establece que “el objetivo general de seguridad nacional es proteger al Reino Unido y sus intereses, permitiendo a sus ciudadanos llevar a cabo su vida diaria libremente y con confianza, en un mundo más seguro, estable, justo y próspero”. Considera que ha cambiado la forma de entender el concepto

“seguridad nacional”, que de referirse exclusivamente a la protección del Estado y sus intereses vitales de ataques procedentes de otros Estados, se ha visto ampliado para incluir también a las amenazas contra los ciudadanos individuales y su modo de vida. Afirma que su enfoque de la seguridad nacional está basado en un conjunto de valores fundamentales, que incluye los derechos humanos, el Estado de derecho, un gobierno legítimo y responsable, la justicia, la libertad, la tolerancia y la igualdad de oportunidades.

La estrategia británica trata de cuestiones como el crimen transnacional, las pandemias y las inundaciones que no son parte de la idea tradicional de seguridad nacional pero que desafían claramente a gran parte de los ciudadanos y requieren algunas de las mismas respuestas que las amenazas tradicionales, incluyendo el terrorismo. Por último, la estrategia británica considera una serie de “factores de inseguridad” (cuestiones globales que “van más allá de la seguridad nacional”) que reconoce no suponen amenazas directas para el Reino Unido pero que pueden conducir a inseguridad, inestabilidad o conflicto. Entre estas cuestiones están: los desafíos al sistema internacional, el cambio climático, la lucha por la energía, la pobreza, la desigualdad y el mal gobierno, así como los daños colaterales de la globalización, ya sean económicos, tecnológicos o demográficos. Las implicaciones de la crisis económica global para la seguridad nacional del Reino Unido están recogidas en la actualización de 2009.

El Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional de **Francia** declara que la estrategia de seguridad nacional tiene por objetivo afrontar los riesgos y amenazas susceptibles de atentar contra la vida de la Nación. Considera que tiene tres finalidades: defender a la población y el territorio; asegurar la contribución de Francia a la seguridad europea e internacional; y, defender los valores del pacto republicano que liga a todos los franceses con el Estado (los principios de la democracia; en particular las libertades individuales y colectivas, el respeto a la dignidad humana y la solidaridad y la justicia). Como amenazas y riesgos contra la población y el territorio nacional contempla el terrorismo, la amenaza de misiles, los ataques contra los sistemas de información, el espionaje y las estrategias de influencia, los grandes tráfico criminales, los riesgos naturales y sanitarios, los riesgos tecnológicos y la exposición de los franceses residentes en el extranjero.

De lo expuesto puede deducirse que el objeto y alcance del concepto de “seguridad nacional” empleado en las Estrategias analizadas se ha ampliado

notablemente respecto a la visión tradicional del mismo. En concreto:

-Se hace objeto de la seguridad nacional tanto a la población como al territorio nacional, haciendo hincapié en la defensa del normal desarrollo de la vida nacional. Tanto la estrategia canadiense como la francesa incluyen específicamente a sus nacionales en el extranjero. Además, la canadiense incluye como interés de seguridad nacional asegurar que su territorio no se utiliza como base para amenazar a sus aliados.

-Se incluyen otras dimensiones aparte de la específicamente militar. Destaca, por su amplitud, la estrategia de los Países Bajos que contempla las dimensiones territorial, económica, ecológica, física y político-social de la seguridad.

-En consecuencia, a nivel nacional (territorio o población), se contempla un conjunto de amenazas y riesgos de carácter tanto externo como interno y de diversa índole, excediendo las amenazas y riesgos propiamente militares.

-La seguridad nacional puede ponerse en peligro por otros Estados, actores no estatales o catástrofes naturales o causadas por el hombre o emergencias sanitarias.

-Todas las estrategias contemplan, dentro de la “seguridad nacional”, la contribución a la seguridad internacional.

-No obstante, salvo en el libro blanco francés, no existen referencias específicas a la “seguridad humana” o a la “responsabilidad de proteger<sup>20</sup>”. Sin embargo, las estrategias británica y francesa contemplan su responsabilidad de intervenir ante amenazas y desafíos globales o en Estados en descomposición aunque no afecten directamente a los intereses nacionales, si bien no establecen, por esa causa, una relación directa con la seguridad nacional. Canadá defiende esa intervención como forma de contribuir a la seguridad nacional; cuando no contribuya a la seguridad nacional, la intervención Canadá, muy loable y extensa en este campo, entra dentro de otras estrategias o políticas diferentes de la política de seguridad nacional, aunque para ello utilicen las Fuerzas Armadas. Las estrategias resaltan la relación entre seguridad, desarrollo y respeto por los derechos humanos.

-No existe discontinuidad entre las dimensiones

“interior” y “exterior” de la seguridad y existe un *continuum* entre “seguridad personal”, “seguridad nacional” y “seguridad exterior”, existiendo zonas de solape entre las dos primeras y las dos últimas.

- Por último, la “seguridad nacional” es una seguridad fundamentada en valores, entre otros, la democracia, la libertad, el Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos y el pluralismo.

#### IV. La forma “interna” de garantizar la Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional

Las estrategias analizadas dictaminan diversas medidas a aplicar en el orden interno para alcanzar los intereses de seguridad nacional.

La estrategia **canadiense** contiene diferentes disposiciones para lograr un sistema de seguridad completamente integrado para coordinar e integrar de forma más apropiada los esfuerzos nacionales para responder a las amenazas y riesgos actuales y adaptarse a las futuras. La naturaleza cambiante de las amenazas hace necesaria un enfoque integral del Gobierno (*integrated government approach*) con objeto de que los asuntos y la información relevante no se diluyan entre los diferentes departamentos del Gobierno. Además este sistema ha de estar completamente conectado con otros participantes clave (provincias, territorios, comunidades, actuantes de primera línea, sector privado y los ciudadanos). El sistema integrado está basado en cuatro funciones: evaluación de amenazas, capacidad de prevención y protección, gestión de consecuencias y evaluación y supervisión.

Por otra parte, la estrategia canadiense afirma que no debe haber conflicto entre la seguridad nacional y los valores de la sociedad: democracia, Estado de derecho, respeto por los derechos humanos y pluralismo. El enfoque integrado ha sido diseñado para equilibrar las necesidades de seguridad nacional con la protección de los valores fundamentales de apertura, diversidad y respeto por las libertades civiles.

La estrategia **holandesa** considera que la seguridad debe ser una preocupación de todos. El gobierno nacional, los gobiernos locales, la comunidad de negocios, las organizaciones sociales y los propios ciudadanos, todos ellos, contribuyen a la seguridad nacional en un enfoque integrado (*integral approach*) y es el gobierno nacional quien dirige esas actividades conforme a cuatro principios: división clara y

coherente de responsabilidades, unida de doctrina, métodos de trabajo alineados entre sí y una red de información uniforme.

La estrategia holandesa reconoce también que existe un dilema: la protección de los intereses vitales de la sociedad requiere una serie de medidas, pero esas medidas pueden afectar a los valores fundamentales de individuos y grupos sociales. Debe buscarse un equilibrio entre ambos.

La estrategia **británica** establece, entre otros, dos principios rectores: en el interior del Reino Unido, favorecer un “enfoque asociativo” (*partnership approach*) y, dentro del gobierno, un enfoque más integrado (*more integrated approach*). Por “enfoque asociativo” se entiende que es necesario que el Gobierno establezca asociaciones con los sectores público, privado y la sociedad civil, ya que los instrumentos tradicionales (Fuerzas Armadas, policía, servicio de fronteras y agencias de seguridad e inteligencia) no son suficientes. Además, los retos de seguridad principales requieren una respuesta integrada (*a whole of government approach*) que cruce las líneas de los departamentos y los límites tradicionales de las políticas.

Por otra parte, el enfoque británico de la seguridad nacional basado en valores obliga a equilibrar las medidas de seguridad nacional que adopte el gobierno, por ejemplo contra el terrorismo, con la protección de las libertades civiles y habrán de ser objeto de fuerte supervisión parlamentaria y judicial.

Por último, el libro blanco **francés** establece que al logro de los objetivos de la estrategia de seguridad nacional han de contribuir a la política de defensa, en su totalidad, y, parcialmente, a la de seguridad interior, a la de seguridad civil y a otras políticas públicas como la exterior y la económica. Además, considera que han de utilizarse todos los medios militares, civiles, económicos y diplomáticos.

Las Estrategias de Seguridad Nacional predicán las siguientes medidas de orden interno para garantizar la seguridad nacional:

-Necesidad de emplear todos los medios disponibles: políticos, diplomáticos, sociales, económicos, militares, policiales, humanitarios e informativos.

-Necesidad de conseguir la integración (no es suficiente la mera coordinación) “horizontal” y “vertical” de todos los instrumentos nacionales para responder ante las amenazas y riesgos



considerados.

-La integración "horizontal" ha de entenderse en el sentido de que se han de emplear de forma sinérgica todos los medios y políticas de los diferentes departamentos en cada uno de los niveles de responsabilidad política, así como lograr la implicación del sector privado y la sociedad civil.

-La integración "vertical" se refiere a la necesidad de integrar los esfuerzos sectoriales de los diferentes niveles de gobierno, especialmente importante en un Estado descentralizado. Para ello, las estrategias consideradas han adoptado medidas y creados órganos nuevos en sus Gobiernos y Administraciones.

-Debe existir un equilibrio entre las medidas necesarias para garantizar la seguridad nacional y la protección de las libertades y derechos fundamentales de los individuos y grupos sociales.

## V. La forma "externa" de garantizar la Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional

En el orden externo, las estrategias reconocen que sus Estados no pueden hacer frente por sí solos siendo necesaria la cooperación con otros Estados.

La estrategia **canadiense** afirma que sus intereses de seguridad nacional están mejor servidos si se trabaja con Estados de valores y mentalidades afines (*like-minded*) para asegurar la relevancia de la OTAN y de las Naciones Unidas. Consideran que la OTAN es su mejor seguro en un entorno de amenazas cada vez más peligroso e impredecible y que la reforma de Naciones Unidas es su mejor esperanza para una paz global verdadera. Reconoce la importancia de ampliar el consenso internacional para tratar con las amenazas y continuarán persiguiendo un programa de seguridad coherente en cooperación con socios internacionales clave y otras organizaciones multilaterales relevantes.

La estrategia **holandesa** considera que su seguridad nacional no puede verse aislada de la seguridad de otros países, en particular de los socios europeos y de la OTAN. Dado que muchas amenazas no se originan en su territorio pero pueden tener consecuencias sobre él, no es suficiente un enfoque puramente nacional; los países son dependientes unos de otros. Por lo tanto, la cooperación internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral, es vital para reforzar la seguridad internacional. Como Estado miembro,

entre otros, de la Unión Europea, Naciones Unidas, la OTAN y la OSCE, los Países Bajos concuerdan y se alinean con las estrategias de seguridad de estas Organizaciones.

La estrategia **británica** favorece un enfoque multilateral en el exterior, comprometiéndose con un sistema internacional basado en reglas en el que las cuestiones se resuelvan a través de la discusión y el curso debido, empleando la fuerza como último recurso. Considera que aunque la responsabilidad última de la seguridad nacional reside en el Reino Unido, la acción colectiva (principalmente a través de la ONU, UE y OTAN) sigue siendo la forma más efectiva de gestionar y reducir las amenazas y la única posibilidad de eliminar alguna de ellas definitivamente. "Las amenazas y factores son cada vez más transnacionales y exigen una respuesta transnacional". El Reino Unido acepta una especial responsabilidad en la seguridad internacional dada su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por último, el libro blanco **francés** considera que la cooperación internacional es un factor muy importante para la ejecución de las cinco funciones estratégicas cuya combinación permite lograr la seguridad nacional: anticipación, prevención, disuasión, protección e intervención. Por otra parte, establece que su estrategia de seguridad nacional debe tener en cuenta la condición de Francia de fundador de la Unión Europea y de la OTAN y de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Considera que la Unión Europea es hoy en día la única organización capaz de movilizar apropiada y simultáneamente los instrumentos económicos, comerciales, diplomáticos y militares para la gestión de la crisis. Califica a la OTAN como la organización de defensa colectiva que une América del Norte y Europa, además de constituir un instrumento importante de gestión de crisis internacionales. Respecto a la seguridad colectiva, afirma que "la vía multilateral parece no sólo la más legítima sino también la más prometedora y Francia continuará privilegiando su refuerzo"<sup>21</sup> y considera un imperativo la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En el orden externo, podemos obtener las siguientes conclusiones:

-Dada la interdependencia de los Estados, el carácter transnacional de las amenazas y la insuficiencia de los medios específicamente nacionales, la cooperación internacional es esencial para lograr la seguridad nacional.

-Esa cooperación puede llevarse a cabo a nivel regional (con los Estados vecinos), a nivel europeo (UE y OSCE), a nivel transatlántico (OTAN) o a nivel mundial (ONU).

-La pertenencia de estos Estados a la OTAN y la UE (excepto Canadá) exige que sus estrategias de seguridad nacional estén alineadas con el Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y la Estrategia Europea de Seguridad<sup>22</sup>.

-Se apuesta por el multilateralismo, comprometiéndose a asumir estos Estados sus responsabilidades como miembros de Naciones Unidas, especialmente el Reino Unido y Francia por su condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. No obstante, lejos de la complacencia, se reconoce la necesidad de reforma y fortalecimiento de las instituciones multilaterales y de seguridad colectiva, en especial del Consejo de Seguridad<sup>23</sup>.

## VI. Conclusiones

Con respecto a la concepción tradicional de "seguridad nacional" (vinculada a la amenaza de ataque armado contra el territorio de un Estado por parte de otro Estado), el concepto de "seguridad nacional" utilizado en las Estrategias de Seguridad Nacional recientemente publicadas por los gobiernos de Estados de nuestro entorno y entidad ha experimentado cambios muy significativos.

Así, el alcance del término "seguridad nacional" se ha ampliado al menos en cuatro dimensiones: incrementando los elementos a proteger; extendiendo y diversificando el conjunto de amenazas y riesgos contra los que se han de proteger esos elementos, identificando la necesidad de emplear de forma integrada todos los medios disponibles para garantizarla y reconociendo la exigencia de abordar los problemas de seguridad a través de la cooperación internacional.







E FN 32120

UN

# SEGUNDO CAPÍTULO

LAS MISIONES INTEGRADAS DE  
NACIONES UNIDAS: UN INTENTO DE  
ORGANIZAR UNA COMUNICACIÓN  
EFICAZ ENTRE LOS ACTORES DE  
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ





# Las misiones integradas de Naciones Unidas: un intento de organizar una comunicación eficaz entre los actores de construcción de la paz

Alicia Cebada Romero (CITpax)

## I. Ideas preliminares

Hablar de seguridad hoy en día implica hacerlo también de derechos humanos, de la promoción del desarrollo y de la consolidación o impulso del Estado de Derecho y la democracia. Un concepto de seguridad integral debe abarcar todos estos elementos y es la combinación adecuada de los mismos lo que se pretende conseguir a través de las nuevas aproximaciones a la seguridad<sup>24</sup>. Un paradigma que incluya todas estas dimensiones tiene necesariamente un alcance global. Sería una seguridad global por su contenido multidimensional, pero también por su alcance, porque estaría asociada a la protección de intereses universales.

Se debe destacar que este debate en parecidos términos se ha dado también a la hora de definir otro concepto de importancia primordial: la paz, que hoy se acepta como una realidad multidimensional que va mucho más allá de la ausencia de conflicto armado<sup>25</sup>. La paz así definida está en una relación directa con las nuevas concepciones de la seguridad. Precisamente, conviene no perder de vista que uno de los objetivos del nuevo paradigma de la seguridad es superar la identificación de ésta última con la defensa del interés unilateral frente a los intereses ajenos, para relacionarla con la contribución a la paz y con la identificación de intereses comunes, globales o compartidos. Impulsando conceptos ampliados de paz y seguridad en los que se integran intereses y valores que no recogen únicamente las expectativas de los Estados, sino también de otros actores internacionales, incluyendo a las personas y a la sociedad civil, estamos también contribuyendo a la creación de una "conciencia jurídica universal"<sup>26</sup>. Ya lo decía Habermas: "... si se amplían las preferencias valorativas más allá de la percepción de los intereses nacionales en favor de la puesta en marcha de la democracia y de los derechos humanos, cambian entonces las condiciones bajo las cuales funciona el sistema de potencias"<sup>27</sup>.

Tanto en el marco de la seguridad sostenible (nacional, humana y colectiva), como en el de la seguridad integral, o la seguridad ampliada o del comprehensive approach, se produce, en definitiva,

un acercamiento entre seguridad y paz, entendida también en un sentido amplio. Como ha ocurrido con otras nociones clásicas utilizadas en el ámbito del ordenamiento jurídico internacional y de las relaciones internacionales, también en relación con el concepto de seguridad la transformación viene guiada por la necesidad de recoger no sólo las expectativas de los Estados, sino también las de otros sujetos y actores internacionales. Es un fenómeno que se puede encuadrar, por tanto, en el proceso de desplazamiento del Estado desde la posición central que solía ocupar en la sociedad internacional. Pues el concepto de seguridad global también está construido sobre la base de la conexión con una noción también universal: la de humanidad.

