

Contribución española a la construcción de la paz

Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción

Luis Peral

Abril 2005

Luis Peral es investigador Ramón y Cajal adscrito al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, e investigador en el programa de Gobernanza Global de FRIDE.

DOCUMENTO DE TRABAJO

.....

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2005.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid
Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01
E-mail: fride@fride.org

Los *Documentos de Trabajo* están disponibles en versión impresa, en español y en inglés, previa petición.
Además todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web www.fride.org

Las ideas expresadas por el autor de este documento no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Resumen

Durante los últimos años, los Estados democráticos y desarrollados, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, muy especialmente la Unión Europea, están reforzando sus capacidades civiles para contribuir a la creación de condiciones de paz y estabilidad social y a la reestructuración democrática en países afectados por conflictos armados, o por situaciones de grave crisis y colapso institucional. Este documento de trabajo propone que España se incorpore plenamente a esa tendencia, asumiendo la responsabilidad, e incluso en ciertos casos el liderazgo, que le corresponde. Las razones están relacionadas con la rápida evolución del marco europeo de acción y con los compromisos efectivamente asumidos por España, teniendo en cuenta las carencias que aquí se analizan tanto en el plano institucional como en cuanto a la disponibilidad y previsibilidad en el ámbito de las capacidades civiles.

Según esta propuesta, el modo más adecuado de lograr la incorporación española a las nuevas tendencias es la elaboración de un *Plan de Acción* a partir de la evaluación de la labor realizada y de las previsiones y los compromisos de contribución futura. Toda vez que la dimensión militar de la acción española está considerablemente desarrollada, y que está en marcha un proceso de reforma legislativa y de organización que afectará a esa dimensión, el Plan debe concentrarse en la creación y consolidación de capacidades civiles y en el modo en que estas se articulan y se coordinan con las capacidades militares. Así, debe contener los conceptos básicos y los objetivos de la acción exterior española en materia de gestión internacional de crisis, hasta configurar una *doctrina española* al respecto.

En la elaboración y seguimiento de ese Plan han de participar todos los actores potencialmente implicados, pero además su puesta en práctica requeriría adaptar y en algún caso ampliar el marco institucional hoy existente. El Plan debe convertirse en el *punteo* o la *bisagra* entre dos instrumentos recientemente aprobados por el Gobierno español, la Directiva de Defensa Nacional y el Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, lo que facilitaría la coherencia de la acción exterior española en el ámbito de la solidaridad internacional. Este documento ofrece una primera aproximación a cada una de estas cuestiones.

Agradecimientos

Las propuestas concretas que aquí se realizan son responsabilidad del autor, si bien han sido discutidas y contrastadas en dos reuniones celebradas en la sede de FRIDE durante los meses de noviembre y diciembre de 2004. A los participantes en esas dos reuniones, cuya lista se incluye en el Anexo a este documento, debo hacer constar aquí mi agradecimiento muy sincero. Y en particular debo agradecer la colaboración del Embajador José Manuel Paz Agüeras, que ha tenido la amabilidad de compartir conmigo el resultado de un esfuerzo ya realizado para poner en marcha alguna de las reformas institucionales que aquí se contemplan. Ese esfuerzo, que en el último momento no fructificó por razones políticas, es una prueba más de la urgencia con la que debiera abordarse el reforzamiento de las capacidades civiles españolas para construir la paz.

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. Introducción | 1 |
| 1.1. Consideraciones generales..... | 1 |
| 1.2. Líneas básicas de las propuestas de reforzamiento de la contribución española..... | 2 |
| 2. Contexto y desafíos de la contribución española a la dimensión civil de la construcción de la paz | 3 |
| 2.1. Marco internacional y europeo de gestión civil de crisis | 3 |
| 2.2. Participación inminente de España en operaciones internacionales de gestión civil de crisis | 5 |
| 3. Marco legislativo y líneas de reforma de la dimensión militar de la contribución española a la gestión internacional de crisis..... | 6 |
| 3.1. Previsiones del ordenamiento jurídico español sobre la gestión de crisis | 6 |
| 3.2. Proceso de reforma centrado en la dimensión militar de la contribución española | 8 |
| 4. Propuestas de reforzamiento de la contribución española a la construcción de la paz, especialmente en su dimensión civil, mediante un Plan de Acción..... | 10 |
| 4.1. Caracteres generales del Plan de Acción | 10 |
| 4.2. Conceptos básicos del Plan de Acción..... | 11 |
| 4.3. Objetivos del Plan de Acción | 12 |
| 4.4. Marco institucional para la elaboración y aplicación del Plan de Acción | 13 |
| 4.5. Elaboración y seguimiento del Plan de Acción | 14 |
| ANEXO..... | 17 |

1. Introducción

1.1. Consideraciones generales

La inseguridad de la población en cualquier lugar del mundo es, cuando menos, indicio de una amenaza a la seguridad de todos. En la comunidad global e interdependiente a la que pertenecemos, la responsabilidad de proteger a las poblaciones cuya vida o libertad corre peligro constituye un modo esencial de contribuir a la seguridad mundial¹. La ausencia de *seguridad humana* destruye las condiciones de vida y los vínculos que mantienen el equilibrio social, impide la eficacia de los programas de reducción de pobreza, y obstaculiza el desarrollo y la construcción de la paz a largo plazo. Esa falta de seguridad tiene, además, un efecto expansivo a través de las masas de refugiados y desplazados, y ofrece oportunidades al crimen organizado, al tráfico de personas y al terrorismo internacional.

La conciencia existente al respecto está incidiendo en el reforzamiento de las capacidades de acción exterior de los Estados democráticos y desarrollados, en particular por lo que se refiere a creación de condiciones de paz y estabilidad social y a la reestructuración democrática en los países afectados. Los conflictos intraestatales actuales, cuya principal víctima es la población civil en su conjunto, han exigido nuevas respuestas de la comunidad internacional. Así, en los últimos años, la ONU y las organizaciones regionales de seguridad han diseñado operaciones de paz –en ocasiones llamadas *multifuncionales* – que incluyen un importante componente civil, y que tienen por finalidad fortalecer el Estado de derecho o sustituir a la administración central o regional, o ejercer funciones de policía local. Estas operaciones, además, están concebidas para cubrir periodos de tiempo amplios, constituyendo en algún caso verdaderos procesos de transición de una situación de conflicto a una de estabilidad política e institucional, lo que puede suponer incluso la construcción de un Estado democrático.

¹ A partir de una petición del Secretario General de Naciones Unidas, el Gobierno canadiense auspició en 2000 la creación de una *Comisión sobre intervención y soberanía de los Estados*, que emitió en 2001 un informe titulado *The Responsibility to Protect*. Ese informe expresa hasta qué punto es esencial que cualquier Estado asuma esa responsabilidad ante las poblaciones en peligro, dondequiera que la violación masiva de sus derechos humanos se produzca (<http://www.iciss.ca/menu-en.asp>).

Se trata, pues, de lograr un *continuum democrático* que permita a la población local asumir su propio destino y gestionar sus propias instituciones en el marco de un Estado de Derecho, capaz de asumir la protección de los derechos humanos de su propia población.

A esa tendencia debe incorporarse plenamente España, asumiendo la responsabilidad, e incluso el liderazgo, que le corresponde en relación con su nivel de desarrollo. Para ello, es preciso realizar un esfuerzo de coordinación y reforzamiento de las capacidades existentes, y en particular de creación de nuevas capacidades civiles. El modo más adecuado de lograr ese objetivo es la elaboración de un *Plan de Acción* a partir de la evaluación de la labor realizada, de las previsiones y los compromisos de contribución futura, así como del análisis de las experiencias de otros países más avanzados en este campo.

Hasta el momento, la proclividad española a participar en los marcos europeos de puesta a disposición de medios civiles y militares para la gestión de crisis no se corresponde con esfuerzos significativos relacionados con la formación de funcionarios, en particular funcionarios civiles, o con el establecimiento de objetivos a medio plazo. La consolidada presencia de tropas españolas en misiones de paz contrasta con la todavía escasa capacidad de nuestro país de llevar a cabo aportaciones sustanciales a la construcción de la paz o gestión internacional de crisis en su dimensión civil y política. Es, por tanto, imprescindible formar personal y dotarle de los medios necesarios para desarrollar funciones tales como la administración civil de un territorio, la protección civil, la verificación de la situación de derechos humanos, la mediación, o las operaciones de estabilización y de restablecimiento del Estado de derecho.

La necesidad de reequilibrar la participación española en la gestión internacional de crisis no sólo es una exigencia de la evolución que se ha producido en este ámbito de la acción exterior a lo largo de las últimas dos décadas. Tal como en ocasiones expresan quienes han ocupado cargos de responsabilidad directa, es preciso hacerlo para *descongestionar* las tareas que los contingentes militares se ven obligados a realizar en el marco de las operaciones en las que España participa².

