

*Marco institucional y medios
civiles de gestión internacional
de crisis en España: compromisos,
alternativas y ventajas*

Documento CITpax nº 5
Febrero de 2006

© Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax 2006

Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página web: www.toledopax.org

Los puntos de vista expresados en este documento, no reflejan necesariamente la opinión del CITpax

PRESENTACIÓN

La dimensión civil de la gestión de crisis, una oportunidad para renovar e impulsar la acción exterior de España

El Centro Internacional de Toledo para la Paz, con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Ministerio de Defensa, organizó el 24 de febrero de 2006 una reunión en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia, a la que asistieron representantes de las instituciones españolas que desempeñan o que podrían desempeñar en el futuro un papel activo en la gestión internacional de crisis. Estos representantes dialogaron de manera franca y abierta, e intercambiaron ideas y propuestas con representantes y homólogos de otros países y de organizaciones internacionales como la Unión Europea y la OSCE.

La reunión fue convocada una vez que el Centro hubo completado un trabajo de investigación y de campo que incluyó misiones de expertos a Alemania, Holanda, Noruega y Reino Unido, así como a las instituciones europeas¹. A partir de estos informes sobre los respectivos marcos de respuesta a las crisis en terceros Estados se elaboró el documento de trabajo *Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas*, con la finalidad de facilitar los debates².

El documento, que fue bien recibido por los expertos convocados, ofrece un panorama no exhaustivo pero sí muy completo de las iniciativas existentes en este ámbito, y presenta argumentos sobre la necesidad de avanzar en la senda anticipada en particular por la Unión Europea. Las conclusiones de la sesión de 24 de febrero, que encabezan esta publicación del CITpax, reflejan en realidad puntos de vista no siempre homogéneos, pero sí coincidentes en afirmar que es el momento oportuno para lanzar este debate en los Estados desarrollados y democráticos que estén dispuestos a seguir contribuyendo a la consolidación de la paz.

España tiene pues la oportunidad de incorporarse al reducido grupo de países que está realizando esfuerzos significativos para crear nuevos medios civiles de gestión internacional de crisis. La aportación española en este terreno se inscribiría con naturalidad en las dos principales líneas de avance que ha emprendido Naciones Unidas: las nuevas *misiones integradas* y, en el futuro inmediato, la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz formalmente creada por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad el 20 de diciembre de 2005. El momento es también el adecuado en el marco de la Unión Europea, que en apenas tres años se ha consolidado como el principal actor mundial en este ámbito.

Aunque no es fácil definir qué se entiende por gestión civil de crisis como ámbito de la acción exterior, la reunión confirmó que cada día se consolida el carácter determinante de los aspectos civiles en el restablecimiento y la consolidación de la paz. Incluso en el momento álgido del conflicto, la policía civil internacional –pensemos en la nueva Fuerza de Gendarmería Europea– debe desempeñar un papel complementario de la acción propiamente militar, como concreción mínima de ese concepto todavía incierto de *seguridad humana*. Y ya desde ese momento, los equipos internacionales de despliegue rápido de jueces y fiscales, de observadores de derechos humanos, o de expertos en Estado de Derecho, reformas del sector de seguridad, medios de comunicación y asuntos económicos y medioambientales, deben iniciar o

cuando menos planear y anticipar su acción. Inscritos en el marco de operaciones desplegadas por las organizaciones internacionales competentes, los nuevos medios civiles de gestión de crisis actúan como instrumentos de prevención de conflictos, poniendo en práctica el concepto de *multilateralismo efectivo* que proclama la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

Asimismo, la acrecentada presencia de España en la esfera de la gestión internacional de crisis debería tener un reflejo cualitativo en el contexto de la modernización y reforma del Servicio Exterior español. La acción exterior española se ha ido irremisiblemente transformando en las últimas tres décadas. Hoy los nuevos conceptos de diplomacia cooperativa, seguridad humana, consolidación de la democracia y de la paz se constituyen en guías o pautas implícitas de una renovación necesaria. Tal como el Ministro Moratinos, miembro de nuestro Patronato, ha declarado en su intervención en la sesión especial del Consejo de Seguridad, “[l]os aspectos civiles de la gestión de crisis sólo serán eficaces mediante el diálogo y la cooperación entre los diversos actores implicados. Son por ello en sí mismos una escuela de negociación y de búsqueda de compromisos. Es decir, una aportación fundamental a la reconstrucción de una cultura democrática en sociedades devastadas por conflictos recientes³”.

El Ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación realiza así una sólida síntesis de las razones y los fines de la acción civil internacional en situaciones de crisis, centrándose tanto en los beneficios que aporta a la sociedad de los países en que se desarrolla como en las ventajas que obtiene el país que la realiza. Pero esa síntesis revela, además, que el propio Centro de Toledo puede considerarse una pieza de la acción de gestión internacional de crisis que recibe impulso y se ejecuta desde España, y en consecuencia, puede constituirse en un elemento activo en el marco institucional que pretendemos fortalecer y consolidar mediante este proyecto.

Sólo me queda, por tanto, reiterar en nombre del equipo que dirijo y en el mío propio el compromiso de asumir esa tarea con profesionalidad y entusiasmo, conscientes de que –como un clásico sentenciaba hace unos siglos– “la paz es siempre infinitamente más trabajosa y ardua que la guerra”.

Emilio Cassinello
Director General, CITpax

¹ Los informes han sido elaborados por Mariano Aguirre (FRIDE), Cristina Churrua (Universidad de Bohum), Luis Peral (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / FRIDE), Gabriel Reyes (CITpax), y Allison Rohe (FRIDE).

² El informe consolidado ha sido elaborado por Luis Peral, con la colaboración de Gabriel Reyes y Juan Garrigues (CITpax).

³ Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en el debate temático del Consejo de seguridad sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis y la construcción de la paz. Nueva York, 22 de septiembre de 2004, <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2183>

Índice

Presentación , por Emilio Cassinello (Director General, CITpax)	p. 3
Acrónimos	p. 6
Conclusiones de los debates	p. 7
Programa de la sesión de trabajo	p. 11
Lista de participantes	p. 14
Informe , por Luis Peral (Investigador, CEPC/FRIDE), con la colaboración de Juan Garrigues y Gabriel Reyes (Gestores de Proyecto, CITpax)	p. 17
Síntesis	p. 17
Compromisos	p. 18
Unión Europea	p. 18
Naciones Unidas	p. 22
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	p. 25
Alternativas	p. 28
Órganos de coordinación, asesoría y análisis	p. 28
Listas y equipos de expertos	p. 31
Programas específicos de formación	p. 34
Ventajas	p. 36
Eficacia de la acción exterior de respuesta a las crisis	p. 36
Continuidad de la relación con los países beneficiarios e influencia en el seno de las organizaciones internacionales	p. 37
Impulso a la formación y modernización de los propios servicios públicos	p. 38
Notas	p. 41

ACRÓNIMOS

AA	Ministerio de Asuntos Exteriores, Alemania
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BMVg	Ministerio de Defensa, Alemania
BMZ	Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania
CIMIC	Cooperación civil-militar
CIVCOM	Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, UE
COESPU	Center of Excellence for Stability Police Units (Centro de excelencia para unidades policiales de estabilización)
CPC	Conflict Prevention Centre, OSCE (Centro para la prevención de conflictos, OSCE)
CPS / COPS	Comité Político y de Seguridad, UE
CRT	Civilian Response Teams, EU (Equipos civiles de respuesta, UE)
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa)
ECHA	Executive Committee on Humanitarian Affairs, ONU (Comité ejecutivo de asuntos humanitarios, ONU)
FGE	Fuerza de Gendarmería Europea
IMTF	Integrated Mission Task Forces (Grupos de Trabajo sobre misiones integradas)
JAI	Justicia y Asuntos de Interior
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE (Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos, OSCE)
OMP	Operaciones de mantenimiento de la paz
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PCRU	Post-Conflict Reconstruction Unit (Unidad de reconstrucción para situaciones posteriores al conflicto)
PRT	Provincial Reconstruction Team (Equipo provincial de reconstrucción)
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams (Equipos de despliegue rápido de expertos para la asistencia y la cooperación)
SITCEN	Centro de seguimiento, UE
SSR	Security Sector Reform (Reforma del sector de la seguridad)
UE	Unión Europea

CONCLUSIONES DE LOS DEBATES

Sobre los conceptos y la necesidad de reflexionar acerca de la contribución española

La gestión internacional de crisis, que incluye medios y procedimientos para cooperar en la respuesta a una crisis desde el exterior del Estado que la sufre, comprende tanto los aspectos civiles como los militares. Las crisis a las que se trata de dar respuesta mediante estos mecanismos pueden calificarse, bien como *crisis de seguridad*, que implican gran inestabilidad institucional y social y cuyo máximo exponente es el conflicto armado; o bien como *emergencias humanitarias*, que de modo inmediato pueden solucionarse mediante la cobertura de las necesidades básicas de la población afectada, aunque ponen de manifiesto problemas estructurales cuya resolución también requiere ayuda exterior.

Ambos tipos de crisis pueden tener consecuencias humanitarias igualmente graves, si bien la solución de las primeras con mayor frecuencia requiere el recurso a medios militares en el marco de una operación internacional. En una perspectiva general, sin embargo, puede afirmarse que tanto los medios civiles como los militares tienen que ser utilizados –en la proporción adecuada, y desempeñando tareas distintas– para hacer frente a uno u otro tipo de crisis. La necesidad de desarrollar capacidades civiles para la gestión internacional de crisis es independiente, por tanto, de la igualmente necesaria reflexión sobre las nuevas categorías de conflictos y las nuevas respuestas internacionales a esos conflictos.

En particular, y por lo que respecta a España, parece aconsejable impulsar la realización de estudios o análisis sobre el contexto internacional y el nuevo marco general en el que ha de inscribirse la contribución a la gestión de crisis, así como sobre las alternativas relacionadas con el contenido preciso y las modalidades que pudiera adoptar esa contribución. Con carácter inmediato, y desde un punto de vista práctico, tendría especial utilidad la realización de un estudio comparado sobre cómo los distintos Estados contribuyentes están dotando de contenido a los PRT establecidos por la OTAN en Afganistán. Asimismo, y teniendo en cuenta que la consolidación de la paz es el mejor, si no el único, modo de prevenir la reincidencia en las crisis, es preciso explorar posibilidades de utilizar los nuevos medios civiles de gestión de crisis respecto de Estados cuya fragilidad institucional puede dar lugar a estallidos de violencia.

A lo largo de la sesión, se valoró la posibilidad de crear, o identificar entre las existentes, una institución de carácter académico y docente, independiente pero directamente vinculada a la Administración Pública, que pudiera fomentar y coordinar esa labor de integración de la *doctrina* sobre gestión internacional de crisis que tiene su origen en España. Además de los cursos ya consolidados de la Escuela de Guerra del Ejército, el Instituto Nacional de Administración Pública ha convocado este año cursos específicos sobre aspectos civiles de la gestión internacional de crisis, pero parece conveniente sistematizar el corpus doctrinal internacional que ya comienza a consolidarse.

La Administración Central así como algunas Comunidades Autónomas dispuestas a crear medios civiles para la gestión internacional de crisis podrían de este modo aprovechar la acumulación de experiencias e intercambiar lecciones aprendidas. Además, y sea cual sea el medio finalmente elegido para ello, es esencial que las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas se incorporen al debate y a la reflexión sobre la oportunidad, el coste y el impacto de la contribución española a la gestión internacional de crisis.

En el momento oportuno, el debate de fondo sobre la *posición oficial* española en este ámbito, que en su caso incluya la puesta en marcha del sistema y las directrices generales sobre la gestión internacional de crisis, ha de ser llevado al Parlamento, y en particular a las Comisiones de Exteriores, Cooperación Internacional al Desarrollo y Defensa del Congreso de los Diputados. Teniendo además en cuenta que la Ley Orgánica 5/2005 sobre la Defensa Nacional prevé mecanismos de autorización parlamentaria en casos de despliegue militar exterior, parece necesario que el Parlamento se pronuncie al menos sobre los criterios aplicables a los despliegues de personal civil relacionados con crisis de gravedad equiparable.

Sobre el marco institucional español para la gestión internacional de crisis

La constatación de que algunas instituciones públicas españolas han realizado en el último año avances importantes sobre su propia contribución a la gestión internacional de crisis pone de manifiesto la necesidad de activar y desarrollar, e incluso renovar, un marco institucional establecido hace dos décadas, y en cuyo vértice se encuentra –al menos cuando las crisis nacionales o internacionales afecten a los españoles– la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

El objetivo es adaptarse a las nuevas circunstancias, incluida la pujanza que han cobrado los aspectos civiles de la gestión internacional en los Estados desarrollados y en las organizaciones internacionales. En particular, los departamentos civiles del Gobierno que estén dispuestos a desplegar medios propios deben incorporarse a la gestión internacional de crisis desde la fase de planificación de la respuesta y a lo largo de las distintas etapas que culminan en la consolidación de la paz.