## II. Las misiones integradas de Naciones Unidas

Al mismo tiempo que se han desarrollado los debates sobre la renovación de las concepciones de la seguridad, en los últimos años el concepto de Misión de paz de Naciones Unidas se ha transformado. En el terreno de la construcción y consolidación de la paz las exigencias a las que Naciones Unidas ha debido hacer frente han ido complicándose gradualmente y también su capacidad de respuesta, al menos teóricamente, se ha ampliado. Sobre todo a partir del final de la guerra fría y el subsiguiente desbloqueo del Consejo de Seguridad, Naciones Unidas ha podido asumir mayores retos. Es bien sabido que esto se ha traducido en una transformación del mandato de las misiones, que han pasado de ser muy simples y unidimensionales (supervisión de un alto el fuego, por ejemplo) a ser claramente multidimensionales, planteadas para dar respuesta a desafíos de carácter humanitario, político, militar y económico, pasando por la construcción/consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y la garantía de los derechos humanos. Recordemos que Naciones Unidas ha llegado a asumir funciones de administración de territorios (Kosovo<sup>28</sup>, Timor-Leste<sup>29</sup>, Camboya<sup>30</sup>). Los escenarios son tan complejos que Naciones Unidas para actuar de manera efectiva sobre el terreno debe coordinarse, externamente, con otras organizaciones

internacionales, con instituciones financieras internacionales<sup>31</sup> y también con organizaciones no gubernamentales. Y en el plano interno debe haber una interacción efectiva entre los componentes civil y militar de una misión.

La coordinación *ad intra* y *ad extra* es necesaria para garantizar la efectividad de las Misiones integradas.

A través de las **misiones integradas** se trata de facilitar el tránsito desde el conflicto bélico hacia una paz sostenible. Fue en el Informe del Secretario General: "Renewing the United Nations – a Programme for Reform" (1997), en el que por primera vez se hizo un llamamiento a la integración, haciendo referencia específicamente a las "misiones integradas", en las que se debería facilitar que "humanitarian strategies as well as longer-term development aims are fully integrated into the overall peacekeeping effort". En efecto, la coordinación entre el componente humanitario y de desarrollo se plantea como una necesidad, así como el diálogo entre el componente civil y el componente militar de una misión. En todos los casos, lo importante es hacer posible la comunicación, primero, entre todos los componentes de una misión multidimensional para, luego, llegar a una coordinación efectiva.

Una de las clave de la reforma en esta línea fue la transferencia de mayores poderes a los representantes especiales del Secretario General. En la "Note from the Secretary-General, Guidance on the relations between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators"<sup>32</sup>, de 30 de octubre de de 2000, se establece que el Representante del Secretario General llevará la dirección política de la operación y que el Coordinador Residente (Resident Coordinator) y el Coordinador Humanitario (Humanitarian Coordinator) serán vicerepresentantes del Secretario General, ocupándose de desarrollo y de asuntos humanitarios respectivamente.

Y además de a la unidad de mando, la Nota se refiere a la planificación: "When a new peace mission is being considered, the lead department at Headquarters will establish an Integrated Mission Task Force (IMTF) or Joint Working Group (JWG) to ensure an integrated approach to the planning and conduct of the operation, including consistent policy guidance. At the outset, the task force will ensure consistency between the terms of reference of the SRSG/RSG and the RC/HC. The Chair of the task force will ensure coordinated and coherent

policy guidance to the mission and a free flow of information between the task force and the Mission." En esta misma línea, el Informe Brahimi recomendaba que las misiones se planificaran en las "Integrated Mission Task Forces"<sup>33</sup>.

Entonces, ¿qué es exactamente una misión integrada? Me parece adecuado partir de la definición recogida en el "Report on Integrated Missions: Practical perspectives and recommendations" (en adelante, Informe sobre misiones integradas): "integrated mission is defined as an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework". En esta definición se destaca la finalidad de este tipo de misiones.

Un concepto más descriptivo, pero también de gran utilidad para comprender la extrema complejidad de una misión integrada, lo encontramos en las Directrices para el proceso de planeamiento de las misiones integradas, aprobadas por el Secretario General en 2006<sup>34</sup>: "An Integrated Mission is one in which there is a shared vision among all UN actors as to the strategic objective of the UN presence at country level. This strategic objective is the result of a deliberate effort by all elements of the UN system to achieve a shared understanding of the mandates and functions of the various elements of the UN presence at country level and to use this understanding to maximize UN effectiveness, efficiency, and impact in all aspects of its work. An integrated mission is one in which structure is derived from a in-depth understanding of the specific country setting; of the evolving security, political, humanitarian, human rights and development imperatives in that particular country; and of the particular mix of assets and capacities available and/or required to achieve the desired impact through mutually supportive action. In other words, form (mission structure) should follow function and be tailored to the specific characteristics of each country setting".

Por último, recogeremos el concepto de misión integrada recogido en el documento en el que se formula la doctrina Capstone: "An integrated mission is one in which there is a shared vision among all United Nations actors as to the strategic objectives of the United Nations presence at the country-level. This strategy should reflect a shared understanding of the operating environment and agreement on how to maximize the effectiveness, efficiency, and impact of the United Nations overall response. Structural or

programmatic integration between United Nations actors must be driven by an assessment of whether or not it will add real value and improve the impact of the United Nations engagement. An integrated mission's structure should be derived from an in-depth appreciation of the specific country setting and an honest assessment of the United Nations capacities to respond effectively. It should be driven by the United Nations strategy for that country and the resources available to the United Nations"<sup>35</sup>.

**Elementos que caracterizan una misión integrada:**

unidad de mando y planeamiento integrado; se desarrollan o son especialmente necesarias en escenarios transicionales particularmente complejos, por lo que se pueden asociar con el concepto de democratic State building; exige un conocimiento profundo de la situación en el terreno: seguridad, política, humanitaria, derechos humanos, económica, cultural.

**Desarrollo del modelo integral en la práctica:**

UNMIL (la Misión de Naciones Unidas en Liberia), establecida en 2003 (Resolución del Consejo de Seguridad 1503), se crea con la intención de desarrollar el modelo integral<sup>36</sup>. Establecida sobre la base del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, desarrolla su actividad en los ámbitos político, militar, policial, judicial penal y civil, de los derechos humanos, género, protección de niños, DDR (desarme, desmovilización y reintegración), y observación electoral. Desde el principio se previó que se tendría que coordinar con ECOWAS y la Unión Africana, así como con la Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y la Misión en Costa de Marfil (MINUCI). UNMIL llegó a tener más de 16000 efectivos, siendo una de las mayores misiones de Naciones Unidas jamás desplegadas. Actualmente está en fase de retirada, aunque todavía quedan más de 9000 efectivos sobre el terreno.

La idea básica, como ya hemos tenido ocasión de subrayar, es que en escenarios complejos se necesitan misiones complejas, multifuncionales, en el marco de las cuales se pueda actuar en varios frentes. Para poder llevar a cabo estas misiones integradas Naciones Unidas no sólo tiene que mejorar la coordinación entre sus propios organismos para aprovechar al máximo sus capacidades (se trataría de desarrollar en el ámbito interno de Naciones Unidas el llamado *whole of government approach*), sino que también debe optimizar la colaboración con otras organizaciones internacionales<sup>37</sup>, principalmente

regionales, con organismos financiados, además de con otros actores internacionales, entre los que destacan las organizaciones de la sociedad civil<sup>38</sup>. Es la coordinación ad intra y ad extra de la que hablábamos en las líneas anteriores.

Vivimos en un nuevo contexto de "construcción descentralizada de la paz"<sup>39</sup>, que básicamente reconoce la participación de diversos actores en la construcción y consolidación de la paz en escenarios post-conflicto. Ni los Estados, ni Naciones Unidas están solos en estos escenarios y a la hora de analizar la situación deben tener en cuenta que existen otros sujetos y actores que pueden quizás desarrollar con mayores probabilidades de éxito ciertas funciones. Es en este nuevo entorno de construcción descentralizada de la paz en que deben actuar las misiones integradas. Así pues, combinar la integración con la descentralización es una necesidad derivada de la complejidad del escenario mismo, así como de la gran variedad y cantidad de actores que en él se pueden dar cita. Los Balcanes, Afganistán, Sudán, Liberia, RDC son claros ejemplos de escenarios complejos. Cada uno de ellos es un punto de encuentro (o desencuentro) de distintos actores que tratan de contribuir a la construcción de la paz. Desde una perspectiva integrada, a la hora de planificar su misión Naciones Unidas no puede pasar por alto la existencia de estos actores, debiendo aprovechar e incluir su experiencia en el análisis, en la determinación de objetivos y en la implementación de las acciones para conseguirlos.

La descentralización es más delicada en el ámbito militar. Hay un debate abierto sobre la posibilidad de utilizar compañías de seguridad privadas (private military companies)<sup>40</sup>.

Whole of government approach y descentralización son, pues, dos ideas fundamentales en el desarrollo del enfoque integrado. La descentralización, no obstante, presenta problemas a la hora de aplicarse en el ámbito militar:

La integración debe ser entendida como coordinación/coherencia, planificación conjunta y mando unificado, con muchas dosis de flexibilidad. Es un instrumento que facilitará la actuación multidimensional. Como ya hemos adelantado, consideramos que es esencial que se hable de una integración que debe ir acompañada de descentralización, es decir, que se debe organizar un adecuado reparto de tareas entre todos los actores. En un proceso de integración descentralizada las



reuniones de coordinación, la supervisión, los informes de resultado, la evolución del desempeño en cada área y la comunicación constante entre todos los actores resulta esencial.

**Ejemplo de descentralización:** Los “*quick impact projects*”<sup>41</sup> podrían ser un buen ejemplo de descentralización, aunque tan sólo puntual. En este tipo de proyectos, las ONG pueden ser contratadas por la Misión para llevar a cabo proyectos que van a tener un impacto relevante a corto plazo<sup>42</sup>. La idea se recogía ya en el Informe Brahimi: “The head of mission should have authority to apply a small percentage of mission funds to “quick impact projects” aimed at real improvements in quality of life, to help establish the credibility of a new mission. The resident coordinator/ humanitarian coordinator of the pre-existing United Nations country team should serve as chief adviser for such projects in order to ensure efficient spending and to avoid conflict with other development or humanitarian assistance programmes”<sup>43</sup>.

Nos parece necesario destacar que en los escenarios en que se desarrollan normalmente las misiones integradas, el *State building* se convierte en una condición para consolidar la paz. Es difícil pensar en una situación más compleja y más delicada que la que se plantea ante el reto de construir un Estado. Con las misiones integradas, se pretende ganar en eficacia, mediante un mejor control de los actores que operan y de las acciones que habrá de desarrollar en este tipo de escenarios. Además, hay que tener en cuenta que a través de estas Misiones se quiere lograr el más difícil todavía: el *democratic state building*. Este objetivo no se puede conseguir si no es con una participación sustancial y una integración de la sociedad civil local.

Naciones Unidas no puede construir Estados sola. El *democratic State building* es una empresa colectiva, aunque NU debe estar preparada y dispuesta para asumir el liderazgo.

Con el objetivo de ganar eficiencia y eficacia se recomienda hacer un inventario de capacidades sustantivas y operativas a nivel de cuarteles generales y sobre el terreno. También habría que realizar un inventario de los distintos procesos de planeamiento existentes (Directrices sobre Proceso de Planeamiento<sup>44</sup>).

Para llevar a cabo una integración eficaz hay que

primero realizar un análisis profundo a partir del cual se fijarán los objetivos (*situational understanding*). Debe valorarse como un input esencial la contribución que pueden realizar para este tipo de análisis las organizaciones internacionales y la sociedad civil local, además de la proveniente de la Representación de Naciones Unidas en el escenario concreto que se esté analizando o de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el terreno. La determinación de los objetivos debería ser el resultado de un proceso de planificación abierto, inclusivo, e integrador.

A partir de aquí, estamos de acuerdo con una de las principales ideas establecidas en el Informe sobre Misiones Integradas y en las Directrices sobre Planeamiento, de acuerdo con la cual, la forma debe estar en función del objetivo. Es esta una idea que derivará del principio de flexibilidad que resulta esencial en el desarrollo del modelo de misiones integradas. Sólo una vez realizado un análisis adecuado y fijados los objetivos, se podrán definir la estructura y el proceso, que deberán estar al servicio de la consecución de aquellos.

La forma de una misión integrada debe estar en función del objetivo. Y los objetivos se deben fijar después de haber obtenido un *situational understanding* lo más completo posible.

### III. El proceso de planeamiento de las misiones integradas

El proceso de planeamiento de este tipo de misiones debe ser un proceso colectivo, lo más inclusivo posible.

Una vez que el Secretario General decide iniciar el proceso de planeamiento detallado de la Misión, se pueden distinguir tres fases:

-Primera Fase: *advanced planning*. Con dos niveles. En el nivel 1 se diseñan opciones estratégicas para ampliar el compromiso de Naciones Unidas. En esta fase hay que valorar la oportunidad y la viabilidad de la Misión; En el nivel 2, se fija el plan fundacional, como base para desarrollar el concepto de las operaciones.

En esta primera fase hay varios documentos clave: la Evaluación Estratégica (*Strategic Assessment*) y la Directiva para el Planeamiento Estratégico del Secretario General<sup>45</sup>, la Directiva de planeamiento<sup>46</sup>, el primer borrador del Plan de la Misión, el borrador del presupuesto y el Informe del Secretario General.



-Segunda Fase: Planeamiento Operativo. A su vez, también con dos niveles. En el nivel 3 se hace operativo el borrador del plan de la misión. En el nivel 4 se produce el traspaso de responsabilidad al terreno.

En esta segunda fase los documentos clave son: el Borrador avanzado del plan de la Misión (haciendo especial énfasis en el reforzamiento de los mecanismos de coordinación); el Informe sobre el Presupuesto; y la Directiva para el Representante Especial del Secretario General (se determinan sus funciones y responsabilidades). Esta última debe emitirse antes de que se traspase la responsabilidad del planeamiento a la Misión. A continuación se debe crear el *Integrated Mission Planning Team* y el Plan Final de la Misión.

- Tercera Fase: Revisión y planificación de la transición (*Review and transition planning*). También con dos niveles. En el nivel 5 se lleva a cabo una revisión continua y una actualización del plan de la misión siempre que sea necesario. En el nivel 6 se plantea la reducción de la presencia de Naciones Unidas (retirada) y se planea la transición.

En esta tercera fase se elaborarán informes de seguimiento, supervisión y actualizaciones y revisiones periódicas. Llegará el momento en que el Secretario General le pedirá a su Representante Especial que inicie el proceso de transición y la planificación de la retirada. Por ejemplo, en la Misión de Naciones Unidas en Liberia que ya dijimos que se estableció en 2003, el Consejo de Seguridad decidió en 2007 que se iniciaría una progresiva retirada. No obstante en 2010 todavía permanecerán unos 9000 efectivos sobre el terreno.

De acuerdo con las Directrices sobre el Proceso de Planeamiento de las Misiones Integradas "a successful IMPP presumes a functioning Integrated Mission Task Force (IMTF) at HQ level, and an integrated and dynamic structure at country level that brings together senior management (PKO Section Chiefs, UNCT Heads of Agency, etc) and technical and operational staff on a regular basis to promote synergies, monitoring of progress, and adjustments to optimize impact. It also presumes the establishment of an Integrated Mission Planning Team to facilitate these processes at country level".

En efecto, una pieza clave en el proceso es la "*Integrated Mission Task Force*" (IMTF) que será el órgano básico de planificación, a nivel de Cuartel General, responsable de la planificación de una Misión integrada en un país concreto. LA IMTF se crea

inmediatamente después de que el Secretario General ha tomado la decisión de iniciar el planeamiento de una concreta Misión Integrada. Antes de la adopción de la decisión de crear la Misión, la IMTF está bajo el control del Departamento de asuntos políticos. Una vez que se adopta la decisión de crear la Misión, la IMTF pasa normalmente a estar bajo el control del Departamento de Operaciones de Paz.

En la IMTF habrá representantes senior (P-5/D-1) de las distintas ramas de Naciones Unidas operativas en las dimensiones de la Misión: política, militar, policía, humanitaria, derechos humanos, desarrollo... También habrá una representación del United Nations Country Team a través de la oficina del RC/HC (Resident coordinator/Humanitarian coordinator). Si hay un Representante especial del Secretario General, también debería participar o designar representante.

En la IMTF se prepararán los documentos de planificación. Se debería igualmente consultar a los actores externos: "When preparing the key planning documents, the national Government and external partners should be fully consulted by the IMTF on the objectives, structure and implementation modalities of the Integrated Missions. Among the external partners particular focus should be given to the contributions of other regional organizations, donor states and troops/police contributing countries, and NGOs (national and international". Sin embargo, lo cierto es que la comunicación entre la IMTF y los socios externos no es tan fluida como debiera.

Una vez que la Misión se ha establecido, el Representante Especial del SG debe crear el "Integrated Mission Planning Team", que estará sobre el terreno, aunque en relación constante con el IMTF. Queremos destacar que el papel del IMPT es esencial para hacer el seguimiento de la Misión y para evaluar el grado de consecución de los objetivos. SE encomienda también al IMPT la organización del diálogo con los actores externos. Pero tal y como se pone de relieve en el Informe sobre Misiones Integradas, las organizaciones trabajando sobre el terreno, fundamentalmente las ONG tienen dificultades para comunicarse con los IMPT.