² En este sentido se manifestaron buena parte de los participantes en el Seminario organizado el 10 de febrero de 2005 por el Centro Internacional de Toledo para la Paz,

Además de identificar las capacidades existentes y de proponer modos de fortalecerlas a lo largo de los próximos años, el Plan de Acción deberá garantizar la coordinación eficaz de los distintos elementos civiles y militares de la contribución española, lo que supone coordinar los departamentos del Gobierno implicados, así como su *inserción coordinada* en el contexto internacional en el que están llamados a desempeñar su función. Ciertamente, los elementos de la contribución española a la gestión internacional de crisis han de estar coordinados entre sí y ser capaces de coordinarse con terceros, puesto que, salvo excepción, actuarán en el marco de operaciones emprendidas por la UE, la ONU, la OTAN, o la OSCE.

Lograr que la participación española en estas operaciones sea activa y eficaz representa un desafío en términos no sólo - ni siquiera principalmente - cuantitativos. Es necesaria una mayor vinculación de sectores públicos hasta ahora poco proclives a la acción exterior, incluidos ministerios tales como los de Sanidad, Justicia, Interior, o Trabajo y Asuntos Sociales, así como otras Administraciones Públicas, en particular las Comunidades Autónomas, e instituciones de carácter tanto público como privado. Junto a ello, es imprescindible asegurar la participación del Parlamento y de la sociedad civil, comenzando por las ONG y los académicos y especialistas de relieve, en el diseño, la configuración, el seguimiento y la puesta en práctica de la contribución española a la construcción de la paz.

1.2. Líneas básicas de las propuestas de reforzamiento de la contribución española

El diseño a medio y a largo plazo esta contribución a la paz mundial puede requerir, por lo demás, la modificación del marco institucional, e incluso del marco legislativo, actualmente existentes en el ordenamiento jurídico español. No sólo se trata en este caso de la conveniencia de adaptar los mecanismos de acción existentes a las nuevas necesidades, sino que no existe otro modo de participar con pleno derecho en la formación del consenso internacional sobre los modos y los medios de intervención exterior en relación con conflictos armados y crisis complejas. Desde un punto de vista práctico y concreto, la incidencia real en los procesos internacionales de pacificación y reestructuración democrática en terceros Estados requiere una contribución amplia

con la colaboración del Ministerio de Defensa, sobre *Cooperación civil-militar en situaciones de conflicto*.

y sustancial a las operaciones de gestión internacional de crisis. La presencia civil sobre el terreno es especialmente importante para mantener después una relación privilegiada con el país de que se trate.

El reforzamiento de la contribución española a la construcción de la paz supondrá el aumento de la capacidad de acción política del Gobierno. Pero, además, la predeterminación de personal y de recursos adecuados para la gestión civil de crisis en terceros Estados simplemente supone una mejor utilización de recursos e instrumentos que en gran medida ya existen; y ofrece una oportunidad para mejorar la formación y la capacidad del personal nacional. Ese personal está adscrito, claramente en el caso de policía y servicios de protección civil, a tareas de seguridad interior o a la mitigación de los efectos de una eventual situación de crisis en el territorio nacional, de modo que su participación en operaciones multinacionales le sirve como eficaz entrenamiento. Los funcionarios españoles compartirían así experiencias y técnicas de trabajo con otros países, y podrían crear y mantener una importante red de contactos, aportando un indudable beneficio a las instituciones en las que trabajan.

En un sentido más amplio, y con independencia de cómo se defina la Defensa nacional o de cómo se interprete desde cada opción política el *interés nacional*, es indiscutible la vinculación cada vez más estrecha entre seguridad nacional y paz y seguridad internacionales. La lucha contra el terrorismo, por ejemplo, confirma que se trata de conceptos con perfiles extremadamente difusos que tienden a superponerse, mientras que el fenómeno de la globalización ha exacerbado tanto la interdependencia global como el sentido de pertenencia a una comunidad global. Pero estas percepciones no sólo afectan a la definición de las amenazas, sino que han de traducirse igualmente en el plano de las responsabilidades y las obligaciones. Por eso la aportación española a la construcción de la paz no es sólo un ejercicio de solidaridad.

Junto a ello, la opinión pública española valora siempre muy positivamente la acción solidaria internacional impulsada por el Gobierno; en el caso del Ejército, la participación en operaciones de paz ha contribuido en gran medida a su legitimación social. Ahora podría haber llegado el momento de ampliar a los aspectos civiles la aportación que España puede realizar a la gestión internacional de crisis, sumando ese esfuerzo a las tendencias que lideran las organizaciones internacionales a las que España pertenece, sobre

todo por la UE, y en la línea de las reformas emprendidas por algunos de los países más desarrollados del mundo³.

Aun cuando existen otras posibilidades de canalizar el fortalecimiento de la acción española en la dimensión civil de la gestión de crisis, la propuesta que aquí se realiza consiste en la adopción por el Gobierno de un Plan de Acción de una duración de cinco o siete años, con objetivos intermedios que deberán alcanzarse en periodos anuales, y en cuya elaboración y seguimiento han de participar todos los actores potencialmente implicados en la gestión internacional de crisis. En el plano institucional, habrían de ampliarse las capacidades de la *Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior*, o crear una Comisión de composición semejante a ésta, sobre *Gestión Internacional de Crisis y Construcción de la Paz*.

El *Consejo asesor sobre construcción de la paz y estructuración democrática en terceros Estados*, órgano *ad hoc* que habría de elaborar el Plan y presentarlo al Gobierno en un periodo relativamente corto, de seis meses por ejemplo, supervisaría además la puesta en práctica de los objetivos del Plan. El Consejo ofrecería además al Gobierno asesoría técnica en todos los aspectos relacionados con la gestión internacional de crisis, con el objetivo de convertir a España en un actor dinámico en este ámbito. Finalmente, la coordinación y el seguimiento de las operaciones emprendidas por España se realizaría a través de una *Oficina técnica*, unidad administrativa que podría crearse bien en el Ministerio de Asuntos Exteriores, o bien –lo que sería tal vez más adecuado para lograr una coordinación eficaz y poner de manifiesto el grado de compromiso asumido - en el Ministerio de la Presidencia.

³ El Reino Unido, por ejemplo, ha creado en 2004 una *Unidad interdepartamental de reconstrucción post-conflicto*, para mejorar las capacidades nacionales de contribuir a la pacificación y a la estabilidad de terceros Estados, en particular mediante la integración y planificación conjunta de las dimensiones civil y militar de cada operación (www.postconflict.gov.uk). El Director de la nueva Unidad ha lanzado una amplia ronda de consultas para elaborar una estrategia de acción.

2. Contexto y desafíos de la contribución española a la dimensión civil de la construcción de la paz

2.1. Marco internacional y europeo de gestión civil de crisis

Desde que el anterior Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, lanzase en 1992 la *Agenda para la paz*, las acciones internacionales en situaciones de conflicto armado o de crisis grave han experimentado un desarrollo vertiginoso, que ha modificado su propia concepción.

En muchas ocasiones, el componente militar en sentido estricto ha dejado de ser el único – a veces ha dejado de ser el prioritario - en el marco de las acciones del Capítulo VII de la Carta de la ONU. Los ejemplos paradigmáticos son las administraciones civiles internacionales establecidas por el Consejo de Seguridad de la ONU en Timor y en Kosovo en 1999, mediante las que se logró sustituir íntegramente y con carácter temporal a las estructuras locales estatales. Otras veces, el creciente esfuerzo por ofrecer protección a la población afectada por el conflicto o la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar despliegues de policía civil internacional que directamente garanticen la seguridad local. La tónica general es, por tanto, el trabajo conjunto entre civiles y militares en un contexto de importancia creciente de la dimensión civil y política de las operaciones de paz, ya sean éstas de prevención de conflictos, de mantenimiento de la paz, de imposición de la paz, o de restablecimiento y construcción de la paz después del conflicto.

La contribución de los Estados a esta nueva línea de acción de la ONU puede hacerse, bien a través de acuerdos de puesta a disposición de tropas – si bien esta posibilidad puede concretarse en el caso español también a través de la UE -, o mediante comunicación del ofrecimiento de otras capacidades al Registro Central de la Oficina para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria (OCHA) de la Secretaría General de la ONU⁴.

⁴ El *Registro central de capacidades de gestión para situaciones de catástrofe* fue creado por la Asamblea General en 1991, mediante su Resolución 46/182, con la intención de que la ONU disponga de capacidades de gestión de crisis proporcionadas por los Estados, y que pudieran ser desplegadas con la mayor rapidez desde el momento en que corra peligro la supervivencia de la población afectada por un conflicto o una crisis, sea ésta de carácter natural o provocada por el hombre (*vid.* <http://ocha.unog.ch/cr/default.asp>).

En este marco, la ONU sigue dispuesta a avanzar hacia una concepción de la acción exterior que supere lo que ha dado en llamarse *humanitarismo*. Entre las principales recomendaciones del Informe Brahimi, que diseñó la estrategia de reforma de las operaciones de paz de la ONU, se incluye la petición de “un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos”⁵. Y el próximo paso fundamental en esa línea tal vez sea la creación de una *Comisión de Construcción de la Paz*, tal como ha recomendado el Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, desafíos y cambios, que ha sido entregado al Secretario General de la ONU en diciembre de 2004⁶.