Según el consenso general expresado durante la sesión, el marco institucional español para la gestión internacional de crisis debiera ser, bien revitalizado y en su caso reestructurado, o bien creado *ex novo*. En relación con estas dos posibilidades, dos opciones propuestas por los participantes en la reunión permiten prefigurar su diseño. Por un lado, es posible mantener una estructura flexible de enlace entre Presidencia del Gobierno y los distintos ministerios, que a su vez pueda apoyarse en los servicios y departamentos ya existentes en Moncloa, y que en su caso pueda ser reforzada con carácter temporal para hacer frente a situaciones de especial implicación española en la gestión internacional de crisis.

Por otro lado, es posible crear un nuevo órgano –y hacerlo allí donde existan partidas presupuestarias suficientes– que estaría vinculado a Presidencia del Gobierno y dotado en su caso de un consejo asesor, que se ocuparía de diseñar, planificar, coordinar y supervisar el despliegue de los medios militares y civiles. En su versión más compleja, ese órgano se ocuparía también de realizar e impulsar estudios y de formar o coordinar la formación del personal que pueda ser desplegado. Asimismo, el órgano debería ser capaz de incorporar la acción de las organizaciones no gubernamentales y de las empresas privadas a la gestión internacional de crisis.

Entre una y otra opción, las posibilidades de activar o renovar el marco institucional español para la gestión de crisis son muchas, si bien es siempre necesario tener en cuenta que la centralización, en ciertos ámbitos, debe limitarse al intercambio permanente de información y en la coordinación de esfuerzos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Los modelos alemán, canadiense, holandés o noruego, de carácter más o menos burocrático y más o menos flexible, dotados o no de órganos asesores y centros de análisis, pueden servir como referencia para extraer de ellos los aspectos que mejor se adapten a la contribución que España esté dispuesta a realizar.

Sobre la creación y reforzamiento de los medios civiles para la gestión internacional de crisis

Ningún marco institucional para la gestión de crisis puede funcionar si no existen medios predeterminados y listos para su despliegue internacional. El debate acerca de cuáles son las necesidades o las estrategias sobre la propia contribución a la gestión internacional de crisis para después crear las capacidades adecuadas puede conducir a la parálisis. La práctica confirma que la contribución que cada Estado desarrollado realiza a la dimensión civil de la gestión internacional de crisis depende en realidad de capacidades de las que previamente se ha dotado.

Hasta el momento, los Estados desarrollados y democráticos han dado prioridad a la creación y el reforzamiento de los medios militares propios para contribuir la gestión internacional de crisis. Pero algunas instituciones españolas han comenzado ya a crear espontáneamente capacidades civiles que pueden ser desplegadas en situaciones de crisis. A lo largo de las sesiones pudo apreciarse la buena disposición de los representantes de las instituciones españolas para sumarse a las nuevas tendencias en este ámbito. El Consejo General del Poder Judicial constituye un ejemplo muy significativo, puesto que ha creado un *roster* que ya cuenta con diez jueces veteranos y diez jueces jóvenes. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha tenido que ofrecer una respuesta inmediata a la crisis fronteriza que tuvo lugar en Ceuta y Melilla en septiembre de 2005, y sugiere que se aproveche una experiencia que no sólo incluyó la multiplicación de recursos asistenciales, sino la garantía de los derechos humanos de las personas afectadas. En lo que constituye una aportación muy sobresaliente, el Ministerio de Interior está poniendo en marcha la Agrupación de Proyección Exterior de la Guardia Civil. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores trabaja activamente en la puesta en marcha de iniciativas que reforzarán la acción española en este ámbito de la gestión internacional de crisis. Entre las posibilidades que ofrece la experiencia ya aquilatada de otros países, parece conveniente al menos fomentar en España la puesta en marcha de *rosters* de los que puedan formar parte funcionarios públicos.

Dos ideas paralelas, respecto de España y de la Unión Europea, surgieron a lo largo del debate. En el caso español, se propuso adaptar y dotar de proyección exterior a los órganos y mecanismos del *Sistema nacional de conducción de situaciones de crisis*, que incluye la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia. Por parte de la Unión Europea, el hecho de que no existe un “cuartel general”, para las capacidades civiles de acción exterior está dando lugar a una reflexión sobre si es conveniente, bien utilizar las estructuras militares ya creadas, o bien proyectar hacia el exterior el *Mecanismo de cooperación en materia de protección civil* establecido a partir del Consejo Europeo de Helsinki de 1999.

La creación de nuevos medios civiles para la gestión internacional de crisis puede constituir, en este y otros sentidos, un revulsivo para modernizar las estructuras existentes en las Administraciones Públicas y articular su acción coordinada con las organizaciones no gubernamentales y las empresas. Los problemas de falta de recursos y de resistencias burocráticas pueden solventarse con planes a medio plazo, puesto que en el fondo se trata de dotar de mayor eficacia a la acción exterior del Estado y, en buena medida, de *aprovechar* capacidades ya existentes. Junto a ello, la visibilidad de la acción exterior en situaciones de crisis es un objetivo básico, que debe vincularse a la posibilidad de priorizar –también geográficamente– ámbitos de acción en los que España pueda ofrecer ventajas comparativas. Tal vez de este modo sea más fácil evitar que la escasez de recursos ofrezca excusas al inmovilismo.

En la reunión se mencionaron los ámbitos de administración civil y de fortalecimiento del Estado de derecho como dos ejemplos entre aquellos en los que la acción española puede llegar a realizar aportaciones valiosas. Aquí se suscita una cuestión que de algún modo expresa el calado del debate mantenido y sintetiza su esencia. Teniendo en cuenta que respecto del fortalecimiento del Estado de Derecho y en particular la administración de justicia, el poder judicial ya ha creado medios de acción para situaciones de crisis, su combinación con otros medios del Estado permitiría sin duda dotarles de mayor eficacia y visibilidad. Es por tanto esencial disponer de un marco institucional eficaz que sea capaz de estimular la creación de medios complementarios entre sí, pero respetando su independencia y autonomía. El mismo razonamiento es, desde luego, aplicable a los medios que espontáneamente puedan crear las Comunidades Autónomas. Puesto que la tendencia a crear nuevos medios civiles para la gestión internacional de crisis se ha iniciado y parece consolidarse, es el momento de concebir y aplicar soluciones creativas.