Como conclusión de todo lo dicho, se puede decir que un buen planeamiento exige:

-Un análisis completo de la situación, con el objetivo de obtener un *situational understanding*. Presupuestos básicos: habrá que establecer si existe el consentimiento de las partes. Si es así habrá que determinar qué responsabilidades están en

condiciones de asumir las autoridades nacionales, regionales o locales, en relación con la garantía de la seguridad o la protección de las personas. Se analizará en el caso concreto como parte de la situación cuáles son las posibilidades reales de coordinar los distintos procesos de planeamiento y qué se puede hacer para mejorar el grado de integración.

-Definición de objetivos estratégicos, incluyendo la definición de prioridades. En las Directrices sobre Planeamiento, también se subraya que es necesario establecer indicadores que permitan ir midiendo el grado de éxito en el desarrollo de la Misión.

-Desafíos, riesgos o restricciones: tiempo disponible; recursos; evaluación del riesgo y del tipo de riesgo. La propia dimensión de las misiones es un riesgo.

- Responsabilidades: hay que delimitar cuáles serán las responsabilidades de la misión, de la comunidad internacional y del equipo de planeamiento.

#### IV. Desafíos para las misiones integradas: los tres dilemas

Por supuesto el reto más importante es organizar una coordinación eficaz, tanto en el plano interno de Naciones Unidas, como en el plano externo (con otros actores).

Pero las misiones integradas se enfrentan también a tres dilemas a los que se refiere el Informe sobre misiones integradas. Estos dilemas no son únicamente un reto para Naciones Unidas, sino que se planteará a cualquiera de los sujetos que pretenda actuar en un escenario transicional. No obstante, las expectativas en el caso de Naciones Unidas son altas y se espera de esta organización que ofrezca ideas y propuestas que sirvan de guía a la hora de enfrentar cada uno de estos dilemas:

a) El dilema humanitario: ¿Cómo se puede impulsar un proceso de transición manteniendo al mismo tiempo la neutralidad?

b) El dilema de los derechos humanos: ¿Cómo se puede incluir en el proceso de transición a aquellos que han estado involucrados en la comisión de graves violaciones de derechos humanos? Aquí, sin duda, hay que establecer límites, algunos de los cuales ya vienen marcados por el ordenamiento jurídico internacional.

c) El dilema de la participación local (local ownership). ¿Cómo contar con la sociedad civil y al mismo tiempo hacer todo lo necesario para transformarla?

En las secciones que siguen, nos vamos a ocupar de analizar con un poco más de detalle los tres dilemas.

##### a) El dilema humanitario

Vamos a partir de una premisa y es que la integración no se puede convertir en un obstáculo que dificulte la respuesta humanitaria<sup>47</sup>.

Dicho esto, lo cierto es que los actores humanitarios no se sienten cómodos con la idea de las misiones integradas. Básicamente las críticas son de dos tipos, una de carácter conceptual y otra de carácter más práctico. Desde el punto de vista sustantivo critican el concepto mismo poniendo en cuestión la dirección política de este tipo de Misiones considerando que la dirección política puede llegar a obstaculizar el logro del objetivo humanitario máximo, que es el de salvar vidas. Desde un punto de vista más práctico consideran que mezclar la actuación humanitaria con la política o la militar puede suponer para los actores humanitarios el riesgo de que se les identifique con la misión y que acaben siendo objetivos de los que se oponen a ésta.

A pesar de estas críticas, no cabe duda de que la coordinación entre actores militares y humanitarios, así como entre objetivos políticos y humanitarios debe ser posible. En Afganistán la ISAF de la OTAN ha acordado una serie de pautas con los actores humanitarios (incluyendo los integrados en el universo de Naciones Unidas), para tratar de fortalecer la cooperación civil-militar y determinar las funciones y los roles que deben ser desempeñados por unos y por otros. La cuestión no es sencilla pues como se ha dicho ya, la percepción que tienen muchos actores humanitarios es que el objetivo humanitario debe preservarse de cualquier "contaminación" provocada por su conexión con objetivos de carácter político o militar.

El CICR, por ejemplo, declara con claridad que "la acción humanitaria se rige por los principios de imparcialidad y apartidismo y está por ello convencido de que debe llevarse a cabo con independencia de todo objetivo o consideración de carácter político o militar. Nuestras actividades humanitarias no sólo implican prestar asistencia a las víctimas de los conflictos armados o de la violencia interna, sino también protección, como establecen los principios y el derecho internacional humanitario. Esto implica

el cumplimiento de varias reglas, en especial la de no tomar partido y adoptar una actitud estrictamente no discriminatoria con las víctimas<sup>48</sup>.

En realidad, nos podríamos preguntar si existe realmente un dilema humanitario. Y si se admite su existencia habría que hablar también de un dilema humanitario derivado del dilema humanitario. En efecto, la fijación de objetivos militares y políticos debe plantearse en algunos casos como una necesidad para poner fin a la situación de emergencia humanitaria. Si en determinadas situaciones sólo existiesen objetivos humanitarios se estaría haciendo un flaco favor a la población. Si no queremos que la situación de emergencia humanitaria se perpetúe en algunos casos será necesario una actuación en otros frentes: cooperación, político, militar. Y una vez que esos objetivos se establecen, se alcanzará resultados más rápidamente, se ganará en eficacia, si hay una estrategia integrada o coordinada.

La solución a todos estos dilemas pasa probablemente por combinar integración con diferenciación. Los actores humanitarios deben estar claramente diferenciados y se les debe permitir ejercer sus funciones con neutralidad, pero también se les debe exigir transparencia para con los otros componentes de misiones complejas. El objetivo humanitario debe facilitarse al máximo, pero si se trata de consolidar la paz y poner fin a la situación de urgencia humanitaria, no parece que se pueda aislar completamente de los otros objetivos. No obstante, dentro de la estrategia política se debe reservar el máximo espacio humanitario posible.

El propio CICR admite que hay ejemplos positivos de cooperación. En las actuaciones que se llevaron a cabo a la hora de implementar el acuerdo de Dayton hubo una buena colaboración entre militares y actores humanitarios. Por ejemplo el CICR pudo organizar la liberación y entrega de prisioneros gracias a los servicios de seguridad y logística que prestó la IFOR. "La presencia de unidades de la IFOR en los puestos de control a lo largo de la frontera entre los bandos fue esencial para garantizar el marco de seguridad necesario. Al mismo tiempo, la IFOR garantizaba el total respeto de la independencia del CICR. Esta operación, que culminó con la liberación y entrega de 1100 detenidos, se considera un excelente ejemplo de interacción necesaria entre los militares y las organizaciones humanitarias"<sup>49</sup>. En el mismo escenario la colaboración con los militares fue esencial en la búsqueda de desaparecidos, así como en la sensibilización sobre las minas. Más en general, los militares pueden ser muy útiles en situaciones en que las capacidades de los actores humanitarios

quedan desbordadas. También puede ocurrir que los actores humanitarios utilicen medios logísticos militares.

También en Afganistán se adoptaron, en agosto de 2008, las 'Directrices para la Interacción y la Coordinación de Actores Humanitarios y Militares en Afganistán', por la Misión de Asistencia de la ONU (UNAMA), las ONG afganas e internacionales englobadas en ACBAR (una centena), el Gobierno afgano y la ISAF.

En las directrices se destaca la naturaleza apolítica, incondicional y meramente filantrópica de la ayuda humanitaria. "La asistencia humanitaria 'no debe usarse con un objetivo político, de construir relaciones o de ganarse los corazones y las mentes'"

Y se subraya la importancia de la diferenciación: "Puesto que todos los actores que han tomado una posición proactiva en apoyo del Gobierno de Afganistán --incluida la ONU, la Unión Europea, la ISAF y otras fuerzas de seguridad-- son actualmente objeto de grupos de oposición armados en Afganistán, se debe hacer una distinción entre las identidades, las funciones y los papeles de estas entidades y aquellos actores que buscan preservar la neutralidad".

La integración del objetivo humanitario debe ir acompañada de una clara diferenciación entre actores militares y humanitarios. Sobre esta base, la cooperación entre estos dos actores no sólo es posible, sino que en muchos casos es necesaria.

Hemos venido insistiendo en la conveniencia de la descentralización. Y hay una experiencia interesante, en esta línea, en el área del espacio humanitario, el llamado *cluster approach*. Se trata de un enfoque que parte de una iniciativa adoptada en 2005 por el Coordinador de la Asistencia de Emergencia (*Emergency Relief Coordinator*)<sup>51</sup>, que encargó un Informe sobre la respuesta humanitaria del sistema humanitario global. Se analizó la respuesta humanitaria y las capacidades de Naciones Unidas, de las ONGs, de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como de otros actores humanitarios. Sobre la base de este Informe, se recomendó la constitución de partenariados o asociaciones entre los agentes humanitarios (*clusters*). A través de estos *clusters* se pretende organizar el trabajo y dividirlo eficazmente entre las distintas organizaciones humanitarias. Cada cluster tiene un líder, que además es responsable ante el Coordinador de Asistencia de Emergencia. Así por ejemplo la FAO lidera el cluster para agricultura o el

ACNUR, el cluster para refugiados<sup>52</sup>.

Liberia ha sido uno de los primeros países en que se aplicó el Enfoque Clusters en el marco de la Misión integrada. Entre las áreas identificadas están:

- Seguridad
- Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración.
- Desplazados internos, retornados y refugiados.
- Gobernanza y Estado de Derecho
- Elecciones
- Servicios básicos (agua, sanitarios, salud)
- Capacidad productiva
- Infraestructura
- Política Económica y Estrategia de Desarrollo

En cada una de estas áreas se trata de identificar emergencias humanitarias y a la vista de los cluster identificados se aprecia que a través de este enfoque se pretende también construir un puente entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo. Cada uno de estos *clusters* está liderado por una agencia de Naciones Unidas, que luego proporciona fondos a los socios para que desarrollen los respectivos proyectos. Los socios pueden ser las autoridades locales o las ONG<sup>53</sup>.

En el caso de Liberia, en el área humanitaria se ha producido una cierta descentralización a través de la asignación del *consolidated appeals process*, que es una especie de convocatoria consolidada para la asignación de fondos: "The HCS (*Humanitarian Coordinator System*) has also organized a joint funding appeal of all relevant humanitarian actors – NGOs, the International Committee of the Red Cross (ICRC), International Organization for Migration (IOM), UN agencies and donors, amongst others. It is called the Consolidated Appeals Process (CAP) and is the UNs main tool for humanitarian coordination, strategic planning and cooperation for joint strategies of addressing humanitarian needs. During 2006, the year of establishment of the CAP, more than \$US 70 million was raised for urgent humanitarian needs. Through the CAP and the CHAP (Common Humanitarian Action Plan) the HCS identifies, and call attention to, the priorities of the humanitarian community"<sup>54</sup>.

Tanto el enfoque clusters, como los procesos de convocatoria consolidada (*consolidated appeals process*), constituyen ejemplos interesantes de descentralización en el área humanitaria.

## b) El dilema de los Derechos Humanos

¿Cómo se puede incluir en el proceso de transición a aquellos que han estado involucrados en la comisión de graves violaciones de derechos humanos? Aquí, sin duda, hay que establecer límites, algunos de los cuales ya vienen marcados por el ordenamiento jurídico internacional.

En las Directrices sobre cooperación civil/militar en Afganistán, ya mencionadas, se establece que "(t)odos los actores humanitarios, los actores militares y otros actores de la seguridad deberían en todo momento respetar el Derecho Internacional y las leyes, costumbres y cultura afganas". Esta es la clave para superar el llamado dilema de los derechos humanos. Hay que respetar las costumbres, leyes y cultura local, pero también el Derecho internacional. Y el Derecho internacional juega un papel fundamental a la hora de garantizar que se llega a una paz de calidad.

El dilema de los derechos humanos se puede conectar también con el dilema planteado en la relación entre paz y justicia. ¿Se puede llamar paz a una situación a la que se llega sin haber hecho justicia? Quizás habría que recordar que ya en el artículo 2.3 de la Carta de Naciones Unidas, que consagra el principio de resolución pacífica de controversias se establecía que: "Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia". Paradójicamente hubo que esperar algunas décadas para asistir a la consagración de la prohibición de la impunidad de los culpables de crímenes de guerra y crímenes para la humanidad.

### b.i) Paz/Justicia

El equilibrio entre paz y justicia es una de las grandes cuestiones a las que se trata de responder a través del diseño de modelos de justicia transicional<sup>55</sup>. Se trata de una cuestión a la que se tienen que enfrentar las misiones integradas, desplegadas en escenarios transicionales. Pues bien, en la búsqueda de este equilibrio entre estos dos valores fundamentales resulta imprescindible echar un vistazo a ciertas normas internacionales en torno a las cuales ha cristalizado un consenso universal.

Hoy en día se puede decir que el Derecho internacional prohíbe la impunidad en los casos de crímenes de guerra y/o crímenes contra la humanidad. Las disposiciones de un acuerdo de paz que dispusieran la impunidad en esos casos serían nulas. Ya lo dijo Bassiouni: "The realpolitik of reaching

political settlements without regard to a post-conflict justice component is no longer acceptable"<sup>56</sup>.

Es bien conocido el caso del Acuerdo de Lomé (1999) que puso fin a la guerra en Sierra Leona<sup>57</sup>. El Acuerdo se había negociado bajo la condición, impuesta por ambas partes, de que se garantizara la impunidad total<sup>58</sup>. Aunque el representante de Naciones Unidas logró incluir a última hora – y ante la sorpresa de las Partes – una cláusula de descarga de responsabilidad, aclarando que: "The United Nations holds the understanding that the amnesty and pardon in Article IX of the agreement shall not apply to international crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and other serious violations of international humanitarian laws"<sup>59</sup>.

En el momento en que se estaba negociando el acuerdo en Sierra Leona había un clamor por la paz que provenía de población local, que había llegado a la conclusión de que cualquier precio era bueno si servía para comprar el final de la guerra y de las atrocidades que se habían cometido durante el tiempo que había durado el conflicto, iniciado en 1991. Sin embargo el Acuerdo negociado en estos términos resultó muy difícil de implementar. De hecho, tras varias violaciones por parte de los rebeldes, a punto estuvo de reactivarse el conflicto en mayo de 2000. La rápida intervención británica y de Naciones Unidas, que reforzaron su presencia en la zona, contribuyeron a evitar que estos sucesos violentos derivaran en una reactivación del conflicto armado. El Gobierno tomó plena conciencia de que había que juzgar a los perpetradores de violaciones graves de derechos humanos, pero también sabía que era muy difícil hacerlo a través de tribunales nacionales, así que inició conversaciones con Naciones Unidas. El resultado de estas conversaciones fue un acuerdo entre Naciones Unidas y Sierra Leona, por el que se creaba un Tribunal mixto, el Tribunal Especial para Sierra Leona<sup>60</sup>. En su informe sobre el Tribunal, el Secretario General de Naciones Unidas consideró que la concesión de impunidad por el Acuerdo de Lomé era contraria al Derecho internacional y que, por tanto, no era un obstáculo a la actuación del Tribunal. En definitiva, el Secretario General establecía que no se podía reconocer efectos jurídicos a la amnistía concedida en el Acuerdo de Lomé "dada su ilegalidad con arreglo al derecho internacional"<sup>61</sup>. También declaraba que "[A]unque reconocen que la amnistía es un concepto jurídico aceptado y una muestra de paz y reconciliación al final de una guerra civil o de un conflicto armado interno, las Naciones Unidas mantienen sistemáticamente la posición de que la amnistía no puede concederse respecto de crímenes internacionales como el genocidio, los

crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves del derecho internacional humanitario"<sup>62</sup>.

La amnistía no se descarta completamente en escenarios transicionales pero bajo la condición de que nunca ampare a los culpables de genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad.

La Corte interamericana de derechos humanos también ha establecido la ilegalidad de la impunidad otorgada a través de las Leyes de Amnistía, las denominadas por Cançado Trindade "autoamnistías"<sup>63</sup> concedidas en el marco de procesos de reconciliación nacional<sup>64</sup>. En el asunto Almonacid Arellano, la Corte Interamericana declaró que la "prohibición de cometer crímenes de lesa humanidad es una norma de ius cogens, y la penalización de estos crímenes es obligatoria conforme al derecho internacional general"<sup>65</sup>.

Para llegar a esta conclusión, la Corte se refiere como fundamentos de Derecho a las Resoluciones de la Asamblea General 2583 (XXIV) de 1969<sup>66</sup> y 3074 (XXVIII) de 1973<sup>67</sup>. Se remite también a las Resoluciones 827 y 955 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>68</sup>, junto con los Estatutos de los Tribunales para exYugoslavia (Artículo 29) y Ruanda (Artículo 28). Por último, la Corte menciona que el Secretario General de las Naciones Unidas había señalado que en vista de las normas y los principios de las Naciones Unidas, los acuerdos de paz aprobados por ella nunca pueden prometer amnistías por crímenes de lesa humanidad<sup>69</sup>.

En su Informe sobre mediación<sup>70</sup> el Secretario General de Naciones Unidas se ha vuelto a pronunciar sobre esta cuestión estableciendo que Naciones Unidas no debe apoyar ningún acuerdo de paz en el que se trate de garantizar la impunidad a los responsables de graves violaciones de derechos humanos. Y recomienda a los representantes de Naciones Unidas en negociaciones de paz que dejen siempre claro que ninguna estipulación en relación con la impunidad impediría la actuación de la Corte Penal Internacional, en caso de tratarse de situaciones sobre las que ésta pueda ejercer su jurisdicción.