Por lo que respecta a la acción de construcción de la paz de la UE, la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD) ha iniciado una fase de plena consolidación. En apenas dos años, la UE ha sido capaz de poner en marcha casi una docena de operaciones de gestión de crisis de carácter muy diverso, desde la Operación Artermis en la República Democrática del Congo en 2003, hasta la reciente aprobación, el pasado febrero, de la Misión Eu-Just Lex por el Consejo de Asuntos Exteriores, una Misión dedicada a la formación de oficiales de policía y funcionarios judiciales iraquíes – si bien fuera de las fronteras de Irak – que se desarrollará a partir de julio de 2005.

La entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa reforzará, en su caso, el marco general para la gestión civil de crisis, pero los órganos esenciales están ya en pleno funcionamiento. Bajo la autoridad del Consejo, y con carácter permanente desde 2001, el Comité Político y de Seguridad – CPS, o COPS, según sus siglas en francés – se ocupa de la gestión internacional de crisis en su dimensión tanto civil como militar, y es responsable del control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis⁷. En la dimensión

⁵ Informe del Grupo Especial sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305, de 2000, Anexo 3, 2, b).

⁶ Doc. NU A/59/565, de 2004; Capítulo XV, párrafos 261 y ss (*vid.* texto del Informe en <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>).

⁷ Según el artículo III-309, 1 del Tratado que establece la Constitución, “[e]l Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares” de las misiones de gestión de crisis de la UE.

puramente civil que aquí nos interesa, el Consejo creó mediante su Decisión 2000/354/PESC, de mayo de 2000, el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM), que suministra información y asesora y realiza recomendaciones al COPS, en particular sobre la dotación de capacidades policiales y en el ámbito del reforzamiento del Estado de derecho.

Además, están comenzando a surgir nuevas dependencias administrativas, con carácter auxiliar y técnico, que enfatizan la dimensión civil de la gestión de crisis. En el marco del Consejo, se ha puesto en marcha un *Centro de seguimiento* (SITCEN), que cuenta con personal civil y militar, y se ocupa de mantener informados a los órganos del Consejo sobre la evolución de las crisis fuera de la Unión. También la Secretaría del Consejo cuenta con una Unidad de Policía⁸. Finalmente, en el seno del Estado Mayor de la UE, se establecerá a lo largo de los próximos meses una *Célula civil-militar*, que ha de ser capaz de convertirse en un centro de control de operaciones que tengan carácter a la vez policial y militar.

En cuanto a los medios, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 decidió crear un mecanismo de coordinación de medios de protección civil – ‘en paralelo’ con los mecanismos militares –, para coordinar y hacer más efectivos los distintos medios y recursos civiles, esencialmente relacionados con la protección civil, a disposición de la Unión y de los Estados miembros para hacer frente a las crisis fuera de la Unión⁹. En 2000, el Consejo Europeo de Santa María da Feira confirmó el compromiso de los Estados de suministrar, a partir de 2003 y en cooperación voluntaria, hasta 5.000 agentes de policía para misiones internacionales en operaciones dirigidas a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, 1.000 de ellos con capacidad de desplegarse en un plazo de 30 días¹⁰. En este sentido, Francia, Italia, Holanda, Portugal y España han creado una *Fuerza de*

⁸ Esta Unidad fue creada por el Consejo Europeo de Niza, de diciembre de 2000, para la planificación y el desarrollo de las operaciones en este ámbito. La Unidad deberá asesorar al Alto Representante de la PESC y a los demás órganos del Consejo, y facilitar los contactos ordinarios entre los Estados miembros y las organizaciones internacionales.

⁹ Ese *mecanismo de coordinación no militar*, que forma parte integrante de la Secretaría del Consejo, gestiona distintas bases de datos, y puede transformarse con respecto a cada crisis en un centro *ad hoc* para coordinar las aportaciones de los Estados miembros y ofrecer asesoría y apoyo.

¹⁰ Conclusiones de la Presidencia, párrafo 11.

Gendarmería Europea que también ha de ser capaz de desplegarse con rapidez para garantizar la ley y el orden en contextos de crisis grave en el exterior de la Unión. Pero, además, el Consejo de Feira identificó otros tres ámbitos civiles de la gestión internacional de crisis que se consideran prioritarios: Estado de derecho, administración civil, y protección civil.

En noviembre de 2004, en el marco de la segunda Conferencia ministerial de puesta en común de capacidades civiles para la gestión de crisis, los 25 Estados miembros superaron las previsiones establecidas en Feira, poniendo voluntariamente a disposición de la Unión Europea 5761 policías, 631 expertos en el ámbito del Estado de derecho, 562 expertos en el ámbito de la administración civil, y 4988 efectivos en el ámbito de protección civil, y asegurando además que la formación y la capacidad de despliegue rápido de las personas designadas eran satisfactorios. Junto a ello, los Estados establecieron nuevas capacidades civiles de la gestión de crisis europea, relativas en particular a la verificación (monitoring), a la que se asignan 505 expertos, y asimismo asignaron 391 expertos a ámbitos tales como protección de derechos humanos, asuntos políticos, género, y reformas de las fuerzas de seguridad. En particular, estos expertos podrán apoyar la labor que realizan los Representantes Especiales de la UE¹¹.

2.2. Participación inminente de España en operaciones internacionales de gestión civil de crisis

Durante los próximos meses, España va a tomar parte en dos operaciones civiles de gestión de crisis de una considerable envergadura, enmarcadas respectivamente en la acción de la Unión Europea y de la OTAN. Por un lado, según el plan acordado por los 25 ministros de Asuntos Exteriores de la UE el pasado 21 de febrero, Europa formará a casi 800 policías, jueces y fiscales de Irak como contribución a la reconstrucción del país. España se ha comprometido a aportar 40 especialistas a esta denominada *Operación Eu-Just Lex*. Por otro lado, en relación con la gran operación de reconstrucción liderada por la OTAN en Afganistán, España dirigirá un *Equipo de Reconstrucción Provincial* (PRT, según sus siglas

en inglés) en Qal-i-Naw y compartirá con Italia el mando de la base de Herat¹².

El ofrecimiento del Gobierno español de establecer una importante presencia civil en Afganistán se realizó el pasado 9 de diciembre ante el Consejo Atlántico a través del Ministro de Asuntos Exteriores. Los PRT son equipos multidisciplinares, compuestos de un máximo de 300 personas, que han de ser capaces de desempeñar las tareas de administración civil en una determinada región, con el apoyo de la fuerza de la OTAN en Afganistán (*Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, ISAF*)¹³. Junto al componente militar, estos equipos incluyen jueces, gestores públicos, y otros agentes civiles, tales como observadores de derechos humanos o funcionarios de prisiones, pero también especialistas en educación o en agricultura. Se trata, en definitiva, de crear o de restablecer una administración provincial y las correspondientes administraciones locales, así como de crear vínculos con la administración central, en zonas donde apenas existen servicios e instituciones públicas.

Las autoridades españolas prevén que un centenar de personas se ocupen de dirigir el PRT en Qala-i-Naw. De ellos, alrededor de 60 serán militares y el resto cooperantes de organizaciones no gubernamentales que contarán con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). En lo que respecta a la base avanzada de Herat, España aportará un contingente de 300 militares, asumirá labores de apoyo logístico con helicópteros, y se hará cargo de un hospital de campaña que cuenta con personal médico

¹² Según afirmó el Ministro de Defensa, José Bono, ante la Comisión de Defensa del Congreso, en su comparecencia del pasado 21 de febrero, ello supondrá una "reorganización" del contingente en Afganistán. Los cerca de 500 militares españoles destinados en Kabul comenzarán, por tanto, a trasladarse al oeste del país, sin que ello suponga un nuevo envío de tropas. Según el Ministro, la consulta realizada al Parlamento no debe ser renovada, porque no se modificarán los términos del compromiso del Gobierno.

¹³ Al menos hasta octubre de 2005, y con autorización renovada del Consejo de Seguridad, ISAF puede desempeñar hoy su misión de reconstrucción en todo el país, y en colaboración con el Gobierno afgano, tras haber permanecido confinada en Kabul hasta finales de 2004. ISAF convive con la *Operación Libertad Duradera*, que sigue desarrollándose sobre todo en el sur y el este del país, y cuyo objetivo declarado es acabar con las bases terroristas. El Eurocuerpo - fuerza multinacional europea que acoge a militares de Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y España - relevó en el mando de la ISAF a Canadá el pasado mes de agosto de 2004, durante un periodo de 6 meses.

¹¹ *Civilian Capabilities Commitment Conference - Ministerial Declaration* (Bruselas, 22 de noviembre de 2004), párrafos 3 y 4.

húngaro¹⁴. El despliegue de los componentes civil y militar de la operación se producirá a lo largo de la primavera de 2005.