PROGRAMA DE LA SESIÓN DE TRABAJO

Propuestas sobre el marco institucional y los medios civiles en España para la gestión internacional de crisis

Reunión de representantes y expertos de la Unión Europea, la OSCE,
Alemania, Canadá, Noruega y de las instituciones españolas.

24 de febrero de 2006 - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)
Ministerio de la Presidencia, Plaza de la Marina Española, 9
28071 - Madrid

Con el patrocinio de:



y la colaboración de:



09.30-10.00 – Inauguración

Palabras de bienvenida:

Carlos Closa Montero, *Subdirector General de Estudios e Investigación, CEPC.*

Presentación:

Emilio Cassinello, *Director General, CITpax.*

Carles María Casajuana, *Director del Departamento de Política Internacional y Seguridad, Gabinete de la Presidencia del Gobierno.*

Arturo Spiegelberg, *Embajador en Misión Especial para Operaciones de Paz, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.*

Leopoldo Stampa, *Director General de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa.*

10.00-10.30 – Presentación del Informe consolidado *Marco institucional y medios de gestión de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas*

Luis Peral, *Investigador, CEPC - FRIDE*

Gabriel Reyes, *Gestor de Proyectos, Programa de Prevención y Resolución de Conflictos, CITpax.*

10.30-11.00 – Café

11.00-12.30 – Presentación de las propuestas más avanzadas de gestión civil de crisis en la Unión Europea, OSCE, Alemania, Canadá y Noruega

Moderador: **Emilio Cassinello**

Pedro Serrano de Haro, *Director de la DGE 9, Gestión Civil de Crisis, Consejo de la Unión Europea.*

Jaroslav Pietrusiewicz, *Jefe de la Unidad de Operaciones, Centro de Prevención de Conflictos, OSCE.*

Reiner Eberle, *Jefe del Departamento de Naciones Unidas, Prevención de Crisis y Aspectos Civiles del Mantenimiento de la Paz, Ministerio de Asuntos Exteriores, Alemania.*

Joanne Lebert, *Directora de Proyectos Especiales de CANADEM, Canadá*

Tom Brunsell, *Sub-Director General de la Policía, Ministerio de Justicia y Policía de Noruega.*

12.30-14.00 – Esfuerzos emprendidos, propuestas ya existentes y estado actual de la acción civil española en situación de crisis - Intervenciones de los representantes de las instituciones españolas

Moderador: **Luis Peral**

- Consideraciones sobre la acción de gestión internacional de crisis. Nivel de coordinación interministerial, competencias de los diferentes departamentos ministeriales e iniciativas aisladas existentes en el ámbito de la gestión internacional de crisis en España.
- ¿Qué ventajas podría suponer una mayor y más sistemática presencia en operaciones de gestión internacional de crisis para cada uno de los ministerios e instituciones aquí representadas, así como para la acción española en el exterior?
- ¿Qué iniciativas existen para aumentar y/o poner en práctica acciones que puedan considerarse de gestión civil de crisis en alguno de los departamentos de la institución que representa?

14.00-15.30 – Almuerzo

OBJETIVOS Y PROPUESTAS SOBRE CREACIÓN DE NUEVOS MEDIOS DE ACCIÓN EN ESPAÑA

16.00-17.30 – Comentarios, preguntas y sugerencias de los representantes y expertos de la Unión Europea, OSCE, Alemania, Canadá, Noruega y de los representantes de las instituciones españolas

Moderador: **Leopoldo Stampa**

- ¿Cuál ha sido y podría ser la aportación más importante de cada ministerio/institución a la construcción de la paz?

- ¿Qué dificultades y obstáculos podría suponer la creación de nuevos medios civiles para la gestión internacional de crisis en cada uno de los ministerios e instituciones que participan de forma activa en este ámbito?
- A la luz del Objetivo Principal Civil de 2008 adoptado por el Consejo de la UE, ¿cuáles serían las perspectivas realistas de desarrollo de nuevas capacidades civiles para la gestión internacional de crisis en España en los próximos 2 años?; ¿y en los próximos 5 años?
- ¿Qué modalidades de captación y formación de personal interesado se adaptarían mejor a las peculiaridades de cada ministerio/institución?

17.30-18.30 – Debate y conclusiones

Moderadores: **Emilio Cassinello y Luis Peral**

¿Cuáles podrían ser los medios más adecuados para poner en práctica una política española de gestión internacional de crisis en el ámbito civil?

- La redacción y adopción de un plan de acción conjunto, con participación de todos los ministerios e instituciones implicadas en la gestión internacional de crisis, que sería complementario a documentos oficiales como la Directiva de Defensa y el Plan Director de Cooperación.
- La creación de un órgano de coordinación interministerial dotado de una pequeña oficina técnica permanente para la gestión civil de crisis y/o de una unidad específica de coordinación y planificación del despliegue de capacidades civiles, dentro o fuera de Presidencia del Gobierno.
- La creación de un órgano asesor, que incorpore a expertos independientes, sobre la gestión internacional de crisis, y/o el establecimiento de vínculos flexibles con distintos centros e institutos de investigación para la realización de tareas de asesoría y análisis de la respuesta internacional a las crisis.
- La creación de estructuras permanentes de captación, formación y despliegue de personal civil (sistema de *rosters* y centros de formación) dentro de cada ministerio e institución pública implicada o de uno conjunto para todos ellos.
- La identificación de dos o tres ámbitos de gestión civil de crisis en los que España pueda realizar una aportación visible y eficaz, para comenzar a desarrollar capacidades propias.

LISTA DE PARTICIPANTES

Sesión de trabajo de 24 de febrero, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid

Celia Abenza Rojo - Directora General de protección Civil y Emergencias, Ministerio del Interior.

Mariano Aguirre - Codirector y Coordinador de las Áreas de Paz y Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE.

Blanca Antonini - Directora del Programa de América Latina, CITpax.

Miguel Ángel Ballesteros - Coronel, Jefe del Departamento de Estrategia, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

Shlomo Ben-Ami - Vicepresidente CITpax.

Tom Brunsell - Sub-Director General de la Policía, Noruega.

Carles María Casajuana Palet - Director del Departamento de Política Internacional y Seguridad, Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Emilio Cassinello - Director General CITpax.

José Luis Cerviño - Jefe de la Unidad de Coordinación y Cooperación Internacional, Dirección General de la Policía.

Juan Carlos da Silva Ochoa - Consejo General del Poder Judicial.

Carlos Closa Montero - Subdirector General de Estudios e Investigación, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Reiner Eberle - Jefe del Departamento de Naciones Unidas, Prevención de Crisis y Aspectos Civiles del Mantenimiento de la Paz, Ministerio de Asuntos Exteriores, Alemania.