Es una cuestión relevante, que se sigue planteando. La defensa de Radovan Karadzic ante la Corte Penal para la exYugoslavia ha alegado que Richard Holbrooke, enviado especial de la ONU en la Yugoslavia de los años noventa, le prometió a Karadzic inmunidad a cambio de que abandonase la vida pública para facilitar la implementación del Acuerdo

de Dayton. Holbrooke ha venido negando que ese acuerdo existiese y, en cualquier caso, la Corte Penal ha señalado – en línea con los límites a la impunidad a los que ya me he referido – que incluso aunque existiera, no le reconocería inmunidad a Karadzic<sup>71</sup>. En efecto, en su Decisión sobre la inmunidad de Karadzic, el Tribunal Penal para la exYugoslavia establece que cualquier acuerdo que concediese amnistía en caso de genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad sería inválido de conformidad con el Derecho internacional<sup>72</sup>.

Hay más ejemplos recientes que demuestran que los Estados son conscientes y aceptan la existencia de esta norma internacional. Por ejemplo en la República Democrática del Congo el Gobierno ha concedido una amnistía a los grupos rebeldes y a las milicias procedentes del norte y sur de Kivu, amnistía de la que se excluyen, sin embargo, los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio<sup>73</sup>. Por otro lado, en el Informe que ha publicado recientemente la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia sobre el conflicto civil liberiano, se recomienda enérgicamente el enjuiciamiento de los responsables de graves violaciones de derechos humanos durante el conflicto (1979-2003)<sup>74</sup>.

Por tanto, independientemente de que determinadas sociedades puedan, por distintas razones, ser más proclives al perdón o estén dispuestas a una reconciliación, después de haber sufrido las consecuencias de un largo conflicto, el ordenamiento jurídico internacional no permite la impunidad en estos casos<sup>75</sup>.

El ordenamiento jurídico internacional es un punto de referencia ineludible para encontrar un equilibrio adecuado entre la paz y la justicia. Y de acuerdo con ese ordenamiento jurídico, se puede decir que en ninguna circunstancia se pueden llegar a justificar o perdonar crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad<sup>76</sup>, sin que los culpables de tales crímenes hayan sido sometidos a la justicia. Este tipo de crímenes deben ser condenados, repudiados y castigados en cualquier escenario cultural y en cualquier contexto jurídico.

#### b.ii) Paz/Derechos Humanos

La cuestión es si se puede considerar que se ha establecido la paz cuando se llega a un acuerdo sacrificando ciertos derechos de algunos sectores de la población. Una paz que no respeta los estándares internacionales de protección de los derechos

humanos será probablemente sólo un espejismo. Los derechos humanos son una cuestión horizontal en cualquier misión integrada. La idea básica es que no se puede prescindir de los derechos humanos en escenarios transicionales.

**Un caso:** Bosnia-Herzegovina. En los asuntos Sejdic y Finci c. Bosnia Herzegovina, la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá que decidir si los artículos 4 y 5 de la Constitución de Bosnia-Herzegovina, basada en el Acuerdo de Dayton incumple el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Los demandantes son un ciudadano bosnio de la etnia roma y un ciudadano bosnio judío, que no pueden concurrir como “elegibles” a las elecciones presidenciales ni a las parlamentarias en Bosnia Herzegovina, debido precisamente a su origen roma y judío, respectivamente. Los artículos 4 y 5 de la Constitución de Bosnia Herzegovina establecen que sólo las personas pertenecientes a unos de los “pueblos constituyentes”, bosnios croatas o serbios, pueden ejercer el derecho de sufragio pasivo en estas elecciones. Se excluye, constitucionalmente a “los otros”, es decir, a los que forman parte de otras minorías nacionales o grupos étnicos, incluyendo los judíos y los miembros de la minoría roma, que no se definan a sí mismos como miembros de alguno de los pueblos constituyentes.

Desde distintos foros internacionales se ha puesto de manifiesto que este tipo de arreglo es insostenible<sup>78</sup>. En la actualidad, la reforma constitucional sigue pendiente<sup>79</sup>. La última cumbre de Butmir, auspiciada por la Presidencia sueca de la Unión Europea, no ha dado resultados positivos<sup>80</sup>.

En la práctica, los derechos humanos son un componente esencial de las misiones integradas. En el Memorandum de Entendimiento, de 5 de noviembre de 1999, entre la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (el Alto Comisionado) y DPKO se constata la necesidad de vincular la construcción y el mantenimiento de la paz con los derechos humanos. Para ello las dos partes en el memorándum se comprometen a reforzar su cooperación, intercambiar información, experiencia, etc. Se reconoce que la Oficina del Alto Comisionado debe involucrarse desde el primer momento en la planificación de la Misión, pues si los objetivos en el área de los derechos humanos se recogen en la estrategia desde el principio, se incrementan las posibilidades de que la paz se mantenga incluso después de la retirada de la Misión (paz sostenible). Aunque el componente de derechos



humanos de una misión está bajo la autoridad del Secretario General, se potencia la colaboración con la Oficina del Alto Comisionado, desde donde además se apoya de manera decidida a los encargados del componente de derechos humanos. Éstos, informan al Secretario General, pero también a la Oficina del Alto Comisionado<sup>81</sup>. En definitiva, el componente de derechos humanos es una parte esencial de una Misión integrada.

Los derechos humanos son un componente esencial y horizontal de cualquier misión integrada.

### c) El dilema de la participación local

La transformación que hay que emprender e impulsar en escenarios transicionales puede llegar a afectar a la sociedad civil local. Y aquí se plantea un nuevo dilema: ¿Cómo contar con la sociedad civil (participación local/*local ownership*) y al mismo tiempo hacer todo lo necesario para transformarla?

En el Informe Brahimi se subrayaba la necesidad de mostrar sensibilidad hacia las culturas locales y regionales, así como hacia la situación económica y política de un determinado país.

Aquí de nuevo, el límite hacia la sensibilidad cultural vendrá marcado por la necesidad de combinar la paz con la justicia y el respeto de los derechos humanos. Cualquier aproximación a la sociedad civil desde la sensibilidad cultural se debe hacer desde dos planos: reconocimiento, pero también transformación allí donde sea necesaria.

-Transformación: resulta necesario definir principios fundamentales, de carácter universal, que estarían por encima de cualquier modelo cultural particular. Estos principios fundamentales se deben promover, incluyendo acciones de apoyo e impulso de la transformación de aquellos modelos culturales en los que no se reconozcan.

-Reconocimiento: de la diversidad cultural y conocimiento profundo y análisis de las condiciones culturales vigentes en un determinado escenario, lo que llevará a una mejor relación entre la población local y la Misión y facilitará el diseño de una estrategia eficaz para establecer o consolidar la paz.

La distinción de estas dos dimensiones es fundamental para distinguir entre diferenciación y diversidad. Siguiendo a Wolin<sup>82</sup>, entendemos que la diversidad puede admitirse pero sobre la base de la aceptación de una categoría democrática fundamental: la ciudadanía, que debe tener un contenido uniforme para todos. No se deberían llegar a admitir distintos estatutos de ciudadanía, eso llevaría a la diferenciación, que sería negativa. En el plano internacional, no se puede hablar de ciudadanía (únicamente se ha avanzado en esta línea, de manera limitada, en el marco de la Unión Europea), pero si no se puede hablar de ciudadanos, sí se debe hablar de personas. Y se puede establecer un núcleo de derechos fundamentales que integrarían el estatuto jurídico de todas las personas, independientemente de cualquier matiz cultural. La transformación sería necesaria en aquellos contextos en los que no se reconociera ese estatuto jurídico universal asociado a la condición humana. Ya lo decía también A.A. Cançado Trindade: "Los derechos humanos universales encuentran respaldo en la espiritualidad de todas las culturas y religiones<sup>83</sup>, están arraigados en el propio espíritu humano; como tales, no son la expresión de una determinada cultura (occidental o cualquier otra), sino de la propia conciencia jurídica universal. Todos los avances mencionados, debidos a esta conciencia jurídica universal, se han dado en medio a la diversidad cultural. Al contrario de lo que pregonan los voceros del llamado - y distorsionado - "relativismo cultural", las manifestaciones culturales (al menos las que se conforman con los estándares universalmente aceptados de tratamiento del ser humano y de respeto a sus muertos) no constituyen obstáculos a la prevalencia de los derechos humanos, sino todo al revés: el substratum cultural de las normas de protección del ser humano en mucho contribuye para asegurar su eficacia. Dichas manifestaciones culturales - como la del respeto a los muertos en las personas de los vivos, titulares de derechos y de deberes - son como piedras sobrepuestas con las cuales se erige la gran pirámide de la universalidad de los derechos humanos"<sup>84</sup>.

Un área en la que se puede estudiar la aplicación de estos dos planos es la de la justicia. Existen distintos conceptos de justicia, imbuidos de valores culturales y, en consecuencia, distintas concepciones acerca de lo que significa hacer justicia.

En primer lugar, se plantea si determinadas formas de justicia tradicional cumplen los estándares exigidos en cuanto a la depuración de responsabilidad y el castigo a los culpables de atrocidades. Se puede citar aquí el caso del sistema de justicia local "gacaca", desarrollado en Ruanda para castigar a

los miles de culpables de graves violaciones de derechos humanos<sup>85</sup>. Sólo los imputados por diseñar y liderar el genocidio o aquellos cuyos crímenes alcanzaron especial notoriedad o brutalidad o los que cometieron crímenes de tortura sexual quedan excluidos de la posibilidad de ser sometidos a este sistema de justicia local tradicional. Todos los demás: asesinos y cómplices, imputados por lesiones o por delitos contra la propiedad pueden ser juzgados en los tribunales gacaca<sup>86</sup>. En estos tribunales se ofrece una sustanciosa reducción de la pena a cambio de una total cooperación y de la confesión de la verdad por parte de los imputados. Aunque pueden surgir dudas sobre si el sistema gacaca es "suficiente" para considerar que se ha hecho justicia<sup>87</sup>, lo cierto es que se ha conseguido agilizar los juicios<sup>88</sup>, se ha abierto una puerta a la participación de las comunidades locales y se ha facilitado la reintegración a estas comunidades de los perpetradores.

Por otro lado, se plantea también si determinadas formas "alternativas" de justicia cumplen a su vez los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. Ya me he referido a la situación en Indonesia, donde se reconoce la justicia islámica y el adat (justicia tradicional). La syariah sólo se aplica a los musulmanes en cuestiones de familia, Derecho penal y propiedad. Cuenta con unos tribunales específicos y una autoridad (*Wilayahul Hisbah*) que se ocupa de supervisar la actuación de los tribunales con arreglo a la ley islámica. De otro lado, a través del adat, instituciones tradicionales, se resuelven conflictos comunitarios y se media entre vecinos<sup>89</sup>.

Se han documentado prácticas discriminatorias por razón de género (un juez islámico es más reticente a conceder el divorcio a una mujer que a concedérselo a un hombre) y también la aplicación de castigos corporales. Tanto en el marco de la syariah, como en el del adat se pueden prescribir castigos como latigazos, "caning" y rotan.

Los castigos corporales también se aplican en la justicia indígena en Latinoamérica. Y la jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana ha declarado la constitucionalidad del fuste y el cepo aplicados en el marco de la jurisdicción indígena<sup>90</sup>.

En efecto, el Tribunal constitucional colombiano ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de ciertos castigos utilizados en aplicación de la jurisdicción indígena. Así, ha analizado la constitucionalidad de medidas como la expulsión del territorio indígena, a la luz de la prohibición constitucional del destierro, llegando a la conclusión de que la expulsión no equivale al

destierro pues la persona puede permanecer en territorio colombiano. De modo que considera constitucional la expulsión, siempre que el castigo no se haga extensivo a la familia del condenado. Como he mencionado ya, la Corte constitucional también establece la "constitucionalidad" de castigos como los fustes y el cepo, argumentando que de acuerdo con la cosmovisión indígena no se pueden considerar ni tortura, ni trato inhumano o degradante, sino que por el contrario permiten la reintegración del individuo a la comunidad<sup>91</sup>.

No obstante, la Corte constitucional declara en la Sentencia T-254 de 1994 que "las leyes imperativas prevalecen sobre los usos y costumbres siempre que protejan un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural"<sup>92</sup>. Reconociendo, por tanto, que hay principios que deben prevalecer sobre este último. En efecto, la Corte constitucional colombiana es tajante al decir que no se deben admitir violaciones de derechos humanos protegidos por normas de *ius cogens*, calificando como tales a los que no pueden ser derogados en ninguna circunstancia (derecho a la vida, prohibición de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos y degradantes y la prohibición de la esclavitud, que considera "derechos intangibles"). El problema aparece desde el momento en que hay quien considera que los castigos corporales son tortura o por lo menos una forma de trato inhumano o degradante<sup>93</sup>. Sin embargo, hay que tener en cuenta que para los pueblos indígenas las largas condenas de cárcel son mucho peores que un castigo corporal. La reclusión puede llevar a la muerte del espíritu. Y desde luego los castigos corporales no son peores que la pena de muerte, que se aplica en EEUU, desde donde llegan paradójicamente muchas críticas al reconocimiento de estas prácticas indígenas. No obstante, se puede estar en contra de las dos cosas: pena de muerte y castigos físicos.

En cualquier caso, es un debate importante en el que se plantea con claridad el tema de los límites: hasta dónde se puede llegar en el reconocimiento de parámetros culturales diferentes. Por ejemplo, en el caso de los castigos corporales ni desde la sensibilidad cultural se debería justificar la aplicación de los mismos a los menores<sup>94</sup>. La cuestión de los límites se puede formular de manera positiva, entendiendo la fijación de los mismos como la búsqueda e identificación de elementos comunes que deben estar presentes en cualquier marco cultural y jurídico. Una vez que los límites están claros, no debería haber problemas para incorporar los sistemas de justicia tradicional como parte de los sistemas de justicia<sup>95</sup>. La justicia es uno de los aspectos más importantes de la acción en el



área del reforzamiento del Estado de Derecho. Los problemas que se plantean en esta área, demuestran que la comunidad internacional le falta todavía mucho por avanzar para poder asumir con ciertas garantías el enorme desafío que supone apoyar la consolidación de un Estado de Derecho.

Desde nuestro punto de vista la transformación social es la más difícil de lograr y, sin embargo, en algunos contextos se manifiesta como absolutamente necesaria para consolidar la paz. Pensemos en el hervidero étnico balcánico. Los países de los Balcanes occidentales son o bien socios del proceso de asociación y estabilización con la Unión Europea o candidatos (Croacia y Macedonia). Tienen una posibilidad real de ingresar en la Unión Europea y desde el inicio del proceso de asociación y estabilización (Zagreb, 2000) se ha invertido mucho dinero para impulsar las transformaciones necesarias: desarrollo económico, derechos humanos, Estado de Derecho, estabilidad institucional, economía de mercado en funcionamiento, democracia. Estas son las condiciones o pautas marcadas ya desde Copenhague para el ingreso. Además, el proceso de adhesión no está exento de consideraciones políticas (piénsese en el conflicto entre Macedonia y Grecia por la cuestión del nombre, que puede acabar con las aspiraciones del primero de entrar en la UE. O piénsese en la difícil concreción del requisito que se exigirá en cada una de las futuras ampliaciones: capacidad de absorción de la Unión Europea). Muchos de estos países se han beneficiado de una destacable transformación política e institucional y a pesar de los graves problemas (algunos de los países balcánicos están luchando por conseguir los objetivos del milenio en 2015), lo cierto es que tales cambios no han ido de la mano de una transformación social. Seguimos encontrado sociedades que se interpretan y definen a sí mismas por exclusión, en clave étnica adornada por un nacionalismo que utiliza la pertenencia al grupo étnico como base. La convivencia entre macedonios y albanos en FYROM no se ha podido organizar. Se guardan las formas, la minoría albanesa tiene garantizada una representación en el Parlamento – por ejemplo – pero en la práctica las relaciones interétnicas son prácticamente inexistentes. Las comunidades viven una de espaldas a la otra. En el contexto macedonio y a pesar de que estuvo a punto de estallar un conflicto interno recientemente, quizás no se pueda hablar de búsqueda de la paz, pero sí de sostenibilidad de la misma o, si se prefiere, de prevención de conflictos. Y en esa línea las actuaciones para impulsar una transformación social y fomentar y promover las relaciones e incluso la integración entre los grupos étnicos parecerían esenciales. En estos contextos, también se ha mencionado la situación

actual en Bosnia-Herzegovina, a veces son los Gobiernos los más interesados en mantener el status quo, por eso la acción de la comunidad internacional resulta, si cabe, más imprescindible. Y la comunidad internacional tiene que contar con organizaciones locales con suficiente capacidad de influencia como para potenciar los cambios necesarios.

En este ámbito, la alianza entre las organizaciones internacionales y la sociedad civil local es esencial. Y eso se tiene que tener en cuenta a la hora de planificar las Misiones Integradas. Se deben identificar los actores locales y delegar en ellos parte de las acciones necesarias para impulsar la transformación social. Sin embargo, en el Informe sobre Misiones Integradas se destaca que esta es precisamente una asignatura pendiente en la fase de planificación: “planning has consistently lacked anything that approaches adequate dialogue and Exchange with national and local authorities as well as civil society groups and local NGOs. No matter how tired the mantra, the Study Team was amazed in most of the countries it visited how isolated the activities of the mission were, and how rarely did the officials or local organisations representatives whom the team interviewed mention their involvement in mission objectives, let alone input into planning” (p. 23).

La Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB) era una misión integral que entre otros aspectos desarrolló acciones en el área de la Reforma del Sector de la Seguridad, incluyendo reforma policial, de las fuerzas armadas, de los servicios de inteligencia, de la justicia y de DDR. De acuerdo con un Informe presentado por Laurent Banal y Vicenza Scherrer tras analizar los resultados de la operación se subrayaba la necesidad de incrementar el diálogo con la sociedad civil y, en particular, de desarrollar una campaña pública de información para difundir entre la población local las características del proceso DDR.

Las acciones sociedad civil-sociedad civil, como la mediación privada, son especialmente útiles y pueden servir de acompañamiento a los procesos y actuaciones oficiales<sup>96</sup>.

Para transformar a la sociedad civil, hay que contar con la sociedad civil y potenciar las acciones horizontales en ese nivel.

## V. El futuro incierto de las misiones integradas: reflexiones finales

Teniendo en cuenta las dimensiones colosales de las tareas que cada una de las misiones integradas recoge como objetivos estratégicos y considerando el amplísimo alcance de estas misiones, la descentralización es una de las claves. En un contexto de construcción descentralizada de la paz, y ante la complejidad de los retos, en la propia estrategia de la Misión debería figurar la asignación de tareas a actores externos, ya sean otras organizaciones internacionales u organizaciones de la sociedad civil. Piénsese que en un Informe elaborado por el DCAF para el DPKO en relación con sólo uno de los componentes del concepto de Misiones Integradas: la reforma del sector de la seguridad, se destaca el carácter inabarcable de la tarea y se recomienda a Naciones Unidas que recurra al *outsourcing* (deslocalización) en este ámbito.

Del análisis de la experiencia desarrollada hasta el momento por Naciones Unidas, resulta evidente que no sólo existen dificultades de coordinación en el ámbito externo, en la articulación de las relaciones con otros actores; sino que también ha resultado muy complicado desarrollar el *whole of government approach*, en el plano interno. Ante este panorama la cuestión es si el concepto de Misión Integrada no es excesivamente ambicioso, creando unas expectativas exageradas que acaban deslegitimando a la Organización. En este sentido, quizás sería mejor hablar de coordinación. O si se quiere mantener la idea de integración, sería mejor hablar de integración descentralizada pues evoca de mejor manera la trascendencia de la cooperación y la coordinación.

En escenarios realmente complejos se debería esperar de Naciones Unidas que realizara con eficacia esta labor de coordinación, en el plano externo y en el plano interno. En cualquier caso los desarrollos del concepto de Misión de integración no son en absoluto inútiles.

Así pues, en el plano conceptual habría que desarrollar el paradigma de la integración desde la perspectiva de la descentralización. Naciones Unidas no puede construir Estados sola, la construcción de Estados es una empresa colectiva. De los dos ejes de la integración: unidad de mando y planificación integrada, parece necesario impulsar aún más el carácter inclusivo que debe tener esta última. Además, hay que añadir la ejecución descentralizada. Se han mencionado ejemplos en el área de la cooperación humanitaria.

Los tres dilemas que se han estudiado tienen que ver en el fondo con la definición de las expectativas que depositamos en Naciones Unidas y ponen de manifiesto la, a veces, descorazonadora complejidad de los retos.

En relación con la resolución de los tres dilemas mencionados se puede concluir lo siguiente: En el ámbito humanitario la cooperación entre los componentes militar, político y humanitario parece absolutamente imprescindible en escenarios complejos. No obstante, hay que mantener la diferenciación; En el ámbito de los derechos humanos, aunque para impulsar la transición sea necesario colaborar con individuos que han cometido violaciones de derechos humanos durante el conflicto, hay límites que no se pueden sobrepasar y que se pueden identificar por referencia al ordenamiento jurídico internacional. Las violaciones más graves de esos derechos y en todo caso las que constituyen crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad no deberían quedar impunes en ningún caso; Y en lo que se refiere al empoderamiento de la sociedad civil, es muy importante el reconocimiento del contexto cultural y socio-cultural, pero también aquí hay límites. En algunos casos uno de los objetivos estratégicos debe ser la transformación social y para ello hay que impulsar y garantizar la participación de la sociedad civil.

Las misiones integradas no son la única opción de Naciones Unidas en el ámbito de la construcción de la paz, en muchos casos será mejor utilizar otras opciones, más modestas: misiones de mediación (Medio Oriente), despliegue preventivo (Macedonia), misiones civiles (policía y Estado de Derecho: Balcanes), observadores civiles (Nepal). Aunque también es cierto que la comparación con los mandatos de estas Misiones, más modestas, con los de las Misiones integradas, pueden acabar deslegitimando a las primeras. Tenemos un caso muy claro en MINURSO, por su carencia en el ámbito de los derechos humanos.

La crisis económica, el decepcionante papel de Naciones Unidas en la reciente crisis en la RDC (2008) y la dolorosa situación en Afganistán, arrojan dudas sobre el futuro de las operaciones de paz, y han hecho que se hable de nueva crisis en este terreno. No obstante, lo cierto es que desde Naciones Unidas se están invirtiendo esfuerzos por superar esta enésima nueva crisis. El DPKO ha iniciado el llamado Plan de acción Nuevo Horizonte, en el marco del cual se acaba de publicar (abril de 2009) el Informe "*Building on Brahimi. Peacekeeping in the era of strategic uncertainty*", en el que se hacen propuestas concretas para el futuro<sup>97</sup>.

Con vistas precisamente en el futuro, habría que trabajar más sobre dos aspectos esenciales del *State building*: Estado de Derecho (justicia) y lucha contra la pobreza/promoción del desarrollo económico. La experiencia en Afganistán, o en Irak o en Estados fallidos arroja dudas sobre la capacidad de Naciones Unidas para actuar en relación con el fortalecimiento o la instauración del Estado de Derecho. Queda mucho por andar en este sentido. Se conseguirá poco elaborando listas de expertos, y poniéndolas a disposición de Naciones Unidas. Las conferencias o los informes de asesoría que estos expertos puedan elaborar no serán más que una acción superficial y cosmética. Cualquier actuación en el área del Estado de Derecho requiere enfrentarse a los dilemas mencionados y resolver cuestiones como la validez de los sistemas de justicia tradicional o decidir en qué sentido o de qué modo hay que impulsar transformaciones determinadas en las sociedades y en las culturas locales. No se trata de cuestiones sencillas y desde luego no se podrán resolver en una conferencia pronunciada por un “experto – *frequent flyer*”, sino que cualquier solución será el resultado de un debate profundo en el que se debe encontrar la fórmula para que participe de una manera sustantiva la sociedad civil local.

En lo que se refiere al desarrollo económico y a la relación entre pobreza y conflicto, no hace falta extenderse mucho<sup>98</sup>. Basta con echar un vistazo a la lista de países más pobres del mundo, en la que se incluyen algunos que han sido o siguen asolados por conflictos interminables más o menos explícitos: Afganistán, Kosovo, Haití, Gaza, Cisjordania, Zimbabwe.

En Afganistán la gente repite como una especie de mantra para explicar la situación actual: “Llevamos en guerra veinticuatro años. No hay agua. Los habitantes de los pueblos son pobres, analfabetos, locos y peligrosos” (Rory Stewart, *La Huella de Babur. A pie por Afganistán*, Alcalá, Jaen, 2008 ). Quizás sea verdad que la pobreza disminuye las posibilidades de educación y puede llevar a la locura y a la violencia. Queda mucho por hacer y podríamos empezar por revitalizar los Objetivos del Milenio.

En cualquier caso, parece claro que seguimos necesitando la acción de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

دبوه سو کاله افغانستان لپاره د قانون واکمني

حاکمیت قانون برای

بیائید بخاطر  
یک آینده درخشان  
مشترکاً کار نمائیم

راخی چې دیوې  
روښانه راتلونکې لپاره  
کډه کار وکړو

تخلیه گروپ های مسلح غیرقانونی







# TERCER CAPÍTULO

EL ENFOQUE INTEGRAL APLICADO A  
LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA UNIÓN  
EUROPEA



# El enfoque integral aplicado a la Alianza Atlántica y la Unión Europea

Guillem Colom Piella

## I. Introducción

Las operaciones de gestión de crisis que se han realizado en las últimas décadas lo han hecho en un ambiente multinacional, han contado con la participación de muchos actores – fuerzas armadas, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, actores privados u ONGs – con recursos, agendas y objetivos muy dispares y han requerido también el empleo de una amplia gama de acciones de tipo político, diplomático, económico, informativo, humanitario o militar.

Y es que la experiencia acumulada de la participación internacional en los Balcanes, Afganistán, Iraq o en muchas otras partes del globo no sólo ha revelado la dificultad que entraña la gestión de estas crisis sino también ha puesto de manifiesto la necesidad de concertar las estrategias y acciones de todos los actores desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo información, objetivos y planeamiento. Esta coordinación debe abarcar desde el nivel estratégico al táctico y realizarse en todas las fases de la operación, desde su concepción inicial y planteamiento hasta su ejecución y posterior evaluación<sup>99</sup>.

Éste es el principio sobre el que se fundamenta el concepto de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*)<sup>100</sup>, o la armonización de los objetivos, estrategias y acciones de todos los actores participantes en la gestión de crisis, en todos los niveles, planos y fases de la misma, con objeto de lograr una respuesta coherente, única y duradera en su resolución<sup>101</sup>.

Este trabajo analizará brevemente los antecedentes, desarrollo y situación actual de los conceptos de Enfoque Integral aliado y europeo, dos iniciativas que todavía se hallan en desarrollo y que tienen significativas similitudes entre ellas, pues derivan de dos iniciativas en curso – el Enfoque Basado en Efectos (EBAO) aliado y la Coordinación Civil-Militar (CMCO) europea – y su objetivo principal es mejorar los propios instrumentos de gestión de crisis y facilitar la cooperación con otros actores relevantes en la resolución de las mismas.

## II. El enfoque integral aliado

Aunque formalmente la Alianza Atlántica abordó la definición de su propio concepto de Enfoque Integral a finales de 2006, ésta había identificado la necesidad de coordinar y concertar – en la medida de lo posible – sus actividades con las que pudieran realizar otros actores en el teatro de operaciones varios años antes. Y es que su participación en los Balcanes sentó las bases tanto para la elaboración de la directiva MC-411/1 (*Military Policy on Civil Military Co-operation*), que presentaba la posición de la Alianza en materia de cooperación civil-militar (CIMIC)<sup>102</sup>, como la posterior publicación del AJP-9 (NATO Civil-Military Coordination), que constituye la doctrina conjunta básica aliada en el terreno de la cooperación CIMIC<sup>103</sup>.

Ambas iniciativas – que todavía conservan plena vigencia a pesar de hallarse en proceso de revisión – significaron un gran paso adelante en la coordinación entre la actividad militar aliada y las acciones que pudieran realizar el resto de actores civiles en la zona de operaciones. Sin embargo, pronto la Alianza estimó necesario proceder al desarrollo de otros mecanismos más ambiciosos y eficientes que la mera coordinación civil-militar ad-hoc sobre el terreno, siempre que ello ni desvirtuara la naturaleza político-militar de la Alianza ni tampoco traspasara los límites fijados por la Guía de Política General (*Comprehensive Political Guidance*), que descarta que la OTAN pueda desarrollar capacidades específicas para fines civiles<sup>104</sup>.

La Visión Estratégica (*Bi-SC Strategic Vision*)<sup>105</sup> de 2004 fue el primer trabajo de alto nivel en identificar esta necesidad. Realizada conjuntamente por los recién constituidos Mando Aliado de Operaciones (ACO) y Mando Aliado de Transformación (ACT) para presentar su punto de vista sobre cómo podría ser el entorno futuro en el que operarían las fuerzas militares aliadas, este documento advertía que ninguna crisis en cuya gestión pudiera participar la OTAN podría resolverse mediante la aplicación aislada del poder militar; y que sólo si ésta empleaba todos los instrumentos que sus miembros pudieran poner a su disposición – el trabajo hacía referencia expresa



a los medios diplomáticos, informativos, militares y económicos – y cooperaba activamente con otros actores relevantes sería posible resolver la crisis de forma estable y duradera.

Meses después, estas ideas fueron ratificadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Estambul, donde también nació el compromiso político para acometer una nueva forma de planear y conducir las operaciones militares aliadas afín con esta realidad. El resultado fue el Enfoque Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations* – EBAO)<sup>106</sup>, una nueva manera de concebir las operaciones que, caracterizada por la combinación de los distintos instrumentos del potencial aliado – civiles, políticos económicos y militares en este caso – y la cooperación con otros actores participantes en la gestión de la crisis, pretende lograr un planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones militares más eficiente, coherente y sustentado en las acciones y efectos que puedan realizarse tanto desde la esfera militar como no-militar<sup>107</sup>.

Y fue precisamente en esta coyuntura cuando se sentaron las bases conceptuales del Enfoque Integral aliado. Mientras se estaba articulando el EBAO, en Abril de 2006 un grupo de siete países formados por Canadá, República Checa, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, Noruega y Eslovaquia presentaron un breve documento para fomentar el debate en el seno de la Alianza denominado Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*). Este trabajo proponía varias medidas encaminadas a favorecer y optimizar la coordinación de los medios militares y civiles a disposición de la Alianza con otros actores relevantes – en especial la Unión Europea y las Naciones Unidas – en operaciones de gestión de crisis de forma coherente con lo señalado por la Guía de Política General, que mientras entiende necesario mejorar la coordinación de sus propios instrumentos internos en materia de gestión de crisis como entre ella y otros actores internacionales relevantes, también descarta desarrollar capacidades específicas para fines civiles.

En la Cumbre de Riga de Noviembre de 2006 los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron lanzar esta iniciativa, denominada durante un breve lapso Acción Concertada (*Concerted Action*) antes de pasar al definitivo Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*). Desde entonces, y a petición del Secretario General, su articulación está corriendo a cargo de un Comité Político Reforzado (*Political Committee at Senior Level Reinforced* – SPC-R) que está elaborando un documento conceptual y un plan de acción que permitan desarrollar e integrar el Enfoque Integral

dentro de la estructura político-militar aliada.

Aunque todavía no ha trascendido ningún detalle concreto sobre la evolución del trabajo conceptual más allá de que éste versará sobre la mejora de los instrumentos internos de la Alianza en materia de gestión de crisis y sus relaciones con otros actores relevantes – caso de la Unión Europea y las Naciones Unidas – en el planeamiento y conducción de estas labores; del plan de acción se conoce que incluirá medidas para mejorar el intercambio de información, el adiestramiento conjunto y la comunicación pública entre los representantes civiles y militares aliados, las ONGs y organizaciones internacionales como la OSCE, la UE o las NNUU. Además, este plan de acción constituye la base sobre la que trabaja el equipo para el desarrollo del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach Task Force*), un grupo de estudio multidisciplinar formado por representantes del Estado Mayor Internacional, el Mando Aliado de Operaciones y el Mando Aliado de Transformación, el Comité Militar y otros órganos auxiliares con objeto de implementar este proyecto en el seno de la OTAN.

En las pasadas Cumbres de Bucarest y Estrasburgo-Kehl los Jefes de Estado y de Gobierno aliados no sólo ratificaron el valor del Enfoque Integral para la gestión de crisis internacionales y avalaron los esfuerzos realizados por el SPC-R en su definición, articulación e implementación; sino que en esta última aplaudieron la nueva estrategia de la OTAN para Afganistán que, basada en la aplicación práctica del Enfoque Integral, pretende concertar el esfuerzo aliado en los planos militar, diplomático, informativo, político y de desarrollo para mejorar la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) y así contribuir a la pacificación de este peligroso avispero.

En resumen, el Enfoque Integral se ha convertido en una de las grandes iniciativas de la Alianza Atlántica para adaptar su funcionamiento, estructura y capacidades a los retos del nuevo milenio y son muchos los indicios que sugieren que éste se convertirá en uno de los hitos del nuevo Concepto Estratégico que se presentara a lo largo del 2010. Sin embargo, también parecen existir dos grandes escollos que están ralentizando tanto su desarrollo conceptual como su implementación práctica en el seno de la OTAN.

El primero versa sobre la creación de capacidades específicas para fines civiles, una posibilidad que surge de su creciente participación *de facto* en labores de estabilización y reconstrucción<sup>109</sup>. Aunque la Guía de

Política General reconoce las carencias de la Alianza en esta materia – considerada todavía como uno de los mayores tabúes que debe superar esta organización – e insta a los líderes políticos y los mandos militares para que mejoren el apoyo que la OTAN pueda prestar a los esfuerzos de la comunidad internacional en las labores de estabilización y reconstrucción, también advierte que no desarrollará ninguna capacidad para tal fin porque existen otras organizaciones capaces de realizar estas actividades. No obstante, después de que varios miembros expusieran esta necesidad basándose en la realidad operativa de Afganistán, en la pasada Cumbre de Estrasburgo-Kehl pareció abrirse esta posibilidad, pues en su declaración final se animó a “...dotar a la OTAN de la capacidad para producir efectos en tareas de estabilización y reconstrucción.”<sup>109</sup>; por lo que no debe descartarse que en un futuro la Alianza disponga de capacidades civiles propias y participe activamente en labores de estabilización y reconstrucción de Estados.