Ambas operaciones muestran la rapidez con que España se ha incorporado a esta todavía novedosa dimensión civil de la gestión de crisis en el marco de operaciones internacionales de paz y de estabilización democrática. Pero es fácil predecir que no serán ejemplos aislados, de modo que es urgente reforzar las capacidades existentes. Pese a que los anuncios relativos al compromiso español en Afganistán se han llevado a cabo por el Ministerio de Defensa¹⁵, es claro que la participación de Exteriores tiene una importancia equivalente, y que no debería excluirse la participación de otros ministerios en un plano e igualdad. Resulta llamativa la necesidad de recurrir a la figura del cooperante para conformar el componente civil de la operación. Cuando se trata de poner en marcha una administración pública local, la participación exterior debería tener asimismo un marcado carácter público. Es preciso, por tanto, comenzar a aclarar las responsabilidades y los cometidos que los poderes públicos españoles deben desempeñar al respecto en el futuro.

3. Marco legislativo y líneas de reforma de la dimensión militar de la contribución española a la gestión internacional de crisis

3.1. Previsiones del ordenamiento jurídico español sobre la gestión de crisis

Hasta el momento, la participación española en operaciones de gestión de crisis en el exterior presenta dos rasgos fundamentales. Por un lado, mantiene un acusado carácter militar, si bien no ha sido frecuente, por parte de las tropas españolas, el desarrollo directo de operaciones en el exterior que implicasen un uso generalizado o muy intenso de la fuerza armada¹⁶. Por otro lado, esta participación se ha llevado a cabo en ausencia

¹⁴

http://www.estrelladigital.es/articulo.asp?sec=mun&fech=10/02/2005&name=otan_afganistan, consultado el 15 de febrero de 2005.

¹⁵ Vid. diario *El País*, de 10 de diciembre de 2004, página 23.

¹⁶ La excepción es la operación aérea de la OTAN en Serbia, en 1999. Respecto de la acción en Irak desarrollada desde 2003 hasta la primavera de 2004, las tropas españolas se limitaron a ofrecer apoyo logístico a las tropas que lideraban las acciones bélicas, y a realizar labores humanitarias.

de un adecuado marco legal e institucional. No existen normas claras sobre la adopción de decisiones, y menos aún sobre la supervisión y control - en particular a través del Parlamento - de la puesta en práctica de esas decisiones.

Las tropas españolas han participado en un número considerable de operaciones en el exterior. Han desarrollado misiones que pueden considerarse de carácter civil, pero también han realizado tareas de protección de los agentes internacionales que realizan tareas civiles, e incluso han ofrecido protección indirecta y directa a la población local. En términos generales, esa participación se ha producido, bien en el marco de operaciones que podríamos denominar de mantenimiento o de consolidación de la paz, incluida la supervisión de la aplicación de acuerdos de paz, o bien en operaciones destinadas a garantizar la distribución de ayuda humanitaria¹⁷.

El marco constitucional no ofrece ninguna referencia específica a estas tareas. En su Preámbulo, la Constitución de 1978 establece que *“la Nación española... proclama su voluntad de... colaborar al fortalecimiento de unas relaciones pacíficas entre los pueblos de la Tierra”*. Los artículos 8.1 y 116.4 del texto realizan, además, una adscripción de las Fuerzas Armadas a funciones defensivas. No cabe deducir de aquí, obviamente, una proscripción de la participación española en operaciones internacionales de gestión de crisis en cualquiera de sus dimensiones. Pero la mayor parte de los compromisos y de las normas aplicables a la acción militar española en el exterior surgen de la incorporación de España al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, así como a la OTAN y a la UE.

Por lo demás, los debates más recientes se han centrado en la necesidad de participación de las

¹⁷ Por lo que respecta a las operaciones de consolidación de la paz, aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU o mediante un acuerdo bilateral, las tropas españolas han participado en UNAVEM I y II (Angola), UNTAG (Namibia), ONUMOZ (Mozambique) y, con mayor implicación, en ONUCA (Nicaragua), MINUGUA (Guatemala), MINUSAL (El Salvador), IFOR y SFOR (Bosnia y Herzegovina) y UNMIK (Kosovo). Entre los ejemplos más significativos de la acción humanitaria desarrollada por tropas españolas, cabe mencionar las operaciones Provide Comfort (Kurdistán iraquí, 1991); Alba (Albania, 1997); Alfa-Charlie (países de Centroamérica afectados por el Huracán Mitch, 1998); Alfa-Romeo (albano-kosovares en el norte de Albania, 1999); India-Mike (afectados por las inundaciones de 2000 en Mozambique); o Tango-Tango (afectados por el terremoto de 2000 en la zona norte de Turquía).

Cortes Generales en la decisión de enviar tropas a operaciones internacionales. Esa participación ha sido hasta ahora muy escasa, puesto que ni el legislador ni la práctica política y parlamentaria habían optado por asimilar el papel de las Cortes en estos casos al que la Constitución les atribuye, en su artículo 66.3, respecto de la declaración de guerra¹⁸. Ahora bien, la necesidad de autorización parlamentaria no parece imprescindible cuando el contingente sea desplegado en el marco de una operación de paz creada por una organización internacional competente – y el anteproyecto de LO de la Defensa opta por atribuir en tal caso al Congreso una función consultiva -, pero sí es necesario insistir en el papel de supervisión y control que el Parlamento debe desempeñar respecto de cualesquiera operaciones en el exterior.

La todavía vigente *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar*¹⁹ puede considerarse obsoleta, tanto en el lenguaje empleado como en los conceptos subyacentes a ese lenguaje. Esa Ley establece escasísimos principios sobre la adopción de decisiones, no ya respecto de la declaración de guerra, sino en general sobre la acción internacional de las tropas españolas. Así, no contempla, por ejemplo, la posibilidad de impugnar decisiones del Gobierno en este sentido, ni se refiere a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, y desde luego no prevé la necesidad de que el Parlamento – o sólo el Congreso - se pronuncie sobre supuestos distintos a la declaración de guerra. Cabe afirmar, por tanto, que existe un desencuentro entre la legislación aplicable y la realidad de la acción internacional, que además está en pleno proceso de transformación.

La inadecuación y obsolescencia de este marco jurídico no queda compensada mediante la

¹⁸ El Congreso tuvo ocasión de avalar la decisión del Gobierno de participar en la guerra del Golfo de 1991 al amparo de la Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad. Sin embargo, con respecto a la participación española en la acción armada de la OTAN en Serbia, en relación con la crisis de Kosovo, el Congreso sólo debatió cuando habían comenzado los bombardeos, y no tuvo ocasión de emitir una resolución. Las últimas acciones bélicas en Irak y Afganistán no contaron con previa autorización de las Cortes, aun cuando con respecto a Irak la mayoría del Congreso se pronunció en contra de la moción apoyada por todos los grupos de la oposición rechazando la implicación española en el conflicto.

¹⁹ Esta LO fue modificada parcialmente mediante la LO 1/1984 por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

Resolución aprobada en 1995 por el Pleno del Congreso de los Diputados, titulada *Los nuevos retos y la reforma institucional de las Naciones Unidas*²⁰. Según esta Resolución, la participación española en operaciones de paz “deberá estar regida por los principios de imparcialidad, consentimiento de las partes y no recurso a la fuerza (salvo en caso de legítima defensa)”. La Resolución parece restringir las posibilidades de acción exterior a operaciones *clásicas* de mantenimiento de la paz, o a operaciones de consolidación de la paz, emprendidas con posterioridad a la firma de un acuerdo de paz que permita restablecer la ley y el orden. Pero la realidad de los últimos años muestra que las operaciones internacionales han de desarrollarse en contextos de gran inestabilidad, e incluso en el seno de conflictos armados internos.

En todo caso, resulta evidente que la puesta en práctica de operaciones de carácter civil que no lleven aparejado el uso de la fuerza no plantean ningún problema constitucional o legal. Otra cosa es la conveniencia de que el Parlamento adopte un papel más activo respecto de la participación española en operaciones de gestión civil o militar – en este último caso, más allá de la mera aprobación previa - que se desarrollen en terceros Estados. Por lo que respecta a las operaciones de carácter civil, el papel del Parlamento debería centrarse en la aprobación de las grandes líneas de acción y en la supervisión y el control de su cumplimiento, teniendo en cuenta que, según el artículo 97 de la Constitución, las funciones de dirección de la política interior y exterior, así como de la Administración civil, corresponden al Gobierno.

En el plano civil, el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, *por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo ante desastres* atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores la decisión de envío al extranjero de los grupos de intervención que resulten necesarios, dentro de las disponibilidades existentes, sobre las que informará previamente la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, y según los requerimientos del país afectado (art. 9.1). A estos dos ministerios corresponde elaborar con la colaboración de la Dirección General de Política de Defensa y, en su caso, de otros órganos y entidades que puedan aportar medios y recursos, y en coordinación con la Embajada de España en el país afectado, un programa específico de actuación para la situación de que se trate (art. 9.2), cuyo seguimiento y evaluación

²⁰ *BOCG*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E, nº 178, 22 de noviembre de 1995, p. 1 y ss.

corresponde a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 23/1998 *sobre Cooperación internacional para el desarrollo*.