Fernando Fernández-Arias - Director de la Oficina de Derechos Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Rafael Ferrera Corraliza - Director del Gabinete de Coordinación, Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior.

Mayte Gibaja Peña - Vocal Asesora de la Unidad de Alerta y Seguimiento, Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, Presidencia del Gobierno.

José Antonio Lazúen Alcón - Director del Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, Presidencia del Gobierno.

Joanne Lebert - Directora de Proyectos Especiales, CANADEM, Canadá.

José Ignacio López-Chicheri - Vocal Asesor, Gabinete del Secretario de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior.

Alfonso Lucini Mateo - Embajador Representante ante el Comité Político y de Seguridad de la UE.

Marta Marañón - Subdirectora, Dara Internacional.

Jordi Marsal Muntalà - Presidente de la Comisión de Peticiones, Congreso de los Diputados.

Antonio Martínez de los Reyes - Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, Ministerio de Defensa.

Aurora Mejía - Vocal Asesora, Departamento de Política Internacional y Seguridad, Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Stefan Meyer - Investigador, FRIDE.

José Javier Muñoz Castresana - Subdirector General de Cooperación y Defensa Civil, Dirección General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa.

Nicolás Pascual de la Parte - Jefe del Grupo de Trabajo Naciones Unidas/ América Latina, Consejo de la Unión Europea.

Luis Peral - Investigador Ramón y Cajal adscrito al CEPC e Investigador *Senior* en el Programa Paz y Seguridad de FRIDE.

Carmen Pérez González - Asesora, Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ignacio Pérez Caldentey - Director Adjunto, FRIDE.

Jaroslav Pietrusiewicz - Jefe de la Unidad de Operaciones, Centro de Prevención de Conflictos, OSCE.

Manuel Pombo Bravo - Embajador en Misión Especial para Asuntos Humanitarios y Sociales, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla - Director, Instituto Nacional de Administración Pública.

Gabriel Reyes Leguen - Gestor de Proyectos, Programa de Prevención y Resolución de Conflictos, CITpax.

Estrella Rodríguez Pardo - Directora General de Integración de los Inmigrantes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Fidel Sendagorta del Campillo - Director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior, Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Rosalía Serrano - Consejera Técnica, Subdirección General de Asuntos de Justicia para la UE y OOI, Dirección General de Cooperación Judicial Internacional, Ministerio de Justicia.

Pedro Serrano de Haro - Director de la DG9, Gestión Civil de Crisis, Consejo de la Unión Europea.

Fernando Soteras Escarpín - Consejero Técnico, Unidad de Conducción de Crisis, Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, Presidencia del Gobierno.

Arturo Spiegelberg de Ortueta - Embajador en Misión Especial para Operaciones de Paz, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Leopoldo Stampa - Director General de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa.

Juan Enrique Taborda Álvarez - Jefe del Área de Cooperación Policial Internacional, Ministerio del Interior.

José Ramón Tostón de la Calle - Jefe de la Secretaría de Cooperación Internacional, Gabinete Técnico de la Guardia Civil.

Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas

INFORME

Síntesis

- *Así como las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) han supuesto la proyección exterior de las capacidades militares del Estado para ayudar a las poblaciones de otro Estado, las operaciones de consolidación de la paz han de suponer la proyección exterior de sus capacidades civiles con el mismo propósito. La tendencia general en el seno de la UE, la OSCE y la ONU es la de aumentar el componente civil de sus operaciones de gestión de crisis, lo que requiere el concurso activo de los Estados.*
- *Los Estados democráticos más avanzados han comenzado a desarrollar instrumentos y mecanismos de carácter civil para la gestión internacional de crisis. Las alternativas incluyen órganos de coordinación, asesoría y análisis; listas y equipos de expertos; así como instituciones o programas específicos para la formación del personal civil que puede ser desplegado en el marco de operaciones internacionales de gestión de crisis.*
- *La creación y despliegue de medios civiles para la gestión internacional de crisis:*
 - *aumenta la capacidad de acción política del Gobierno en el plano internacional, permitiéndole ejercer influencia directa en el proceso de solución del conflicto y de construcción de la paz en el Estado beneficiario;*
 - *permite hacer compatible el interés nacional con el multilateralismo y la solidaridad internacional;*
 - *introduce lo que podría denominarse bisagra constitucional entre el ejército y las ONG del Estado que los crea, abriendo así nuevas perspectivas de acción no gubernamental;*
 - *proporciona al Estado prestigio y capacidad de influencia en el seno de las Organizaciones Internacionales que desempeñan su acción en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales;*
 - *garantiza, por encima del paraguas multilateral bajo el que se realice el despliegue, la continuidad de las relaciones bilaterales entre el Estado intervenido y el Estado que envía los equipos civiles;*
 - *supone un estímulo a la formación del personal adscrito a las Administraciones Públicas, y fomenta el intercambio de experiencias y técnicas de trabajo entre funcionarios de organismos internacionales y de distintos países.*