El segundo obstáculo atañe a las relaciones que debe establecer la Alianza Atlántica con el resto de actores relevantes – caso de las Naciones Unidas o la Unión Europea – susceptibles de participar en la resolución de la crisis con objeto de pactar una situación final deseada y concertar, en la medida de lo posible, la estrategia, el planeamiento y las acciones sobre el terreno. No obstante, aunque la OTAN ha mostrado su voluntad de coordinar en la medida de lo posible sus actividades con otros agentes respetando siempre su plena autonomía, existen varios recelos y suspicacias por el alcance y posibles efectos de tal cooperación.

En resumen, a pesar de estos pequeños escollos que están demorando el desarrollo e implementación del Enfoque Integral aliado, son muchos los indicios que sugieren que la OTAN no sólo dispondrá en breve de esta nueva herramienta de gestión de crisis adaptada a sus particularidades, sino que muy posiblemente emplazará este modelo en un lugar destacado de su nuevo Concepto Estratégico.

### III. El enfoque integral en la Unión Europea

Al igual que la Alianza Atlántica, la Unión Europea también se encuentra definiendo su propio concepto de Enfoque Integral con el objetivo de mejorar tanto su coordinación interna en materia de respuesta a crisis como las relaciones que ésta debe mantener con otros actores relevantes en la concepción, planeamiento, ejecución y evaluación de operaciones de este tipo.

Aunque formalmente la Unión Europea abordó

la definición de su propio concepto de Enfoque Integral a mediados de 2008 para complementar y ampliar la Coordinación Civil-Militar (*Civil-Military Coordination* – CMCO) entre agencias europeas en materia de gestión de crisis y guiar el desarrollo de nuevas capacidades militares, sus orígenes se hallan en el progresivo avance de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y sus pilares teóricos en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003<sup>110</sup>.

Y es que mientras la articulación de la arquitectura europea de seguridad y defensa junto con la creciente participación de la Unión en operaciones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz está comportado el paulatino establecimiento de nuevos mecanismos militares y civiles que permitan garantizar su correcto funcionamiento<sup>111</sup>; el *Documento Solana* ya advertía de la necesidad de integrar los distintos instrumentos a disposición de la Unión para enfrentarse a cualquier amenaza que pudiera cernirse sobre Europa<sup>112</sup> y proclamaba la determinación de favorecer el multilateralismo actuando junto con otros actores – en especial las Naciones Unidas y la Alianza Atlántica – con objeto de erigir “...una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y un orden internacional basado en el Derecho”<sup>113</sup>.

En otras palabras, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 ya reconocía una realidad que ha terminado por convertirse en uno de los pilares de la acción exterior europea: que los riesgos y amenazas a la seguridad internacional requieren un esfuerzo coherente de la Unión Europea que integre el empleo de todos los instrumentos a su disposición (políticos, diplomáticos, militares, económicos, ayuda al desarrollo...) y su cooperación con otras organizaciones internacionales, en especial la Alianza Atlántica y las Naciones Unidas.

Al igual que el *Comprehensive Approach* aliado, el Enfoque Integral europeo tiene sus antecedentes en la Guerra de los Balcanes, un conflicto que puso de manifiesto tanto la necesidad de mejorar la atención de las fuerzas militares hacia la población civil como sistematizar las labores y responsabilidades de los elementos militares y civiles de la operación. Ello impulsó a las autoridades militares europeas a elaborar su propio concepto de cooperación civil-militar; presentado ante el Consejo de la Unión Europea a comienzos de 2002<sup>114</sup>. Aunque originalmente concebido para coordinar el planeamiento y conducción de las labores militares y civiles a los niveles estratégico y operacional, el CIMIC europeo acabó regulando – tal y como lo planteó un año antes el MC 41 I/I aliado y lo institucionalizó el AJP-9

un año después – la coordinación sobre el terreno de los elementos militares y civiles a escala táctica u operacional.

La presentación del CIMIC europeo fue acompañada por el compromiso del Comité Político y Militar (COPS) de desarrollar otras medidas más ambiciosas y dirigidas no sólo a regular la cooperación civil-militar a nivel estratégico sino también a mejorar la coordinación interna de la Unión Europea en operaciones de respuesta a crisis. De esta forma surgió la Coordinación Civil-Militar (*Civil-Military Coordination* – CMCO)<sup>115</sup>, una iniciativa que, encuadrada en el contexto de la PESC/PESD, pretendía mejorar la coordinación entre los pilares y agencias europeas en el planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones de gestión de crisis<sup>116</sup> y sentar los pilares de una nueva “cultura de coordinación” que gobernara las relaciones civiles-militares en materia de resolución de conflictos en el seno de la Unión Europea<sup>117</sup>.

Aunque hasta fecha de hoy se han realizado importantes avances en la configuración teórica e implementación práctica de la CMCO – caso de la presentación de un proyecto de planeamiento integral conjunto, combinado e interagencias (2005)<sup>118</sup> y de una batería de medidas orientadas a guiar su aplicación práctica en el teatro de operaciones (2006)<sup>119</sup> – es también cierto que esta iniciativa que pretende reforzar la coordinación civil-militar europea continúa siendo objeto de varias controversias. Y es que su puesta en marcha ni ha incrementado significativamente la coordinación interna de la Unión Europea en materia de gestión de crisis, ni ha fortalecido las relaciones entre los elementos civiles-militares ni tampoco ha supuesto el desarrollo de un catálogo de capacidades militares y civiles adecuadas. Esta situación no sólo vuelve a poner de manifiesto el ya tradicional desinterés de la Unión Europea por desarrollar instrumentos propios y efectivos para la gestión de crisis tanto civiles como militares o la urgente necesidad de coordinar – en la medida de lo posible – la acción *inter e intra* pilares (una carencia que posiblemente se subsanará con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa); sino también la exigencia de establecer unos estándares mínimos comunes entre los veintisiete sobre cómo acometer la gestión de crisis complejas y que Bruselas sea capaz de armonizar estas concepciones a veces tan dispares<sup>120</sup>.

Mientras la CMCO continúa articulándose lenta pero decididamente con objeto de lograr una cierta coherencia interna europea en materia de gestión de crisis, a mediados de 2008 tanto el COPS como la

Agencia Europea de Defensa (EDA) constataron la necesidad de ir un paso más allá en la integración de los instrumentos civiles y militares a disposición de la Unión Europea; por lo que solicitaron al Estado Mayor (EUMS) que desarrollara un concepto de Enfoque Integral dirigido – al igual que la iniciativa aliada – a mejorar tanto la coordinación interna de la Unión como las relaciones entre ésta y otras organizaciones internacionales, en especial la Alianza Atlántica y las Naciones Unidas. Calificado como un objetivo prioritario tanto para la articulación de la PESD como para el desarrollo de nuevas capacidades civiles y militares, es muy posible que Bruselas presente su propio concepto de *Comprehensive Approach* a lo largo del próximo año.

Aunque las autoridades militares europeas todavía no han facilitado ningún detalle concreto del concepto más allá de revelar que éste contendrá medidas encaminadas a reforzar la coordinación interna y externa de la Unión Europea en el planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones integradas de gestión de crisis, hasta fecha de hoy se han presentado dos borradores del concepto, ambos centrados en la vertiente militar del Enfoque Integral. Mientras el primer trabajo presenta las pautas, estructuras y procedimientos que deberían guiar la aplicación práctica del concepto en el teatro de operaciones<sup>121</sup>, el segundo busca identificar las implicaciones operativas que puede tener el empleo del Enfoque Integral en el planeamiento y conducción de las operaciones civiles-militares<sup>122</sup>. Aunque para la elaboración de ambos trabajos el EUMS ha contado con una amplia participación civil – caso de los Directorados Generales para la PESD (DG E VII), para asuntos de defensa (DG E VIII) y para crisis civiles (DG E IX) o la Célula Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC) – ninguna agencia civil se ha manifestado sobre los aspectos no-militares del Enfoque Integral...una realidad un tanto paradójica cuando *a priori* la principal ventaja cualitativa de la Unión Europea respecto a la Alianza Atlántica es la posesión de una amplia gama de capacidades civiles (diplomáticas, económicas, de ayuda al desarrollo, policiales, judiciales, informativas, políticas...) que son esenciales para la satisfactoria implementación de cualquier enfoque integrado.

En conclusión, aunque el desarrollo del *Comprehensive Approach* – una iniciativa que parece haber eclipsado la implementación práctica de la más restringida CMCO – se ha convertido en una de las máximas prioridades de la Unión Europea en el campo de la seguridad y la defensa y la actual Presidencia sueca está impulsando su definición e implementación, todavía no parece existir

ningún común denominador sobre cómo deberá configurarse el Enfoque Integral europeo. Y es que esta iniciativa no sólo debe salvar los mismos escollos que la Coordinación Civil-Militar – armonizar los procesos de toma de decisiones, regularizar las prioridades operativas de los elementos civiles y militares o arbitrar en las eternas competiciones interinstitucionales que existen en el seno de la Unión – sino también conciliar los intereses y de los Estados miembros o coordinar la acción europea en materia de gestión de crisis con otras organizaciones internacionales.

Aunque estos obstáculos debidos a la idiosincrasia europea dilatarán probablemente la implementación práctica del Enfoque Integral; la fascinación suscitada por esta iniciativa, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (que anulará la segmentación entre los tres pilares y mejorará la coherencia exterior europea creando un servicio exterior) y la previsible entrada en funcionamiento del Directorio para el Planeamiento de Gestión de Crisis (*Crisis Management Planning Directorate* – CMPD) que integrará la vertiente civil y militar de la PESD, harán que esta iniciativa orientada a mejorar la actuación de la Unión Europea en la resolución de crisis y conflictos se convierta pronto en una realidad.

#### IV. Conclusiones

Para afrontar con éxito los múltiples y heterogéneos retos que plantea el mundo de hoy, organizaciones como la Alianza Atlántica y la Unión Europea están desarrollando su propia concepción de Enfoque Integral a la seguridad orientada a mejorar sus propios instrumentos de gestión de crisis, ampliar su cooperación práctica con el resto de actores implicados en la resolución de la misma e incrementar sus propias capacidades civiles y militares en apoyo a las labores de estabilización y reconstrucción de Estados. Esta concertación en los planteamientos, estrategias y acciones que puedan realizar los distintos agentes participantes en la gestión de la crisis con objeto de alcanzar una solución lo más rápida, efectiva y duradera posible, es lo que plantean sendos conceptos de Enfoque Integral...posiblemente las más importantes y ambiciosas iniciativas para promover una nueva cultura de coordinación civil-militar y adaptar la Alianza Atlántica y la Unión Europea al complejo mundo del siglo XXI.



## Notas a pie de página

<sup>1</sup> Esta introducción ha sido escrita por Amador Enseñat, Javier Olivares y Alicia Cebada.

<sup>2</sup> En junio de 2009, el Reino Unido actualizó su Estrategia de Seguridad nacional con un nuevo documento titulado: "The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the Next Generation".

<sup>3</sup> TADJBAKSHI, Shahrbanou y CHENOY, Anuradha, M: *Human Security. Concepts and Implications*, p. 41. Routledge (Londres, 2007).

<sup>4</sup> PARIS, Roland: "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air", *International Security*, Vol. 26, No. 2 (Fall, 2001), pp. 87-102, p. 97.

<sup>5</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 25. Fondo Cultura Económica (1994). <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>7</sup> Human Security Report Project (<http://www.hsrgroup.org>).

<sup>8</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, December 2001.

<sup>9</sup> Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 60/1), 24 octubre 2005, para. 138-139.

<sup>10</sup> SMITH Gayle E.: *In Search of Sustainable Security*, Center for American Progress (June 2008). Puede consultarse en [http://www.americanprogress.org/issues/2008/06/pdf/sustainable\\_security1.pdf](http://www.americanprogress.org/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf).

<sup>11</sup> El concepto de "seguridad colectiva" del *Center for American Progress* tiene diferente significado al término utilizado tradicionalmente y al que nos referiremos posteriormente.

<sup>12</sup> ROBERTSON, David: *A Dictionary of Modern Defence and Strategy*, Europe Publications Limited (London, 1987), p. 71.

<sup>13</sup> Woodrow Wilson incluyó como decimocuarto punto de sus célebres "14 puntos", proclamados ante el Congreso norteamericano el 8 de enero de 1918, "la creación de una asociación general de Naciones, a constituir mediante

pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños".

<sup>14</sup> "Collective security". *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Descargado el 9 de noviembre de 2009 de Answers.com Web site: <http://www.answers.com/topic/collective-security-2>.

<sup>15</sup> Apartado 7 del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada tras la aprobación del Tratado de Lisboa). Diario Oficial de la Unión Europea de 9 de mayo de 2008 (p. C 115/39).

<sup>16</sup> El Libro Blanco de la Defensa español (2000) afirma en su capítulo III, p. 58, que "la seguridad y defensa nacionales se basan en la conjunción de dos factores: el primero, la capacidad de defensa propia...; el segundo factor es la **seguridad compartida** y la defensa colectiva, resultado de la solidaridad y cohesión entre España y sus socios y aliados". El término es utilizado de nuevo por las Directivas de Defensa Nacional (2000, 2004 y 2008) y por la Revisión Estratégica de la Defensa (2003).

<sup>17</sup> Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, *Common Security: A Blueprint for Survival* (New York, Simon & Schuster, 1982).

<sup>18</sup> La Red de Seguridad Humana (*Human Security Network*) es un grupo informal, constituido en 1998 a iniciativa de Canadá y Noruega, y del que forman parte 14 países. Mantienen reuniones ministeriales anuales para discutir asuntos relacionados con la seguridad humana.

<sup>19</sup> Nucleares, Biológicos, Químicos y Radiológicos.

<sup>20</sup> El Libro Blanco francés afirma que "con la falta de confianza internacional se corre el riesgo de bloqueo de los mecanismos de la Carta de Naciones Unidas, impidiendo particularmente la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger" (p. 116). El mismo documento recoge: "La soberanía de un Estado consiste en primer lugar en proteger a su población. Ni el principio de no injerencia en los asuntos internos ni el de la soberanía de ese Estado pueden por tanto ser invocados para defender atrocidades como las masacres y otras formas de violación masiva del derecho internacional humanitario" (p. 123).

<sup>21</sup> *Défense et Sécurité Nationale: Le Livre Blanc*, p. 114.

- <sup>22</sup> No obstante, el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Lisboa, establece que "la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro".
- <sup>23</sup> Tanto Francia como el Reino Unido son partidarios de incluir en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembros permanentes a Alemania, Brasil y Japón (Francia incluye además a la India) y una representación africana ("justa", para Francia; "permanente", para el Reino Unido).
- <sup>24</sup> BARBÉ, Esther.: *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: Los libros de la catarata, 1995.
- <sup>25</sup> LEDERACH, John. *El abc de la paz y los conflictos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2000; FISAS ARMENGOL, Vicenç. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria/Unesco, Barcelona, 1998.
- <sup>26</sup> GALINSOGA, Albert. "El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal". En: Rodríguez Carrión; Pérez Vera (Coord.). *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Homenaje a J.A. Carrillo Salcedo, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, p. 649.
- <sup>27</sup> HABERMAS, Jürgen: *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, Paidós, 1994, p. 155.
- <sup>28</sup> <http://www.unmikonline.org/UNMIKONLINE2009/glance.htm>
- <sup>29</sup> <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmit/>
- <sup>30</sup> [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/untac.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm)
- <sup>31</sup> Punto 18 de "Peace operations 2010: reform strategy", 2006. En: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/po2010.pdf>
- <sup>32</sup> [http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LHON-65KKNL/\\$file/IASC\\_humanitarian\\_relations\\_coordination\\_2000.pdf?openelement](http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LHON-65KKNL/$file/IASC_humanitarian_relations_coordination_2000.pdf?openelement)
- <sup>33</sup> A/55/305-S/2000/809 p. 34-37.
- <sup>34</sup> United Nations. *Integrated Missions Planning Process (IMPP). Guidelines Endorsed by the Secretary-General*, 2006.
- <sup>35</sup> Doctrina Capstone. *UN Peacekeeping operations. Principles and guidelines*, DPKO; Department of Field Support, 2008. Disponible en: [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)
- <sup>36</sup> Se puede consultar qué personas están a cargo de esta Misión en la página web oficial de la misma: <http://unmil.org/lcontent.asp?ccat=senioroff&zdoc=1>
- <sup>37</sup> Con la UE y la OSCE, en Kosovo; con la OEA, en Haití; con la UA, en Darfur.
- <sup>38</sup> En las Directrices sobre el proceso de planeamiento de Misiones integradas se establece: "Prior to a decision by the Secretary General to initiate detailed planning the Peace Building Support Office will help ensure long term strategies to help countries fully recover from conflict, help bring the UN system together; and also help draw together non-UN actor, including International Financial Institutions and regional organizations in support of a common strategy". Es de destacar que la inclusión de todos estos actores se considera necesaria incluso con anterioridad a la Decisión del Secretario General de iniciar formalmente el proceso de planeamiento detallado.
- <sup>39</sup> CEBADA ROMERO, Alicia. "Hacia la construcción descentralizada de la paz: una oportunidad para la sociedad civil, para el Derecho internacional y para la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, n° 1, (en edición).
- <sup>40</sup> Informe elaborado por NYU Center on International Cooperation, y presentado al DPKO en el marco del "New Horizons Project", p. 29. Disponible en: [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)
- <sup>41</sup> Ejemplos: MONUC (<http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=2119>); Sudan (UNMIS - <http://88.80.16.63/leak/un-oios/OIOS-20080903-02.pdf>)
- <sup>42</sup> VAN KLINGEREN. COMMUNICATION IN CONFLICT, 2007, p. 47-48 Disponible en: <http://www.socsci.ru.nl/maw/cidin/bamaci/scriptiebestanden/476.pdf>
- <sup>43</sup> A/55/305; S/2000/809, p. 7. Disponible en: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)
- <sup>44</sup> "The IMPP will be consistent with and mutually supportive of other relevant planning processes such as the CHAP/CAP, UN workplans, human rights assessments and strategies (e.g., CCA/UNDAF), as well as JAM/PCNA, PRSP, and other national planning processes supported by the UN System at country level. Emphasis will be placed on achieving proper sequencing of planning activities, coherence in identifying needs, objectives and results, and identifying opportunities for linking planning activities".
- <sup>45</sup> De acuerdo con las Directrices sobre el proceso de planeamiento: "The Strategic Assessment is a short document which:



- Provides a general strategic framework for how the UN system will address its political, security, humanitarian, human rights and development dimensions;
- Indicates whether a peace support mission is warranted and, if so, makes general recommendations on its role and scope;
- Offers potential options and scenarios for achieving peace support objectives (including integration with ongoing UNCT interventions) and possible risk factors;
- Indicates how existing UN capacities and resources could optimally contribute toward achieving peacebuilding support objectives, and identifies gaps;
- Addresses the transition from another organization undertaking peace support operations, if any, to the United Nations integrated mission".