Por lo que respecta al marco institucional específico, en 1999 fue creada la *Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda en el Exterior* (RD 810/1999 modificado por el RD 291/2003), adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, y cuyas principales funciones son proponer acciones de ayuda humanitaria, impulsar y coordinar las actuaciones, canalizar la colaboración de la Administración General del Estado y sus organismos públicos con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y realizar el seguimiento y la evaluación de las actuaciones emprendidas en este ámbito. Son vocales de esa Comisión altos cargos procedentes de una docena de ministerios, y su Presidente – que convoca las reuniones con la frecuencia que estime necesaria – es elegido por el Consejo de Ministros entre los miembros del Gobierno.

Aunque no cabe descartar que una actualización de sus funciones permita a esta Comisión desempeñar un papel relevante en la gestión internacional de crisis, la diferencia esencial entre ambos ámbitos de la acción exterior aconseja la creación de órganos nuevos. A grandes rasgos, la acción humanitaria se caracteriza, en efecto, por su carácter neutral y no discriminatorio, y su puesta en práctica ha de ser en la medida de lo posible ajena al ámbito de acción propiamente político. La gestión de crisis en su dimensión civil pone en manos del Gobierno nuevos instrumentos de acción, y en esa medida implica un mayor margen de discrecionalidad política, aun cuando la finalidad común de esos instrumentos sea facilitar la prevención y resolución de conflictos y crisis en terceros países, y reforzar las instituciones democráticas y de protección de derechos humanos para evitar nuevos estallidos de violencia.

Finalmente, pero con mayor relevancia directa, el Ministerio de Exteriores creó el cargo de *Embajador Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz* mediante Real Decreto de 22 de enero de 1988, con motivo de la primera participación de España en una operación de paz, en particular en Angola, establecida por el Consejo de Seguridad de la ONU. El Embajador es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores (hoy Asuntos Exteriores y Cooperación), y el embajador titular simplemente cuenta con un

funcionario auxiliar. El RD 1473/2000 otorgó a esta estructura administrativa las funciones de “asistencia en el diseño y ejecución de la participación de España en dichas operaciones [de mantenimiento de la paz] y de coordinación de las distintas unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores y con otros Departamentos del gobierno relevantes al efecto” (art. 8.3). Esta Unidad coordina, asimismo, los cursos de formación en gestión civil de crisis organizados a partir de 2000 para funcionarios civiles, que se celebran en el Instituto nacional de Administraciones Públicas y en la Escuela Diplomática. Pero, pese al incremento importantísimo de los desafíos y de los compromisos españoles en este ámbito de la construcción de la paz, no se han adscrito nuevos medios personales o materiales a la estructura administrativa existente.

3.2. Proceso de reforma centrado en la dimensión militar de la contribución española

El Gobierno español ha dado formalmente inicio al proceso de reforma de la citada Ley Orgánica 6/1980. En particular, el anteproyecto aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 18 de marzo se propone ordenar, definir y actualizar la relación entre las Fuerzas Armadas y los distintos órganos del Estado, así como con la sociedad civil²¹. Esa reforma, que ciertamente era imprescindible, sólo en alguna medida parece capaz de superar las carencias de la contribución española a la construcción de la paz. Aun cuando suponga la revisión de conceptos relacionados con la Defensa y mejore el marco legal de la contribución militar, sigue pendiente la regulación tanto de la dimensión propiamente civil de la gestión de crisis como de los mecanismos que faciliten la coordinación entre ambas dimensiones.

La nueva *Directiva de Defensa Nacional*, de diciembre de 2004, atribuye a la política nacional de seguridad y defensa el carácter de una verdadera ‘política de Estado’, y pretende reforzar su proyección internacional²². Ello supondrá – y

²¹ Los principales contenidos del anteproyecto se han consultado en <http://www.la-moncloa.es/web/asp/gob05.asp#DefensaNacional> el 20 de marzo de 2005.

²² Las Directivas de Defensa Nacional establecen las bases y las directrices de la política de defensa. El contenido de la más reciente fue anunciado ante cada una de las Cámaras por el Ministro de Defensa, los días 15 y 20 de diciembre de 2004. La hasta ahora vigente Directiva de Defensa Nacional 1/2000, incluía como uno de los tres

así lo ha anunciado el Gobierno - un incremento de la participación del Parlamento en su formulación y desarrollo, si bien de momento todas las propuestas se han centrado en uno sólo de los aspectos posibles: la autorización del envío de tropas a operaciones que tengan lugar en terceros países. Los criterios establecidos al efecto en el anteproyecto de LO son rigurosamente respetuosos con el Derecho Internacional vigente, y en este sentido resuelven una cuestión que ha dado lugar a muchas tensiones políticas, e incluso sociales, en relación con la participación española en la ocupación de Irak²³. Pero poco o muy poco se dice en ese texto sobre la gestión civil de crisis²⁴.

Según la nueva Directiva de Defensa Nacional, la Unión Europea y el Mediterráneo son los ámbitos de mayor interés para la política española de defensa y seguridad, lo que permite augurar - el Mediterráneo es una de las prioridades de la política europea de vecindad - una creciente participación española en los mecanismos europeos de gestión de crisis. La Directiva también se refiere a la cooperación militar con Iberoamérica y a la vigencia del vínculo trasatlántico. Además, y con carácter general,

objetivos prioritarios de la Defensa, la contribución a misiones de ayuda humanitaria y de operaciones de paz y de gestión de crisis que realicen organizaciones internacionales y europeas a las que España pertenece, junto a la garantía de la seguridad y defensa nacionales y el fomento de la conciencia de la defensa nacional.

²³ El Capítulo II del Título III del anteproyecto establece que las Misiones de Paz españolas en el exterior se realizarán por petición expresa del Gobierno del territorio en que se desarrollan o estarán autorizadas por la ONU o acordadas por organizaciones internacionales de las que España forma parte, y cumplirán con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones. Estas Misiones serán, además, conformes con la Carta de las Naciones Unidas y no contradecir o vulnerar el Derecho Internacional que España ha incorporado a su ordenamiento jurídico. No obstante, el Gobierno consultará previamente el parecer del Congreso de los Diputados. Ahora bien, siempre según el anteproyecto, la consulta se realizará mediante procedimientos de urgencia cuando, de acuerdo con compromisos internacionales, sea precisa una respuesta rápida o inmediata. Finalmente, cuando por razones de máxima urgencia no sea posible una consulta previa, el Gobierno someterá a la consideración del Congreso de los Diputados lo antes posible la decisión que haya adoptado.

²⁴ El Consejo de Defensa Nacional coordinará, según los Capítulos II y IV del Título V del anteproyecto, las actuaciones de la Guardia Civil y las del sistema de cooperación en materia de Protección Civil en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio, pero en ambos casos parece referirse a situaciones en las que esté directamente implicada la defensa nacional.

expresa la voluntad del Gobierno de impulsar una “auténtica política de seguridad y defensa dotada de capacidades civiles y militares que permitan trabajar, activa y autónomamente, ante los conflictos”²⁵.

No resulta extraño que la Directiva de Defensa nacional aborde la necesidad de reforzar las capacidades civiles de gestión internacional de crisis, y, sin embargo, no parece que al Ministerio de Defensa le corresponda acometer esta tarea. En este sentido, la Directiva no permite augurar un adecuado equilibrio entre las dos dimensiones básicas de la gestión de crisis tal como se concibe hoy en el marco de la UE y de la ONU. El contraste entre esa proclamación general y las concretas medidas que el texto propone es evidente, hasta el punto de que ha sido merecidamente calificado como *continuista*, en el sentido de que no parece formular los principios necesarios para abrir un ciclo nuevo en la acción exterior española de gestión de crisis²⁶.

La nueva Directiva, en efecto, no establece el cauce - ni corresponde establecerlo al Ministerio de Defensa - que permita garantizar la dotación de capacidades civiles y su coordinación con las capacidades militares. Pero sí propone la racionalización y modernización de las estructuras de Defensa y de las Fuerzas Armadas, ofreciendo al efecto cauces adecuados: reforma del Estado Mayor Conjunto, puesta en marcha del Mando de Operaciones, unificación de los servicios de inteligencia militares, y muy especialmente la creación de un Órgano de Transformación de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, el anteproyecto de LO ha diseñado un nuevo órgano de importancia esencial sobre todo en esta dimensión militar de la gestión de crisis, el *Consejo de Defensa Nacional*, órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa. Este Consejo coordinará las actuaciones del conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que vuelve a poner de manifiesto la necesidad de crear órganos específicamente dedicados a los aspectos civiles de la gestión de crisis para lograr

²⁵ Transcripción de la intervención del Ministro de Defensa, José Bono, ante la Comisión de Defensa del Congreso, el 15 de diciembre de 2004 (consultado en www.mde.es el 16 de diciembre de 2004). Asimismo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado menciona entre los objetivos básicos de la política española de defensa para el año 2005 la consolidación y desarrollo de la dimensión internacional de la Defensa.