Compromisos

UNIÓN EUROPEA

1. La gestión de crisis en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa ha adquirido un marcado carácter civil. **El número de misiones de carácter exclusivamente civil creadas por la UE para hacer frente a situaciones de crisis en terceros países –tales como las desplegadas en Rafah, la Transnistria, o Aceh, en este último caso junto a Estados del ASEAN y Suiza y Noruega– ha llegado a superar ampliamente al de las misiones de carácter militar.** Incluso dejando a un lado las clásicas misiones civiles de observación electoral, el catálogo de operaciones recientes muestra con claridad esta nueva tendencia europea, que puede considerarse además una tendencia general en la comunidad internacional. Entre las diez operaciones lanzadas por el Consejo de la Unión desde finales de 2004, sólo una de ellas –EUFOR-ALTHEA, desplegada en Bosnia Herzegovina– tiene carácter militar.
2. **La tendencia es, además, a aumentar el peso del componente civil en todas las misiones militares europeas.** Entre las propuestas más recientes, el informe *Una doctrina de seguridad humana para Europa* recomienda que la UE se dote de una fuerza de respuesta rápida para hacer frente a situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos en cualquier lugar del mundo. Según el Informe, esa fuerza debería contar inicialmente con 15.000 efectivos, un tercio de los cuales habrían de ser policías y especialistas civiles¹. Ahora bien, en su sentido amplio, la gestión civil de crisis abarca también aspectos de fortalecimiento de instituciones democráticas y mecanismos de protección de derechos humanos en Estados fallidos o en Estados en transición a la democracia, cumpliendo así una función preventiva respecto de potenciales conflictos que ha adquirido importancia esencial en la comunidad internacional.
3. Según manifestó recientemente Javier Solana, Secretario General del Consejo de la UE y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, “[s]i existe alguna ‘lección aprendida’ de las intervenciones en crisis tales como Bosnia, Kosovo, Afganistán, Irak, Sudán/Darfur, el Congo, y tantas otras, es la necesidad de mejorar nuestra efectividad mediante la mejor coordinación de los instrumentos de gestión de crisis civiles y militares”. Y añadía: “hemos aprendido que no existe una secuencia simple según la cual los militares deberían actuar primero y los civiles después. La fase estrictamente militar de la gestión de crisis nunca es tan breve como se espera o se cree. Y los esfuerzos de estabilización y la reconstrucción no tienen un carácter tan exclusivamente civil como se desearía. En realidad necesitamos tanto los instrumentos civiles como los militares *desde el primer día*”².
4. **La Unión Europea se ha manifestado dispuesta, sobre todo desde que en diciembre de 2003 se adoptase por el Consejo la *Estrategia Europea de Seguridad*, a asumir su responsabilidad “en el mantenimiento de la paz y en la construcción de un mundo mejor”³.** Pero la acción exterior europea depende en buena medida de los recursos materiales y humanos aportados por los Estados miembros, en particular para el desarrollo de las operaciones de gestión internacional de crisis de carácter civil. La Unión ha comenzado por tanto a definir políticas y mecanismos propios y a promover la creación de estructuras civiles nacionales.

Órganos creados por la UE para articular las dimensiones civil y militar de la gestión de crisis

Desde 2001 y bajo la autoridad del Consejo de la Unión, 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 crisis. En la dimensión puramente civil, el Consejo había creado además en 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.

Junto a ello, 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 policía*. Finalmente, en el seno del Estado Mayor de la UE, se ha establecido una *Célula civil-militar*, que ha de ser capaz de convertirse en un centro de control de operaciones.

Junto a los mecanismos propiamente militares, respecto de los que se ha adoptado el Objetivo Principal 2003 como complemento al concepto CIMIC (Cooperación civil-militar)⁴, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 decidió crear un mecanismo *paralelo* de coordinación de medios de protección civil. Ese mecanismo, que gestiona distintas bases de datos, pretende coordinar y hacer más efectivos los distintos medios y recursos civiles, esencialmente aquellos relacionados con la protección civil, que la Unión y los Estados miembros pudieran asignar en el futuro a la gestión de crisis fuera de la Unión⁵.

5. **El principal desafío de la UE en este ámbito es disponer de la más amplia gama de capacidades y recursos, tanto en la dimensión civil como en la militar, para ofrecer una respuesta eficaz, rápida y coherente a las crisis que surjan en terceros Estados.** La Unión y sus Estados miembros deben ser capaces de poner en marcha operaciones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, así como misiones en las que intervengan fuerzas de combate para imponer y restablecer la paz, pero también deben ser capaces de contribuir a la construcción de la paz a través del despliegue de medios propios capaces de crear y fortalecer instituciones democráticas en terceros Estados antes, durante e inmediatamente después de una situación de crisis.
6. La creación de la *Fuerza de Gendarmería Europea* es una muestra clara del compromiso de algunos Estados miembros de aumentar las capacidades europeas de carácter civil –si bien en este caso se trata de cuerpos policiales de naturaleza militar– para lograr la protección efectiva de la población afectada por conflictos armados y violaciones de derechos humanos en terceros países. El

Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, celebrado en junio de 2000, 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 de prevención de conflictos y gestión de crisis, 1.000 de ellos con capacidad de desplegarse en un plazo de 30 días⁶.

Fuerza de Gendarmería Europea (FGE)

La FGE se nutre de los cuerpos policiales con naturaleza militar de Francia (Gendarmería), Portugal (Guardia Nacional de la República), Italia (Carabinieri), Holanda (Real Marechausse) y España (Guardia Civil). Esta fuerza desarrollará labores de mantenimiento del orden público, supervisión y asesoramiento de la policía local, investigación criminal, regulación del tráfico, control de fronteras y mantenimiento del orden público. A finales de 2007 debe tener capacidad para desplegar 800 agentes en cualquier punto del mundo en un plazo máximo de 30 días. La Guardia Civil española aportará a la FGE hasta 400 miembros de su futura Agrupación Exterior, lo que puede suponer la implicación de más de 1.000 agentes, entre los cuales debe haber personal de cualquier especialidad requerida por cada misión de la FGE.

El Cuartel General de la FGE fue inaugurado en Vicenza (Italia) el pasado 23 de enero, al tiempo que España asumía la presidencia de su órgano de dirección, el Comité Interministerial de Alto Nivel. Además, España acogerá el ensayo general que precederá a la primera actuación de la SGE en un escenario de posguerra. El ejercicio, que tendrá lugar en Valdemoro (Madrid), incluirá el despliegue de un cuartel general y la evaluación de la capacidad de planeamiento, dirección y conducción de operaciones reales.

Aunque la FGE no depende directamente de la Unión Europea, sí estará a disposición de la misma, al igual que de otras instituciones como la ONU, la OTAN o la OSCE, que podrán contar con su apoyo para desempeñar misiones policiales incluso en lugares de conflicto.

7. **El Consejo Europeo de Feira identificó, además, tres ámbitos civiles de la gestión internacional de crisis que se consideran prioritarios por la UE: Estado de derecho, administración civil, y protección civil.** Posteriormente, en el marco de la *Segunda Conferencia Ministerial de puesta en común de capacidades civiles para la gestión de crisis* de noviembre de 2004, los 25 Estados miembros superaron las previsiones establecidas en Feira, asumiendo el compromiso firme de poner a disposición de la Unión Europea 5.761 policías, 631 expertos en el ámbito del Estado de derecho, 562 expertos en el ámbito de la administración civil, y 4.988 efectivos en el ámbito de protección civil. Los Estados se comprometieron a garantizar que la formación y la capacidad de despliegue rápido de las personas designadas serían satisfactorios. Junto a ello, establecieron nuevas capacidades civiles de la gestión de crisis europea, relativas en particular a la verificación (monitoring), a la que se asignaron 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. Estos expertos podrán apoyar la labor que realizan los Representantes Especiales de la UE en el marco de la PESC⁷.