En la Directiva del Secretario General, se establece "the broad strategic objectives, as well as the proposed form and scope of a peace support operation"... "formally designates DPKO as the lead for the IMPP process. The draft Strategic Directive will be prepared by the IMTF (in consultation with Peace Building Support Office) prior to submission to the Secretary-General".

<sup>46</sup> "The IMTF (now chaired by DPKO) will develop the USG DPKO's planning directive, which provides the basis for detailed operational planning. This document, based on the strategic objectives articulated in the SG's Strategic Planning Directive, will include: a summary of the situation; detail on the strategic objectives; a statement of priorities; key benchmarks accompanied by a definition of what constitutes success in achieving them which then will inform the Results-Based Budgeting process; a risk assessment and planning constraints (such as Security Council requirements); links to other UN activities (including other UN missions in the region) and regional organizations; the functions and responsibilities of the IMTF (including distribution of tasks among its members and the UNCT) and support services to be provided by DPKO; timing and sequencing of planning activities and outputs; and required decisions points.

<sup>47</sup> Doctrina Capstone, p. 54.

<sup>48</sup> Jean-Daniel Tauxe. "El CICR y la cooperación entre civiles y militares en situaciones de conflicto armado", 2000. Disponible en: <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDNSM>

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=70>  
<http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/List%20of%20IASC%20Decisions%20on%20the%20Cluster%20Approach.doc>

<sup>51</sup> Está al frente de la OCHA (OFFICE FOR COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS), bajo la autoridad del Secretario General de Naciones Unidas.

<sup>52</sup> Se puede encontrar una lista actualizada de contactos de los clusters leaders en: <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/GCL%20Contact%20List%207%20July%202009.doc>

<sup>53</sup> HULL, Cecilia. Integrated Missions. A Liberia case study. FOI, 2008.

<sup>54</sup> HULL, Cecilia, Idem, p. 33.

<sup>55</sup> SRIRAM; MARTÍN-ORTEGA; HERMAN. "Beyond justice versus peace: transitional justice as part of peacebuilding strategy" *Center on Human Rights in Conflict Working Paper*, nº 1, 2009, p. 9

<sup>56</sup> BASSIOUNI, M. Cherif. "Accountability for violations of International humanitarian law and other serious violations of human rights". En: BASSIOUNI (Ed.) *Post-Conflict Justice*, Transnational Publishers: New York, 2002, p. 3. Véase también: ROHT-ARRIAZA, Naomi. "State responsibility to investigate and prosecute human rights violations in international law", 78 *Cal. L. Rev.* (1990), p. 449; BASSIOUNI, M. Cherif. "Combating Impunity for International Crimes, 71 *U. Colo. L. Rev.*, 2000, p. 209.

<sup>57</sup> HAYNER, Priscilla. *Negotiating peace in Sierra Leone: Confronting the justice challenge*", diciembre 2007, Informe para el Centre for Humanitarian Dialogue e International Center for Transitional Justice.

<sup>58</sup> La amnistía aparecía recogida en el artículo IX del Acuerdo.

<sup>59</sup> Las primeras directrices dirigidas a los Representantes de Naciones Unidas sobre ciertos aspectos de la negociación en resolución de conflictos, fueron elaboradas por la Oficina del Secretario General de UN a mitad de 1999. Parece que estas directrices llegaron al Representante especial de NU en Lomé, Francis Okelo, sólo unos días antes de firmar el Acuerdo de Lomé (Sierra Leona), obligándole a introducir una nota al lado de su firma, referida al artículo IX del Acuerdo.

<sup>60</sup> Sobre lo ocurrido en Sierra Leona, véase también: KRITZ, Neil J. "Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice". En: BASSIOUNI (Ed.) *Post-Conflict...* op. cit., p. 66-70. Subraya que en contextos como el de Sierra Leona un Tribunal internacional o mixto no es suficiente para hacer justicia y que su labor tiene que ser complementada con la de otros mecanismos como las comisiones de verdad y reconciliación.

<sup>61</sup> Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un tribunal para Sierra Leona, S/2000/915, de 4 de octubre de 2000, párr. 24.

<sup>62</sup> Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un Tribunal para Sierra Leona, S/2000/915 de 4 de octubre de 2000, párr. 22.

<sup>63</sup> Voto razonado en el caso Almonacid Arellano y otros v. Chile. Disponible en: Revista *Ius et Praxis*, 12 (2): 349 - 362, 2006 : [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122006000200012&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122006000200012&script=sci_arttext&tlng=en)

<sup>64</sup> Caso Barrios Altos c. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001. Disponible en: [http://www.unifr.ch/ddpl/derechopenal/jurisprudencia/j\\_20080616\\_18.pdf](http://www.unifr.ch/ddpl/derechopenal/jurisprudencia/j_20080616_18.pdf)  
Caso Almonacid Arellana y otros c. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf)

<sup>65</sup> Cit. *Supra*, párrafo 99.

<sup>66</sup> Resolución sobre: Cuestión del castigo de los criminales de guerra y de las personas que hayan cometido crímenes de lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2583 (XXIV) de 15 de diciembre de 1969.

<sup>67</sup> Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3074 (XXVIII) 3 de diciembre de 1973.

<sup>68</sup> Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/827 para el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de 25 de marzo de 1993; y Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/955 para el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para Ruanda 8 de noviembre de 1994.

<sup>69</sup> Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616 de 3 de agosto de 2004, párr. 10.

<sup>70</sup> "Enhancing mediation and its supporting activities", *cit. supra*, S/2009/189.

<sup>71</sup> *Boletín de Justicia Transicional*, n. 12, ECP, mayo-junio 2009, p. 18. Se puede consultar en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/justicia/boletin012.pdf>

<sup>72</sup> *Trial Chamber Decision on the Accused's Second Motion for Inspection and Disclosure: Immunity Issue*, ICTY-2008-IT-95-5/18-PT (17 December 2008) <http://www.icty.org/x/cases/>

[karadzic/tdec/en/081217.pdf](http://www.icty.org/x/cases/karadzic/tdec/en/081217.pdf), párrafo 25.

<sup>73</sup> *Boletín de Justicia Transicional*, n. 12, ECP, mayo-junio 2009.

<sup>74</sup> El informe se ha presentado en junio de 2009: *The truth and reconciliation commission of Liberia: summary of preliminary findings, determinations and recommendations*. Se puede consultar en: <https://www.trcofliberia.org/reports/final/final-report/trc-final-report-volume-1-summary>: "Prosecution mechanism is desirable to fight impunity and promote justice and genuine reconciliation" Y se concluye: "Prosecution in a court of competent jurisdiction and other forms of public sanctions are desirable and appropriate mechanisms to promote the ends of justice, peace and security, foster genuine national reconciliation and combat impunity". También establece una primera recomendación referida a la creación de un mecanismo para depurar responsabilidades: "1. Accountability: A Prosecution Mechanism. The Commissioners of the TRC determine that a criminal court with the competence and jurisdiction to adjudicate criminal responsibility for individuals, armed groups and other entities that the TRC determines were responsible for 'egregious' domestic crimes, 'gross' violations of human rights and 'serious' humanitarian law violations is appropriate. Such institution shall be specifically endowed with the authority and jurisdiction to adjudicate domestic, IHRL and IHL violations".

<sup>75</sup> No obstante, estas cuestiones siguen originando discusión. En estos momentos, hay un debate abierto en Camboya. El fiscal internacional de las Cámaras Especiales en las Cortes de Camboya, Robert Petit, ha anunciado su dimisión que se hará efectiva a partir de septiembre. Se han hecho públicas las desavenencias entre Petit y el fiscal camboyano Chea Leang. Mientras que el primero quiere que prosigan los juicios y cree que habría que llevar a más autoridades ante el Tribunal, Chea Leang ha mostrado su desacuerdo por el peligro de que nuevos juicios acaben desestabilizando la situación en el país. En estos momentos se debate la posibilidad de establecer una Comisión de la Verdad y Reconciliación que, en opinión de Petit, nunca se debería concebir como una alternativa a la actuación de los jueces, sino como un mecanismo complementario.

<sup>76</sup> El Secretario General de Naciones Unidas establece en su Informe sobre responsabilidad de proteger: "Moreover, if principles relating to the responsibility to protect are to take full effect and be sustainable, they must be integrated into each culture and society without hesitation or condition, as a reflection of not only global but also local values and standards. This should not be an impossible task since no community, society, or culture publicly and officially condones genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity as acceptable behaviour. On this principle, Member States are united" A/63/677, de 12 de enero de

2009, p. 20. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/category/REFERENCE/UNGA,,,4989924d2,0.html>

<sup>77</sup> 27996/06 y 34836/06, Dervo SEJDI\_ y Jakob FINCI contra Bosnia y Herzegovina.

<sup>78</sup> Comité de Derechos Humanos, documento no. CCPR/C/BIH/CO/1, § 8, de 22 noviembre de 2006. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, documento no. CERD/C/BIH/CO/6, § 11, de 21 de marzo de 2006. *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative* (document no. CDL-AD(2005)004). CDL-AD(2008)027; *Opinion* no. 483/2008, de 22 de octubre de 2008. Comisión de Venecia. Amicus Curiae Brief en los casos Sedjic and Finci v. Bosnia/Herzegovina.

<sup>79</sup> SEBASTIÁN, Sofia. *Dejando atrás el espíritu de Dayton. La reforma constitucional en Bosnia Herzegovina*. FRIDE Working Paper n° 46, 2007.

<sup>80</sup> <http://presseurop.eu/es/content/article/115721-washington-mueve-los-hilos-en-bosnia>

<sup>81</sup> Para ver más detalles sobre la colaboración entre el Alto Comisionado y los componentes de derechos humanos de las Misiones, véase: RAMCHARAN, Bertrand G. *The United Nations. High Commissioner for Human Rights. The challenges of international protection*. Martinus Nijhoff, 2002.

<sup>82</sup> WOLIN, Sheldon: "Democracy, difference and recognition". *Political Theory*, Vol. 21, n° 3, 1993, p. 464-483.

<sup>83</sup> Cf. [Varios Autores.] *Les droits de l'homme - bien universel ou fruit de la culture occidentale?* (Colloque de Chantilly/ France, marzo de 1997), Avignon, Institut R. Schuman pour l'Europe, 1999, pp. 49 y 24.

<sup>84</sup> Voto razonado en: caso Bámaca Velásquez versus Guatemala (Sentencia sobre el fondo, de 25 de noviembre de 2000), párrafo 28. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc\\_cancado\\_70\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_70_esp.doc)

<sup>85</sup> La Ley Orgánica por la que se establecen estos tribunales se puede encontrar en: <http://www.inkiko-gacaca.gov.rw/pdf/Organic%20Law%2027062006.pdf>. N° 28/2006 of 27/06/2006.

Organic Law modifying and complementing Organic Law n° 16/2004 of 19/06/2004 establishing the organisation, competence and functioning of Gacaca Courts charged with prosecuting and trying the perpetrators of the crime of genocide and other crimes against humanity, committed between October 1, 1990 and December 31, 1994. Hacen referencia a los problemas originados por estos tribunales locales: SRIRAM; MARTÍN-ORTEGA; HERMAN.

"Beyond justice versus peace: transitional justice as part of peacebuilding strategy" *Center on Human Rights in Conflict*. Working Paper, n° 1, 2009, p. 9.

<sup>86</sup> Neil J. Kritz. "Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice". En: Bassiouni (Ed.) *Post-Conflict...* op. cit., p. 77.

<sup>87</sup> Se critica no sólo desde el lado de las víctimas, sino también desde el lado de los acusados. Los primeros se quejan de que los juicios se basan fundamentalmente en los testimonios de testigos y de que éstos no están lo suficientemente protegidos; los acusados denuncian que no pueden contar con un abogado, por lo que sus derechos de defensa se ven mermados. Se puede encontrar un Informe sobre los Juicios en los Tribunales Gacaca en: <http://www.inkiko-gacaca.gov.rw/En/EnIntroduction.htm>

<sup>88</sup> Los imputados por crímenes relacionados con el genocidio de 1994 superan las 100.000 personas y muchas de ellas se encontraban confinadas en prisiones en espera de juicio.

<sup>89</sup> En Liberia también se está tratando de establecer un sistema de justicia en el que se puedan incluir las estructuras paralegales, basadas en las costumbres locales, en las que actualmente se resuelve el 90% de los casos judiciales. Véase: Till Blume. "Implementing the rule of law in integrated Missions: Security and Justice in the UN Mission in Liberia", *Journal of Security Sector Management*, Vol. 6, n° 3, 2008, p. 7.

<sup>90</sup> Sentencias T-254 de 1994; T-349 de 1996; T-523 de 1997.

<sup>91</sup> La jurisprudencia constitucional colombiana en relación con este asunto es analizada en: SOLANO, Edgar. "La jurisdicción especial indígena ante la Corte constitucional colombiana". En: ORDÓÑEZ CIFUENTES (Coord.). *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de Derecho*. XII Jornadas Lacasianas, UNAM, 2004. Versión PDF disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1333>

<sup>92</sup> SOLANO, Edgar. "La jurisdicción..." op. cit., p. 4.

<sup>93</sup> Véase, por ejemplo: CABEDO MALLOL, V. J.. "La jurisdicción especial indígena de Colombia y los derechos humanos". Disponible en: <http://www.alertanet.org/F2b-VCabedo.htm>. También se muestra muy crítico: WILLIAMS, Brian. "Victims of crimen and community justice", 2005, 176 p. véase especialmente p. 71 y ss.

<sup>94</sup> Véase: "Against corporal punishment, moving toward constructive child discipline". Informe UNESCO. Disponible en: <http://www.nospank.net/unesco.pdf>

<sup>95</sup> Existe una experiencia interesante en Liberia: BLUME, Till. "Implementing the rule of law... op. cit., p. 7 y 8

<sup>96</sup> Sobre la mediación privada, véase: CEBADA ROMERO, A. "La sensibilidad cultural y el derecho internacional en los procesos de mediación internacional" En: [http://iladir.org/revista/revista\\_ILADIR.php](http://iladir.org/revista/revista_ILADIR.php) También: "Hacia la construcción descentralizada de la paz: una oportunidad para la sociedad civil, para el Derecho internacional y para la Unión Europea". Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2010, n° 1, (en proceso de edición).

<sup>97</sup> Informe elaborado por NYU Center on International Cooperation, y presentado al DPKO en el marco del "New Horizons Project". Disponible en: [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)

<sup>98</sup> FLORY, Maurice: "Pour un Droit Social International". En: *Humanité et Droit International. Mélanges René-Jean Dupuy*. Pedone, Paris, 1991, pp. 149-157. Dice que una sociedad en la que unos tienen mucho mientras a otros les falta de todo es una sociedad peligrosa para la paz.

<sup>99</sup> Vid. Stewart Patrick y Kaysie Brown: *Greater than the Sum of its Parts? Assessing "Whole-of-Government Approaches" to Fragile States*, Nueva York: International Peace Academy, 2007

<sup>100</sup> El término *Comprehensive Approach* fue originalmente planteado en el año 2006 por el Centro de Doctrina Conjunta y Conceptos británico (Joint Doctrine & Concepts Centre: *Joint Discussion Note 4/05: The Comprehensive Approach*, Shrivenham: Ministry of Defense, 2006)

<sup>101</sup> Vid. Iñigo Pareja y Guillem Colom: "El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales", en *Análisis del Real Instituto (ARI) N° 115/2008* (25 de Septiembre de 2008) [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido/ARI115-2008.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido/ARI115-2008.pdf)

<sup>102</sup> MC 411/1 "NATO Military Policy on Civil-Military Co-Operation" (17 de Julio de 2001) ([www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm](http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm))

<sup>103</sup> AJP-9 NATO Civil-Military Co-Coordination (CIMIC), 2003 ([www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf](http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf))

<sup>104</sup> La Guía de Política General – aprobada por el Consejo Atlántico a finales de 2005 y refrendada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Riga de 2006 – analiza las tendencias estratégicas para los próximos quince años, identifica las amenazas más previsibles a las que deberá hacer frente la OTAN y define las capacidades que ésta deberá desarrollar para superarlas. Es por ello que esta guía constituye un pseudo-concepto estratégico

que está marcando la dirección política de la Alianza a falta del nuevo Concepto Estratégico que previsiblemente se aprobará a lo largo del próximo año.