²⁶ Arteaga, Félix: *La Directiva de Defensa Nacional 1/2004*. Real Instituto Elcano, ARI, 21/2/2005, consultado en www.realinstitutoelcano.org

una acción exterior española en este ámbito que sea integrada y coherente.

La necesidad de acometer acciones simultáneas en la dimensión civil de la gestión de crisis es evidente. Con ocasión de la adopción de la nueva LO de la Defensa y de la puesta en práctica de la nueva Directiva de Defensa, el Gobierno debe proponerse la creación de capacidades civiles de gestión de crisis, favoreciendo además la plena coordinación de ambas dimensiones y las posibilidades de trabajo conjunto y complementario. Esa doble línea de actuación debe permitir la adopción de un concepto moderno de seguridad y defensa no sólo desde un punto de vista abstracto, y debe suponer la creación de una estructura orgánica que permita poner en práctica ese nuevo concepto en el marco de la Unión Europea y de la ONU. En este sentido, la Directiva de Defensa Nacional constituye un instrumento válido sólo en la medida en que sea complementada por nuevos instrumentos relacionados con la gestión civil de crisis.

4. Propuestas de reforzamiento de la contribución española a la construcción de la paz, especialmente en su dimensión civil, mediante un Plan de Acción

4.1. Caracteres generales del Plan de Acción

El necesario *Plan de Acción sobre la contribución española a la construcción de la paz* debe aprovechar el impulso de las reformas acometidas por el Ministerio de Defensa, y a su vez debe guardar coherencia con el nuevo *Plan Director de la Cooperación al Desarrollo*. Este Plan Director acaba de ser aprobado por el Gobierno a instancias de la Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Exteriores y Cooperación, y está destinado a regir la acción española de cooperación durante los próximos cuatro años. En particular, la prevención y la resolución de conflictos se consideran “ejes transversales” de la cooperación, pero también se contempla la posibilidad de establecer programas de ayuda a *Estados fallidos* o en relación con situaciones posteriores a conflictos armados o crisis graves²⁷.

²⁷ El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 2003 establecía ya como una de sus prioridades la adopción de una *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y el Estado de*

El Plan de Acción sobre la contribución española a la construcción internacional de la paz debería, por un lado, completar las previsiones contenidas en la Directiva de Defensa acerca de la gestión sobre todo militar de crisis, y, por otro, identificar y fortalecer instrumentos que no se contemplan en el Plan Director de Cooperación al Desarrollo, pero que contribuirían a poner en práctica sus previsiones²⁸. El carácter de *punteo* o *bisagra* entre estos dos instrumentos que cabe atribuir al Plan de Acción sobre gestión de crisis que se propone puede servir, además, para facilitar la coherencia de la acción exterior española en el ámbito de lo que puede denominarse acción solidaria internacional. Sólo atendiendo a las dos vertientes que actualmente se articulan a escala global en la gestión de crisis internacionales puede la participación española aspirar a ser plena, y ello requiere coordinar y articular sus propios medios de acción como paso previo a la colaboración con otros entes internacionales.

El Plan de Acción debiera en particular estimular y fortalecer en este ámbito la participación directa – es decir, de su personal y sus recursos propios – de buena parte de los Ministerios y de las distintas Administraciones Públicas interesadas, así como de otras instituciones públicas y privadas españolas que puedan contribuir al desarrollo de tareas civiles en la gestión internacional de crisis. Una amplia participación en la elaboración de ese Plan, en el establecimiento de sus objetivos básicos, y en el seguimiento periódico de su grado de cumplimiento, es el mejor, si no el único modo, de lograr un adecuado equilibrio entre las

derecho, con la intención de incorporar el concepto de buen gobierno a las políticas de cooperación al desarrollo. En su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado de 21 de octubre de 2004, la Secretaria de Estado de Cooperación, Leire Pajín, aseguró que “como planteamientos generales, España apoyará las iniciativas de los países en desarrollo dirigidas a: promover el Estado de derecho y la separación efectiva de poderes, la participación democrática y la apertura de nuevos espacios de concertación social y el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos... También se potenciarán aquellos programas dirigidos a mejorar la calidad de la gestión del gobierno y fortalecer la capacidad del sector público” (http://www.noticias.info/Archivo/2004/200410/2004102_2/20041022_37303.shtml).

²⁸ Téngase en cuenta, en este sentido, que las concepciones más avanzadas de la gestión de crisis excluyen de este ámbito la acción humanitaria, precisamente para preservar su estricta neutralidad. El hecho de que la política española de acción humanitaria forme parte integrante del Plan Director de la Cooperación Española indica también la conveniencia de que el Plan de Acción sobre gestión internacional de crisis tenga carácter autónomo.

dimensiones civil y militar de la contribución española a la gestión internacional de crisis.

La inexistencia de un marco legal específicamente diseñado para regular la dimensión civil de esa contribución no plantea problemas insolubles. Sí parece urgente en cambio reforzar las capacidades civiles del mismo modo en que se están reforzando las militares, en particular mediante el establecimiento de objetivos a medio plazo y mediante la creación de una mínima estructura institucional que permita coordinar y supervisar el cumplimiento de esos objetivos, sin excluir una posterior reforma legislativa que dé plena cobertura a la voluntad política expresada por el Gobierno de convertir la política de cooperación, entendida en su integridad, en una verdadera política de Estado. Asimismo, parece necesario crear un órgano *ad hoc* encargado de ofrecer al Gobierno recomendaciones sobre tales objetivos, y de asesorarle sobre la evolución del marco europeo e internacional de gestión de crisis, y sobre el modo en que puede mejorarse la contribución española a lo largo del tiempo.

En términos generales, el Plan de Acción debe partir de un concepto global o integral de la gestión internacional de crisis, y establecer los elementos para fortalecer la dimensión civil de la contribución española, manteniendo el equilibrio con la dimensión militar y garantizando la coordinación entre ambas dimensiones. Ha de acometerse además el reto de diseñar un marco para diseñar y ejecutar operaciones exteriores de carácter exclusivamente civil. El Plan ha de adscribirse, en este sentido, a los esfuerzos para dotar de contenido concreto al concepto de *seguridad humana*, un concepto que preside las propuestas más avanzadas sobre la acción exterior en situaciones de crisis.

4.2. Conceptos básicos del Plan de Acción

Seguridad y defensa - El Plan de Acción debe partir del concepto amplio de seguridad y defensa contenido en la futura LO, un concepto que, en particular, debe abarcar la participación española en misiones de paz y de estabilización desplegadas en terceros países y los aspectos tanto civiles como militares de esa participación. Ese concepto debe además inscribirse en los principios y los propósitos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y en los Tratados constitutivos de la Unión Europea. Aun cuando el ámbito propio de la gestión internacional de crisis es aquél en que no está *directamente* afectada la seguridad nacional, no puede negarse que la paz y estabilidad internacionales constituyen un factor esencial para el mantenimiento de la seguridad

nacional en el actual escenario global²⁹. La concreción del concepto de seguridad en esta dimensión exterior supondría elaborar una doctrina española sobre participación en operaciones de paz, que se convertiría en un instrumento fundamental de acción. El Plan debería, en efecto, establecer los criterios que justificarían cuándo, cómo y dónde debe participar España, dando así concreción al compromiso de contribución a la paz y la estabilidad internacionales.

Seguridad humana – El Plan de Acción debe adscribirse en concreto a la realización de este concepto, tal como se define en el Informe de Barcelona *A Human Security Doctrine for Europe*, elaborado por un grupo de académicos y expertos internacionales y presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, Javier Solana, el pasado 15 de septiembre de 2004. La seguridad humana pone el énfasis en el efectivo disfrute de derechos humanos, y puede definirse, según este Informe, como la protección de las personas frente a las consecuencias de las violaciones graves y masivas de derechos humanos³⁰.

Gestión civil y militar de crisis – El Plan de Acción debe ofrecer un concepto integral o global de la gestión internacional de crisis, en particular inspirado en el que se desprende de la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo

²⁹ El anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional define a las Misiones de Paz en el exterior como aquéllas no directamente relacionadas con la defensa de España.

³⁰ Vid. texto en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf>. El concepto de seguridad humana, que surgió en los años 80 como reacción ante la preeminencia de la seguridad nacional, tiene una primera manifestación concreta en los informes anuales sobre el índice de Desarrollo Humano que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo elabora a partir de los indicadores de vulnerabilidad. El Secretario General de la ONU designó recientemente una Comisión sobre seguridad humana, que adoptó la siguiente definición: “La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas [políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales] que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida”. Vid. el informe final de la Comisión en www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline_spanish.html. Vid. también PNUD: *Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*. Nueva York: Oxford University Press, 1994.

Europeo en diciembre de 2003³¹. La gestión de crisis podría definirse como el recurso a instrumentos diversos para prevenir y resolver conflictos armados o situaciones de crisis que afecten o puedan afectar gravemente al normal funcionamiento de Estados terceros, y que tengan o puedan tener consecuencias igualmente graves para la población, con el fin último de restablecer la normalidad en el marco del respeto a los derechos humanos y del Estado de derecho. La gestión civil implica la participación activa y coordinada de distintos departamentos de las Administraciones públicas, que a su vez han de coordinarse con los mecanismos ya existentes de gestión militar de crisis.