Objetivo Principal Civil de 2008 - *Civilian Headline Goal 2008*

El Objetivo adoptado durante la Conferencia Ministerial de 22 de noviembre de 2004 abarca toda la gama de instrumentos para la gestión civil de crisis y pretende lograr la interacción entre ellos. Sus propósitos son:

- Lograr una utilización coherente de instrumentos comunitarios civiles en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común.
- Adquirir la capacidad de realizar misiones no sólo en los ámbitos prioritarios de la gestión civil de crisis acordados en el Consejo Europeo de Feira, sino también misiones de observación así como misiones de apoyo a los Representantes Especiales de la UE.
- Desarrollar la capacidad de desplegar recursos multifuncionales de gestión civil de crisis en un marco integrado.
- Desarrollar la capacidad de desplegar misiones civiles que impliquen diversos niveles de compromiso y el empleo de distintas capacidades, incluida al menos una gran misión civil de sustitución a corto plazo en un entorno hostil.
- Adquirir la capacidad iniciar una misión dentro de los 5 días siguientes a la adopción de la decisión por el Consejo, y desplegar capacidades civiles específicas de la Política Europea de Seguridad y Defensa dentro de los 30 días siguientes a la decisión de iniciar la misión.
- Desplegar misiones europeas de gestión civil de crisis de manera autónoma, conjuntamente o en estrecha cooperación con operaciones militares.

8. La acción civil de gestión de crisis impulsada por la Unión abarca, por tanto, ámbitos muy novedosos, que incluyen desde la observación de derechos humanos hasta la mediación, y desde la administración de justicia hasta la vigilancia de fronteras, pero también se realizarán en ese marco acciones de prevención de la delincuencia organizada y la trata de seres humanos. El proceso de creación de medios y de ampliación de los ámbitos de acción civil exterior ha comenzado a adquirir un dinamismo inusitado. En lo que constituye un último ejemplo, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 15 y 16 de diciembre de 2005 endosó la creación de equipos de reacción rápida, compuestos por técnicos nacionales, que deberán ofrecer asistencia técnica y operativa a cualquier Estado miembro en momentos de gran afluencia de inmigrantes en situación ilegal o de solicitantes de asilo. Tal como ha decidido el Consejo Justicia y Asuntos de Interior (JAI) en su reunión informal de Viena, celebrada el pasado 15 de enero, estos “equipos rápidos de intervención”, formados por intérpretes, personal administrativo y psicólogos, serán creados antes del verano⁸. En este caso se trata de acciones que se desarrollarían en las fronteras de la UE, pero nada impide que los equipos así creados sean enviados a terceros países de origen o de tránsito de refugiados y migrantes en el marco de la dimensión exterior de la política común de migración y asilo⁹.

9. **Teniendo en cuenta los desarrollos más recientes, cabría afirmar que, sin restar importancia a las aportaciones basadas en compromisos cuantitativos, comienza a imponerse la tendencia a realizar aportaciones de carácter cualitativo a la construcción de la paz.** Aunque en ocasiones el número de efectivos civiles disponibles para la gestión internacional de crisis cobra importancia esencial, como en el caso de la policía o la protección civil, en la mayoría de los nuevos ámbitos de acción se trata de identificar expertos o crear pequeños equipos de personal altamente cualificado, capaces de contribuir eficazmente al fortalecimiento de las instituciones del Estado que sufre la crisis. Ha surgido así en la UE la novedosa concepción de los *Equipos civiles de respuesta* (CRT), que pueden desempeñar misiones civiles muy especializadas, bien aisladamente, o bien en el marco de operaciones internacionales de carácter integrado¹⁰. Noruega –que en este ámbito coopera activamente con la UE¹¹– ha comenzado ya a poner en marcha estos equipos completos y cuasi-autónomos de personal civil en el ámbito del fortalecimiento del sistema judicial y el Estado de derecho, y lo hará muy pronto en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad (SSR).
10. Los CRT, que se pondrán en marcha a finales de este año, muestran hasta qué punto la UE depende de las aportaciones de personal civil que estén dispuestos a realizar los Estados miembros. La configuración de cada CRT se realizará a partir de expertos previamente seleccionados por los Estados y en relación con las necesidades concretas de cada misión. **Es necesario, por tanto, poner en marcha procesos nacionales de selección y formación de personal civil especializado y altamente cualificado para su incorporación a las diferentes misiones europeas.** Durante los próximos años, los Estados miembros desarrollarán nuevas estructuras nacionales de coordinación y adaptarán las ya existentes para armonizar los procesos de captación y formación de personal civil. El proceso debería permitir un aumento considerable del intercambio de información y de *lecciones aprendidas* en el marco de la UE. Sólo una mejora de las capacidades nacionales de planificación y ejecución de misiones civiles de gestión de crisis permitirá a la Unión desempeñar un papel en la construcción de la paz acorde con su peso económico.
11. En este contexto de creciente dinamismo, algunos Estados miembros, y entre ellos España, tienen el potencial y la capacidad de convertirse en proveedores privilegiados de medios civiles para la gestión internacional de crisis, superando incluso los compromisos expresamente asumidos en el marco de la UE. **Al menos respecto de alguno de los ámbitos relevantes de respuesta a las crisis, es posible hoy ejercer el liderazgo mediante el desarrollo de una acción exterior propia que sea más eficaz sin dejar de ser plenamente europea y multilateral.**

NACIONES UNIDAS

12. La reincidencia del conflicto armado en un alto porcentaje de los países en los que se habían establecido operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de la ONU y un considerable incremento en el número y tamaño de estas operaciones han obligado a introducir cambios significativos en su diseño¹². En términos muy generales, y dejando a un lado las administraciones civiles temporales

establecidas en Timor y Kosovo, la ONU ha abandonado progresivamente el modelo basado en la intervención militar de carácter humanitario –destinada a crear un espacio seguro que permitiese la prestación de asistencia humanitaria– para ampliar su acción de consolidación de la paz en el marco de lo que ahora se conoce como *misiones integradas*¹³. Según un estudio independiente encargado por el Comité ejecutivo sobre asuntos humanitarios de la ONU (ECHA), publicado en mayo de 2005, misión integrada es el “instrumento mediante el cual la ONU pretende ayudar a los países que se encuentran en el proceso de transición desde la guerra a una paz duradera, o tratar una situación compleja que requiere una respuesta del conjunto del sistema de la ONU, incluyendo varios actores y enfoques dentro de un marco político y estratégico de gestión de crisis¹⁴”.