<sup>105</sup> NATO *Strategic Commanders: Strategic Vision, the Military Challenge*, Bruselas: NATO Public Information Office, 2004 ([transnet.act.nato.int/WISE/StrategicV/StrategicV/file/\\_WFS/stratvis804.pdf](http://transnet.act.nato.int/WISE/StrategicV/StrategicV/file/_WFS/stratvis804.pdf))

<sup>106</sup> MCM-0052-2006: "MC Position on Effects Based Approach to Operations" (6 de Junio de 2006)

<sup>107</sup> Un análisis más completo de esta nueva concepción operativa y su vinculación con el Enfoque Integral puede hallarse en el siguiente trabajo: Brooke Smith-Windsor: *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: making sense of past and future prospects*, Research Paper N° 38, Roma: NATO Defense College, 2008 ([www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=10](http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=10))

<sup>108</sup> Vid. Richard C. Nelson (ed.): *How Should NATO Handle Stabilization Operations and Reconstruction Efforts?* Washington DC: The Atlantic Council of the United States, 2006 ([www.acus.org/docs/61021-How\\_Should\\_NATO\\_Handle\\_SR\\_Operations.pdf](http://www.acus.org/docs/61021-How_Should_NATO_Handle_SR_Operations.pdf))

<sup>109</sup> Declaración de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl (4 de Abril de 2009), párrafo 18 ([www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm))

<sup>110</sup> Eva Gross: *EU and the Comprehensive Approach*, Report 2008-13, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008, pp. 12-18

<sup>111</sup> Aunque desde sus orígenes la Unión Europea ha pretendido crear instrumentos propios para la gestión de crisis, fue en la Cumbre de Goteborg (2001) cuando ésta expuso su determinación por emplear de forma coordinada sus herramientas civiles y militares para resolver los conflictos presentes y futuros.

<sup>112</sup> Según reza el documento, "...ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. (Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2003, p. 14)

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>114</sup> Estado Mayor de la Unión Europea: *CIMIC Concept for EU-led Crisis Management Operations*, N° Ref. 7106/02 (18 de Marzo de 2002) ([www.consilium.eu.int/pdf/en/02/st07/st7106.en02.pdf](http://www.consilium.eu.int/pdf/en/02/st07/st7106.en02.pdf))

<sup>115</sup> Este concepto no debe confundirse con la *Civil-Military Coordination* (CMCoord) de las Naciones Unidas, una iniciativa cuyo fin es armonizar en la medida de lo posible las labores realizadas por las agencias de esta organización, las llevadas a cabo por otros actores humanitarios y las operaciones conducidas por las fuerzas militares internacionales.

<sup>116</sup> Aunque en materia de gestión de crisis la Unión Europea debe lograr un difícil equilibrio entre los intereses políticos de los Estados miembros, las concepciones – muchas veces opuestas – del Consejo y la Comisión y las inercias provocadas por los tres pilares, el objetivo del CMCO quedaba restringido al establecimiento de pautas de coordinación entre los pilares y entre las atribuciones del Consejo (que posee las herramientas necesarias para planear y ejecutar operaciones civiles-militares) y la Comisión (que goza de competencias presupuestarias en materia de política exterior y ayuda al desarrollo y se responsabiliza de las delegaciones sobre el terreno) en la gestión de crisis.

<sup>117</sup> Consejo de la Unión Europea: *Civil Military Co-ordination* (CMCO), N° Ref. 14457/03 (7 de Noviembre de 2003) ([www.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf](http://www.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf))

<sup>118</sup> Consejo de la Unión Europea: *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*, N° Ref. 13983/05 (3 de Noviembre de 2005) ([www.consilium.eu.int/pdf/en/05/st13/st13983.en05.pdf](http://www.consilium.eu.int/pdf/en/05/st13/st13983.en05.pdf))

<sup>119</sup> Consejo de la Unión Europea: *Civil-Military Coordination (CMCO): Framework for possible Solutions for the Management of EU Crisis Management Operations*, N° Ref. 8926/06 (2 de Mayo de 2006) ([www.consilium.eu.int/pdf/en/06/st08/st8926.en06.pdf](http://www.consilium.eu.int/pdf/en/06/st08/st8926.en06.pdf))

<sup>120</sup> Janina Johansen: *Policy versus Practice: the EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*, Comunicación presentada en la 50ª Convención de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), Nueva York (11 de Abril de 2009)

<sup>121</sup> Estado Mayor de la Unión Europea: *A Military Perspective on a Comprehensive Approach for EU-led operations at theatre level* (MICA), N° Ref. 1278/09 (12 de Febrero de 2009)

<sup>122</sup> Estado Mayor de la Unión Europea: *EUMS Food for thought paper – Operating Implications for a Comprehensive Approach for EU-led operations at theatre level* (OICA), N° Ref. 1883/1/09 (19 de Mayo de 2009)



## Sobre los Autores

**Alicia Cebada Romero** es la Directora del Programa de Gestión de Crisis y Consolidación de la Paz del CITpax y Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid. Doctora en Derecho y Máster en Derecho de la Unión Europea por la misma Universidad. Ha sido Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, así como Global Emile Noel Fellow en la Universidad de Nueva York. Ha publicado tres monografías: "La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea", "El Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común" (esta última en coautoría con Carmen Pérez González) y "La Unión Europea: ¿una acción exterior inteligente?", además de numerosos artículos en revistas españolas y extranjeras. Su tesis doctoral fue galardonada con el Premio Extraordinario de Doctorado, así como con el Premio de la Real Academia de Doctores a la mejor tesis en el área de las ciencias sociales y jurídicas. Ha dictado cursos en numerosas Universidades españolas y extranjeras sobre Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea y ha participado también en numerosos congresos nacionales e internacionales. Recientemente (2007) ha realizado una estancia de investigación en el Instituto Max Planck de Derecho Internacional y Derecho Público Comparado, en Heidelberg, Alemania.

**Guillem Colom Piella** (Vic, 1978), Licenciado en Sociología (UAB), en Ciencias Políticas (UAB), Master y DEA en Relaciones Internacionales (UAB) y Doctor en Seguridad Internacional (IUGM-UNED). Autor de numerosos trabajos y consultor en temas de defensa, profesor en centros de enseñanza tanto civiles como militares y colaborador habitual de varios institutos de análisis y estudio estratégico, en la actualidad trabaja en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas en el Estado Mayor de la Defensa.

**Amador Enseñat y Berea** es Teniente Coronel de Artillería, Diplomado de Estado Mayor en España y en el Reino Unido. Ha estado destinado en la Unidad de Verificación Española (1992-1994), en la División de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa (1998-2000) y en la Sección de Asuntos Internacionales de la División de Planes del Estado Mayor del Ejército (2001-2005). Actualmente, trabaja en la División de Asuntos Estratégicos y Seguridad de la Secretaría General de Política de Defensa. En el ámbito civil, Amador Enseñat ha sido Profesor Tutor de Ciencias Políticas en el Centro Asociado UNED-FAS, Miembro del Consejo Rector y Profesor de la Sociedad de Estudios Internacionales, y Profesor de Geoestrategia en la Escuela de Negocios San Pablo-CEU. Ha publicado un libro (Estudio del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa) y contribuciones a obras colectivas, artículos y análisis sobre diferentes cuestiones de seguridad y defensa. Amador Enseñat es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Especialidad Estudios Internacionales) (UCM), Máster en Relaciones Internacionales (IU Ortega y Gasset), Máster en Seguridad y Defensa (UCM/CESEDEN) y Diplomado en Altos Estudios Internacionales (SEI). Ha participado en dos misiones en Bosnia-Herzegovina (abril/agosto 1997) y septiembre 2004/abril 2005.





El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos. CITpax asume que la búsqueda de la paz duradera implica la puesta en práctica de acciones de transformación social, desarrollo y fortalecimiento institucional.

### VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos el CITpax emplea las siguientes vías:

• **Nuevas formas de diplomacia y acciones de paz.**

En contextos donde las vías oficiales son insuficientes o se encuentran bloqueadas, CITpax facilita la transformación de conflictos mediante el establecimiento de contactos y la creación de espacios de diálogo con el fin de crear confianza entre las partes, acercar sus posiciones, desbloquear las vías de comunicación, buscar soluciones y alternativas a conflictos concretos y hacer propuestas de fortalecimiento institucional y cambio social que contribuyan a la consolidación de la paz. Para ello, CITpax trabaja con actores no oficiales con capacidad de influencia en quienes toman las decisiones (diplomacia de segunda vía), así como con los diferentes sectores de la sociedad civil y de los colectivos afectados por los conflictos, incluyendo las comunidades locales y las organizaciones de víctimas. El objetivo final de las iniciativas de mediación en múltiples vías es transitar hacia las vías oficiales con propuestas sólidas y tener un impacto en las decisiones en ese nivel.

• **Capacitación, análisis e investigación para la paz.**

Con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades de mediación, prevención, transformación y resolución de conflictos, así como de enriquecer las posiciones y actuaciones de las partes enfrentadas y de la comunidad internacional a favor de procesos de paz, el CITpax trabaja en colaboración con gobiernos e instituciones públicas así como las organizaciones de la sociedad civil. En estos procesos, CITpax elabora estudios y análisis orientados a la acción, organiza seminarios y conferencias sobre políticas públicas en temas relacionados con la gestión de crisis y la consolidación de la paz, promueve el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, emprende actividades de formación especializada y fomenta la creación de redes de colaboración con organizaciones similares.

### PROGRAMAS

Las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en cuatro programas: tres de carácter geográfico (Oriente Medio y Mediterráneo, América Latina y Eurasia); y uno de carácter temático, gestión de crisis y consolidación de la paz.

#### Programa de Oriente Medio y Mediterráneo

El programa pretende contribuir al desarrollo de marcos de cooperación en Oriente Medio para superar la fragmentada realidad y proporcionar nuevas iniciativas en la región. Trabajamos activamente en el campo de la diplomacia privada y la diplomacia de segunda vía con el fin de promover el entendimiento y restablecer la confianza entre las distintas partes en conflicto, así como para desarrollar alternativas y propuestas de acercamiento entre negociadores y con representantes políticos. Asimismo, a través de la difusión de publicaciones, informes y artículos, pretendemos influir positivamente en los procesos oficiales de toma de decisiones. CITpax cree que la sociedad civil puede y debe jugar un papel crucial en el proceso del estado y la construcción de la paz, y por ello trabaja con un amplio abanico de socios en la región con este objetivo en mente.

#### Líneas de acción:

- Cooperación y estabilidad regional en Oriente Medio
- Cuestiones esenciales en el conflicto Árabe-Israelí
- El papel de la UE en Oriente Medio
- Buen gobierno y sociedad civil

#### Programa de América Latina

Con el Programa de América Latina, el CITpax promueve el diálogo para construir consensos, realiza misiones al terreno para identificar y contribuir a encontrar soluciones a asuntos problemáticos en zonas de tensión y lleva a cabo una labor de investigación política sobre riesgos que podrían afectar la estabilidad democrática en Latinoamérica. Para lograr sus objetivos, el Programa despliega sus actividades, por una parte, a través de la promoción de iniciativas para la construcción de la confianza y la comprensión en torno a los principales asuntos relacionados con los conflictos inter e intra nacionales en la región. Y por otra, mediante la elaboración de informes especiales y estudios ad hoc, que nutren un sistema de alertas tempranas con el que hace un seguimiento detallado a los asuntos que constituyen o pueden constituir fuentes de tensión y conflicto en la región. Además, el CITpax examina experiencias regionales pasadas con el objeto de identificar lecciones prácticas para promover iniciativas de diálogo político y la prevención de conflictos.

#### Líneas de acción:

- Alternativas al conflicto colombiano
- Liderazgos políticos e integración regional
- Observatorio regional de gobernabilidad
- Fronteras en conflicto y relaciones de vecindad
- Interculturalidad y Alianza de Civilizaciones

#### Programa de Eurasia

El programa realiza acciones de seguimiento de procesos de negociación y de apoyo a la celebración de acuerdos de paz en Europa y Asia, así como de supervisión de la aplicación de los compromisos adquiridos. Contribuye con iniciativas prácticas a la construcción y consolidación de una paz duradera en sociedades que, al menos formalmente, han superado un conflicto violento y apoya la formulación de estrategias y medidas innovadoras para prevenir conflictos potenciales, abordando sus causas y procurando identificar intereses comunes entre actores políticos y el resto de la sociedad. Asimismo, favorece la mejora de la acción internacional en situaciones de crisis en esta región, con especial atención a la puesta en marcha de nuevos medios civiles de gestión de crisis, y a su coordinación con los militares y promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas para consolidar la paz.

#### Líneas de acción:

- Afganistán: consolidación de la paz y buen gobierno
- Cáucaso: conflictos sobre identidad nacional y distribución territorial del poder

#### Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz

El programa temático contribuye con iniciativas prácticas al análisis y diseño

de herramientas, estrategias y medidas innovadoras para la prevención de conflictos. Asimismo, favorece la puesta en marcha de nuevos medios de gestión de crisis, de acuerdo con un enfoque integral que prioriza la coordinación entre medios civiles y militares. Se presta especial atención a la utilización de la mediación y el diálogo como herramientas para la transformación de conflictos y la restauración de la confianza entre las partes. Sobre la base de la relación existente entre democracia y paz, se promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas como factor de consolidación de la paz. Tiende a la realización de los fines de la seguridad humana y, en particular, aquellos que preserven la vigencia de los derechos humanos básicos en cualquier situación. Se presta especial atención al seguimiento de la actuación de las organizaciones internacionales en el área de la gestión de crisis, en particular de la Unión Europea.

#### Líneas de acción:

- Acción exterior de la UE
- Desarrollo de capacidades de mediación
- Respuestas internacionales a situaciones de crisis: un enfoque integrado

**CITpax**  
CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

### ESTRUCTURA Y PERSONAL

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente Ejecutivo  
Emilio Cassinello, Director General  
Embajador de España  
Claudia Medina, Directora de proyectos

#### Programa de Oriente Medio y Mediterráneo

John Bell, Director  
Gabriel Reyes, Coordinador de proyectos  
Tamara El Khoury, Asistente de proyectos

#### Programa de América Latina

Pedro Medellán, Director  
Patricia Pérez-Gómez, Coordinadora de proyectos  
Alba Marcellán, Gestora del proyecto de Colombia  
Laura Kalfon, Asistente de proyectos

#### Programa de Eurasia

Álvaro García Ormaechea, Coordinador de proyectos

#### Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz

Alicia Cebada, Directora  
Javier Olivares, Gestor de proyectos

#### Operaciones

Nuria Ayarra, Responsable de comunicación  
María Paula Torres, Responsable de subvenciones y seguimiento de proyectos  
Cristina Blanca, Responsable de eventos y logística  
Olga Hornero, Responsable de administración  
M<sup>a</sup> Jesús Roldán, Responsable de administración  
Nieves González, Asistente de dirección

#### Representantes en el extranjero

Bogotá, Observatorio DDR, Justicia y Paz

#### Asesores externos

Luis Peral, Asesor y facilitador asociado  
Antje Herrberg, Facilitadora asociada

## Patronos:



Excmo. Ayuntamiento de Toledo



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET



Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España  
José María Barreda, Presidente, Junta de Castilla-La Mancha, España  
Emiliano García-Page, Alcalde de Toledo, España

Shlomo Ben-Ami, ex Ministro de Asuntos Exteriores, Israel  
Antonio Garrigues Walker, Patrono vitalicio, Fundación José Ortega y Gasset, España  
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE, España  
Gregorio Marañón, Presidente, Real Fundación de Toledo, España  
Nabil Shaath, ex Viceprimer Ministro, Autoridad Nacional Palestina  
Carlos Westendorp, ex Ministro de Asuntos Exteriores. Embajador de España

## Consejo Asesor:

Assia Bensalah Alaoui, Embajadora en misión especial, Marruecos  
Emma Bonino, ex Miembro del parlamento Europeo, ex Comisaria UE de Pesca, Consumo y Ayuda Humanitaria (ECHO), ex Ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos y Vicepresidenta del Senado, Italia  
Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional, España  
Marrack Goulding, ex Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos, ONU  
Rosario Green\*, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, México  
Bernard Kouchner\*, Ministro de Asuntos Exteriores y Asuntos Europeos, Francia  
Juan Manuel Santos, ex Ministro de Defensa, Colombia  
Federico Mayor Zaragoza, Presidente, Fundación Cultura de Paz y ex Director General, UNESCO  
Pierre Schori, ex Representante del Secretario General de la ONU en Costa de Marfil  
Francesc Vendrell, ex Enviado especial de la Unión Europea a Afganistán

\* En latencia mientras desempeñan cargos públicos

## Consejo Asesor Empresarial:

### Socios Estratégicos:



### Socios de Proyecto:

URÍA MENÉNDEZ







	<b>MINISTERIO DE DEFENSA</b>	DIRECCION GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
		INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS

**CITpax**  
CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