4.3. Objetivos del Plan de Acción

Objetivo general - En relación con los conceptos expuestos, el propósito esencial del Plan sería diseñar la contribución española a la puesta en práctica del concepto de seguridad humana a través de la participación activa en la dimensión civil de la gestión internacional de crisis. Así pues, y teniendo siempre en cuenta los esfuerzos que se lleven a cabo en la dimensión militar, el Plan deberá contener las previsiones necesarias para garantizar que el Gobierno español disponga de instrumentos adecuados para tomar parte activa en la dimensión civil de la gestión internacional de crisis.

*Objetivos específicos*³²:

- a. Favorecer la participación activa y sustancial de España en la gestión de crisis que se desarrolla en los organismos internacionales y en particular en Naciones Unidas y en la Unión Europea, tanto desde el punto de vista material como en la formación del consenso que sustenta las operaciones internacionales.
- b. Lograr la más amplia y eficaz contribución de los distintos Ministerios y Administraciones Públicas a la gestión internacional de crisis, sobre todo en su dimensión civil, fortaleciendo las capacidades existentes. Este objetivo en particular supone:
 - b.1. Realizar inventarios de expertos (*rosters*) en los distintos ámbitos de la gestión internacional de crisis adscritos a distintas Administraciones públicas, así

³¹

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/78364.pdf.

³² Esta lista, que se ha elaborado a partir de las propuestas de acción y de reforma emprendidas recientemente por otros países, no tiene carácter exhaustivo.

como del equipamiento disponible para el desarrollo de su labor.

- b.2. Identificar las posibilidades de coordinación de los recursos existentes y las carencias que parezca oportuno subsanar a corto y a medio plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de especialización en alguno de los ámbitos de la gestión internacional de crisis; y
- b.3. Garantizar la existencia de equipos preparados y dotados de medios materiales adecuados, que se caractericen por su flexibilidad y estén en disposición para ser desplegados, incluso de modo inmediato, a cualquier país, y sean capaces de incorporarse al desarrollo de tareas civiles en el marco de operaciones internacionales de gestión de crisis.
- c. Coordinar las aportaciones efectivamente realizadas por España a la gestión internacional de crisis, estableciendo procedimientos adecuados que vinculen y coordinen a los órganos responsables de la gestión, haciendo un seguimiento adecuado de su ejecución, así como garantizar una evaluación del impacto de la acción española.
- d. Asegurar la adecuada formación de los agentes civiles que estén dispuestos a participar en la gestión internacional de crisis.
- e. Favorecer la investigación científica sobre todos los aspectos de la gestión internacional de crisis, y favorecer la difusión de los resultados de la investigación.
- f. Articular la participación del Parlamento en la gestión internacional de crisis, más allá de su participación en la toma de decisiones sobre el envío de tropas a misiones internacionales. En particular, el Parlamento debe involucrarse en la acción dirigida al fortalecimiento institucional y del Estado de derecho en situaciones de crisis complejas.
- g. Abrir cauces de participación de la sociedad civil y del mundo académico, a través de representantes cualificados, en la toma de decisiones sobre gestión internacional de crisis; en particular en lo relativo al diseño de objetivos y estrategias.
- h. Establecer un estatuto específico para el personal civil que participe en operaciones internacionales, que en particular tenga en cuenta el régimen establecido para el personal militar.

Plazos para la consecución de los objetivos - El Plan ha de ser, ante todo, un instrumento que exprese compromisos de acción a corto y a medio plazo, y podría cubrir un periodo máximo de entre

cinco y siete años. Los departamentos responsables de mejorar o desarrollar capacidades e instrumentos de gestión civil de crisis deben hacerlo en plazos razonables de tiempo, y desde entonces ocuparse de mantener y tener a punto tales capacidades o instrumentos, todo ello bajo supervisión y con el apoyo de los órganos creados *ad hoc*.

4.4. Marco institucional para la elaboración y aplicación del Plan de Acción

La contribución española a la gestión internacional de crisis, incluidas sus dimensiones civil y militar, debe dotarse de tres órganos *ad hoc* de muy distinta naturaleza y funciones: un *Consejo asesor sobre construcción de la paz y estructuración democrática en terceros Estados*, una *Comisión Interministerial sobre Gestión Internacional de Crisis y Construcción de la Paz*, y una *Oficina para la coordinación de la acción exterior en situaciones de crisis*.

En primer lugar, el *Consejo asesor sobre construcción de la paz y estructuración democrática en terceros Estados*, que habría de elaborar el borrador del Plan y presentarlo al Gobierno en un periodo que podría ser de seis meses, una vez realizada la recopilación de datos sobre las tareas que hayan desempeñado hasta el momento cada una de las instituciones interesadas y la evaluación de las capacidades existentes. El Consejo ofrecería además al Gobierno, en particular al Presidente y al futuro Consejo Nacional de la Defensa, asesoría técnica en todos los aspectos relacionados con la gestión internacional de crisis, y supervisaría la puesta en práctica de los objetivos del Plan. El Consejo contaría con un número reducido de expertos y representantes de la sociedad civil, procedentes de ONG, sindicatos, patronal, Universidades, e instituciones dedicadas a la investigación o la mediación internacional.

En segundo lugar, podría crearse una *Comisión Interministerial sobre Gestión Internacional de Crisis y Construcción de la Paz*, o bien podría ampliarse el objeto de las competencias de la existente *Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior*³³. De esta Comisión formarían parte la mayoría de los Ministerios, y en particular, además de Presidencia y Exteriores y Cooperación, Defensa, Interior, Sanidad, Medio Ambiente, Justicia, Educación, Administraciones

Públicas y Trabajo y Asuntos Sociales. Junto a la representación de la Administración del Estado, podría articularse algún modo de representación de las Comunidades Autónomas que lo deseen y de otras Administraciones Públicas y entes locales que puedan asumir un papel en operaciones de paz y operaciones de transición democrática en terceros Estados, e incluso de órganos como el Consejo General del Poder Judicial.

En tercer y último lugar, se crearía una pequeña unidad administrativa que podría estar adscrita a la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, al Ministerio de la Presidencia, o al Ministerio de Asuntos Exteriores. Esa unidad podría denominarse *Oficina para la coordinación de la acción exterior en situaciones de crisis*, y subsumiría la actual estructura existente en el Ministerio de Exteriores y Cooperación³⁴.

El Consejo asesor, en tanto que contribuiría a la formación de la voluntad sobre la acción exterior, podría ubicarse en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, si bien la novedad y la importancia del ámbito de acción sobre el que ha de pronunciarse indican la conveniencia de situarlo en el entorno directo de la Presidencia del Gobierno, y en particular en el Ministerio de la Presidencia, cuya titular ostenta en la actualidad la Vicepresidencia política del Gobierno. Esta opción reforzaría el papel de Presidencia como posible ente coordinador de la acción exterior española en sus tres principales vértices: promoción comercial, cooperación internacional, y contribución a operaciones de gestión civil y militar de crisis bajo mandato internacional.

Ciertamente, el impulso político de las decisiones relacionadas con la participación en operaciones internacionales de gestión civil de crisis surge o ha de surgir en el entorno de la Vicepresidencia política o directamente en el entorno de la Presidencia. Aun cuando no esté en estos casos directamente afectada la seguridad nacional, la proximidad de la *Oficina de coordinación de la acción exterior en situaciones de crisis* al *Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis* (DISSC) de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno permitiría aprovechar recursos ya existentes. Ese Departamento de Presidencia asume ya la tarea de seguimiento de crisis o emergencias tanto nacionales como internacionales. Aun cuando en principio se ocupa de las crisis internacionales que tengan repercusiones en el ámbito nacional y

³³ Vid. epígrafe 3.1 del presente documento.

³⁴ Vid. epígrafe 3.1 del presente documento. Esa estructura podría, no obstante, permanecer con la dotación actual, para ocuparse de la contribución del Ministerio de Exteriores a la gestión internacional de crisis.

de aquellas que afecten a la paz y seguridad internacionales³⁵, en la práctica centraliza y canaliza hacia la Presidencia la información relativa a cualquier crisis en cuya resolución pudiera plantearse la participación española. Se trataría, por tanto, de utilizar esta información también en el marco de la coordinación de la acción exterior, y por tanto en un sentido *descendente*.

Tal vez la modificación más sencilla y práctica fuese ampliar las tareas de dicho Departamento de la Secretaría de Presidencia, y vincularlas a los aspectos técnicos de la elaboración y el seguimiento del Plan de Acción sobre gestión internacional de crisis. Así, una vez adoptada la decisión política de participar en la resolución de una crisis exterior, la gestión operativa podría realizarse desde Presidencia del Gobierno³⁶, sin necesidad de convocar el *Gabinete de Crisis* salvo que la situación llegue a afectar de modo directo a la seguridad nacional.

El marco institucional que finalmente se diseñe debe tener en cuenta la necesidad de diferenciar los ámbitos de decisión política, de gestión y seguimiento de operaciones, y de planificación general. Así pues, es preciso identificar tres órganos o tres ámbitos institucionales de acción que tomarían parte activa en la gestión internacional de crisis: el Gobierno, responsable de la decisión y el impulso políticos, que actuaría a través de la Comisión o el comité interministerial; la Oficina técnica, ubicada preferiblemente en Presidencia, que realizaría la coordinación de capacidades, y la gestión y seguimiento de las operaciones³⁷; y el Consejo asesor, que asistiría a los otros dos en el diseño, ejecución y evaluación de sus responsabilidades,

³⁵ Según el artículo 6, b) del Real Decreto 1087/2000, de 8 de junio, por el que se modifica la estructura orgánica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, el Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis de dicha Secretaría, además de prestar apoyo a los órganos del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, asume "la realización del seguimiento de las situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes".

³⁶ La experiencia parece demostrar que es esencial contar con la presencia de todos los participantes directos durante la fase de preparación y de planificación, e incluso con expertos externos en el diseño general de las operaciones, pero que las decisiones operativas han de tomarse en un círculo más reducido para evitar la parálisis.

³⁷ En caso de necesidad, este órgano delegaría la gestión sobre el terreno a un representante que se encargaría de facilitar la coordinación horizontal y vertical.

incluidas las estrategias de intervención, y la permanencia y salida en el marco de las operaciones internacionales de prevención y resolución de crisis. El Consejo facilitaría la adaptación permanente de la acción española a las tendencias internacionales más avanzadas, proponiendo en su caso la modificación del Plan de Acción.

Los órganos anteriores deberán fomentar la cooperación horizontal, entre todos los participantes a nivel nacional, y la vertical, entre todos los participantes internacionales, nacionales y sub-estatales, gubernamentales o no. No debe descartarse, si así lo aconseja el volumen de recursos comprometidos, la creación de un sistema de *agentes de enlace* en los Ministerios o en los órganos y organismos adecuados de la Administración central o de las Administraciones territoriales, tal como se ha hecho, por ejemplo, en Alemania.

Por lo demás, es prematuro abordar cuestiones relativas al funcionamiento del principal órgano cuya creación se propone, el Consejo asesor, que en todo caso podría incluir una Comisión Permanente y tantos grupos de trabajo o comisiones como considerase oportuno. El funcionamiento de ese órgano dependerá en buena medida del carácter más o menos ambicioso del Plan de Acción que pudiera elaborarse, y por ello conviene centrarse en el proceso que podría conducir a su adopción por el Gobierno y a su aprobación parlamentaria.

4.5. Elaboración y seguimiento del Plan de Acción

Aunque el Parlamento puede ser impulsor del Plan de Acción sobre gestión internacional de crisis, es evidente que el Gobierno sería su principal destinatario y a éste competiría aplicarlo. Sólo el impulso político del Gobierno puede, por tanto, poner en marcha el proceso conducente a su elaboración. El Gobierno ha de estar dispuesto a tomar parte activa en la dimensión civil de la gestión internacional de crisis, sumándose a las concepciones más avanzadas de la acción exterior de resolución de conflictos y reforzamiento de instituciones democráticas en terceros Estados.

La segunda condición imprescindible para el éxito del Plan es la participación plena en su elaboración de todos los sectores públicos potencialmente implicados en la gestión internacional de crisis, así como de los actores privados que puedan reforzar esa labor, y de la sociedad civil en su conjunto. Al respecto, cabe

distinguir dos planos de formación del consenso sobre la participación española en la gestión internacional de crisis: el de los actores potencialmente implicados, y el de la opinión pública. En el segundo caso, se trata sobre todo de informar de modo que se perciba el esfuerzo que la sociedad realiza a través del Gobierno, tal como hasta ahora ha sucedido con la acción militar o con las contribuciones económicas relacionadas con la acción humanitaria internacional y con la reconstrucción.

En cuanto a su elaboración, el Plan de Acción debe ser el resultado de la reflexión de los diversos actores potencialmente llamados a tomar parte en la gestión internacional de crisis. Ese propósito debe canalizarse a través del Consejo asesor, cuya primera tarea sería la elaboración del Plan de Acción en un periodo relativamente breve, que podría ser de seis meses. Antes de proceder a la elaboración propiamente dicha, debería llevarse a cabo una fase preparatoria, cuya duración podría ser de tres meses, con objeto de recabar datos sobre la contribución realizada hasta ese momento por las distintas Administraciones públicas y órganos y organismos públicos a la gestión internacional de crisis.

En esta fase preparatoria, cada uno de los sectores implicados debería describir su aportación previa y hacer una previsión sobre sus posibilidades de contribución futura, detallando a ser posible los plazos en los que podría asumir los compromisos de puesta a disposición del personal y equipamiento. Recabar y sistematizar esta información sería la primera tarea de la Oficina técnica, que trasladaría los datos al Consejo asesor. Esta evaluación de la situación de partida es imprescindible, puesto que el Plan de Acción ha de contener un programa de trabajo realista, y no ha de basarse en la creación de nuevos recursos, sino más bien en la coordinación, reorganización y capacitación de los recursos existentes para su despliegue temporal en el extranjero.

De modo paralelo, así como en la fase inicial de la puesta en práctica del Plan de Acción, el Consejo asesor ha de ser capaz de impulsar un debate social sobre la participación española en la gestión internacional de crisis. Ese debate debería involucrar al mayor número posible de organizaciones no gubernamentales implicadas en el desarrollo y en la acción humanitaria, subrayando el carácter complementario de los mecanismos de gestión de crisis propiamente dichos respecto de la labor que ellas vienen desarrollando. El debate debe tener también una dimensión académica, en la que participen las universidades y las instituciones públicas y privadas que realicen investigación sobre gestión internacional de crisis, y, en particular, las instituciones que, como vienen haciendo por ejemplo la Escuela Diplomática o la Escuela de Guerra del Ejército, se encarguen de la formación de los agentes civiles y militares de la gestión de crisis.

El eje de ese debate debiera ser doble. Por un lado, deberá valorarse la gestión civil de crisis como una nueva dimensión de la contribución española a la paz y seguridad internacionales, una dimensión que, a semejanza de lo que ocurrió con la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones internacionales de paz, aporta legitimidad a la acción exterior española. Por otro lado, deben destacarse las principales diferencias entre la gestión de crisis y la acción humanitaria o la acción de cooperación al desarrollo, de modo que cada uno de los actores sea consciente de su posición frente a los demás.

Si la iniciativa permite que todos los actores se conozcan mejor entre sí y que se incorporen nuevos actores públicos a la acción exterior en situaciones de crisis, que se coordinen las capacidades existentes y se creen capacidades nuevas a medio plazo, y que se dé inicio a un debate social sobre el papel que España puede y debe desempeñar en la gestión internacional de crisis durante los próximos años, todos los esfuerzos pueden darse por bien empleados.

ANEXO

Participantes en la Sesión de trabajo sobre la reforma del marco institucional y legislativo de la contribución española al mantenimiento y construcción de la paz, celebrada el 30 de noviembre en la sede de FRIDE

Félix Arteaga, Profesor de Relaciones Internacionales, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED

Emilio Cassinello, Director, Centro Internacional de Toledo para la Paz

Fernando Castañón, Consultor Especial, United Nations Office for Project Services

Manuel Montobbio, Embajador en Misión Especial, Unidad de Funcionarios Internacionales, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Miguel Peco, Profesor del Departamento de Estrategia, Escuela de Guerra del Ejército

Participantes en la Sesión de trabajo sobre la reforma del marco institucional y legislativo de la contribución española al mantenimiento y construcción de la paz, celebrada el 10 de diciembre en la sede de FRIDE

José Jaime de Domingo, Coordinador del Departamento Internacional, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)

José Luis Herrero, Director General, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)

Alfonso Iglesias Velasco, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Autónoma de Madrid

José Antonio de Ory, Director, Oficina de Derechos Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Miguel Ángel Vecino, Adjunto al Embajador en Misión Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

DOCUMENTOS DE TRABAJO

-
- 1 **A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal**
Toledo International Centre for Peace, at the initiative of Prof. Shlomo Ben-Ami
November 2004
 - 2 **El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?**
Richard Youngs
Enero 2005
 - 3 **El Islam político: ¿está listo para comprometerse?**
Emad El-Din Shahin
Febrero 2005
 - 4 **Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España**
Carlos Espósito
Febrero 2005
 - 5 **¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?**
Jessica Almqvist
Marzo 2005
 - 6 **España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reforma política?**
Richard Gillespie
Abril 2005
 - 7 **Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción**
Luis Peral
Abril 2005

INFORMES

-
- 1 **Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?**
Richard Youngs
Noviembre 2004
 - 2 **Hacia una nueva cooperación española**
Silvia Hidalgo y Fernando Espada
Diciembre 2004

Las publicaciones de FRIDE están disponibles en versión impresa, en español y en inglés.

Las publicaciones individuales se pueden pedir a:

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid
Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01
E-mail: biblioteca@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web www.fride.org