13. **La pregunta es cómo llenar el vacío que deja el repliegue de los cascos azules de la ONU; o, formulada de otro modo, cómo evitar la perpetuación de la presencia internacional y por tanto la dependencia exterior sin construir una democracia local fuerte.** Las OMP a lo sumo ofrecían una solución coyuntural al sufrimiento de las víctimas del conflicto armado o la violación de derechos humanos, pero no han sido capaces de facilitar el tránsito a la democracia que permitiese construir un Estado sin víctimas. Sin embargo, no hay modo más concreto y duradero de contribuir al respeto de los derechos humanos que el apoyo al restablecimiento o la creación de instituciones estatales que se ocupen de garantizarlos cuando la misión de la ONU se haya replegado. **Las misiones integradas, bajo un mando civil único, incorporan nuevos ámbitos de acción civil, tales como el fortalecimiento institucional o el desarrollo sostenible, que han ido desarrollándose en el seno de la ONU y se consideran hoy imprescindibles para garantizar una paz duradera.**
14. La ONU se propone prestar la atención debida a todos los aspectos que inciden en la consecución de una paz duradera sin merma de la eficacia y agilidad operativa de las misiones. En particular, se propone acometer cambios estructurales de naturaleza muy diversa, que ya han comenzado a producirse en ámbitos tales como la planificación o la selección y formación de personal tanto en las misiones como en la sede. Entre las novedades de carácter operativo que se han producido en el seno de la ONU, destaca la creación de los *Grupos de Trabajo sobre misiones integradas* (IMTF), un instrumento de planificación y coordinación que se utilizó por primera vez en Afganistán en 2001. Los IMTF agrupan a los diferentes programas y agencias de la familia de la ONU para garantizar un despliegue equilibrado de todos los componentes de una misión integrada.
15. En algunos aspectos de las nuevas misiones de la ONU, el elemento cualitativo comienza a primar sobre el elemento cuantitativo. Tal como declaró Mark Kroecker, Consejero de la ONU sobre policía, el pasado 30 de enero, a medida que el papel tradicional de la policía en las misiones de mantenimiento de la paz, basado en la observación, se transforma en un papel de apoyo a la creación de capacidad de las fuerzas de seguridad locales para mantener la ley y el orden, aumenta la necesidad de la ONU de reclutar oficiales de policía con capacidad de liderazgo, excelente formación, y capaces de transmitir sus conocimientos¹⁵. **La creación por los Estados desarrollados de medios civiles altamente especializados que puedan ponerse a disposición de la ONU es, tal vez, el mejor modo de afrontar los desafíos actuales de la consolidación de la paz.**

16. En este ámbito de la acción policial, que adquiere importancia esencial como garantía más concreta de la *seguridad humana* en situaciones de crisis, la Cumbre Mundial sobre la Reforma de la ONU, celebrada septiembre de 2005, ha impulsado la creación del núcleo de un cuerpo de policía permanente de la ONU. Pero sobre todo, en un plano institucional más general y con una repercusión que ha de ser muy importante en este ámbito a lo largo de los próximos años, la Cumbre de septiembre de 2005 ha dado luz verde a la creación de una *Comisión de consolidación de la paz* en el seno de la ONU.

La Cumbre Mundial sobre la reforma de la ONU y la gestión de crisis

El Documento final de la Cumbre (Doc. A/60/L.1) procura establecer un vínculo de continuidad entre las cuestiones relativas al restablecimiento de la paz *–peacekeeping–* y a la construcción o consolidación de la paz *–peacebuilding–*, y confiere preeminencia a los medios de acción de los que ha de dotarse la ONU para dar respuesta a las amenazas a la paz.

La Comisión de consolidación de la paz cuya creación se contempla en el Documento final, fue formalmente establecida por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU el pasado 20 de diciembre. Esta Comisión, sobre cuya composición se discute en este momento, es un órgano asesor intergubernamental cuyas funciones principales son proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz, ayudar a asegurar la previsibilidad y la continuidad de la financiación, identificar *–en colaboración con la Secretaría General, en cuyo seno se establecerá una oficina de apoyo–* las mejores prácticas en la acción de consolidación de la paz, y, en general, ampliar el periodo en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos en las dimensiones política, social y económica. La Comisión tendrá un Comité de organización, así como Comités en países concretos, que deberán establecer relaciones con actores los nacionales, la sociedad civil y otras organizaciones regionales.

El Documento también alude a la necesidad de poner en marcha unidades de despliegue rápido para reforzar la acción de mantenimiento de la paz. Más aún, y en este sentido la ONU se dispone a poner en práctica el concepto de *seguridad humana* desde el punto de vista de los medios de respuesta, el Documento final endosa la creación del núcleo de un cuerpo de policía permanente de la ONU, que ha de ofrecer capacidad de respuesta inicial al componente policial de las misiones de paz de la ONU y asistir y asesorar a las misiones ya existentes. De esta manera se reconoce que la efectiva garantía de los derechos humanos requiere el aumento exponencial de las capacidades civiles de las misiones de paz, comenzando por el componente policial.

17. **Todos los Estados de la comunidad internacional han expresado en el marco de la ONU su convicción de que es necesario consolidar estas misiones integradas, cuyo objetivo último es fortalecer las estructuras democráticas de los Estados en los que actúan.** Ahora les corresponde

en particular a los Estados desarrollados instaurar los cambios necesarios en sus estructuras nacionales para contribuir al funcionamiento de estas nuevas misiones. Entre las posibles aportaciones estatales, la puesta a disposición de la Secretaría General de equipos civiles muy especializados capaces incorporarse a una misión integrada para crear o fortalecer instituciones democráticas locales y mecanismos de protección de derechos humanos puede contribuir en gran medida a la consecución de una paz duradera. Así como las operaciones de mantenimiento de la paz han supuesto la proyección exterior de las capacidades militares del Estado para ayudar a las poblaciones de otro Estado, las operaciones de consolidación de la paz han de suponer la proyección exterior de sus capacidades civiles con el mismo propósito.

18. En el ámbito de los medios militares, la UE ha propuesto a la ONU llevar a cabo, bien *operaciones puente*, que supondrían el despliegue inmediato de tropas europeas mientras ésta organiza o refuerza una misión –tal como ocurrió en 2003 respecto de la República Democrática del Congo (Operación Artemis)–, o bien, según el modelo de *puesta a disposición* cuyo desarrollo ni siquiera se ha iniciado, una coordinación estrecha para que sus tropas desarrollen ciertas tareas complejas y muy especializadas en el marco de misiones de la ONU¹⁶. La FGE ha nacido con esa misma vocación de contribuir al *multilateralismo efectivo* que proclama la Estrategia Europea de Seguridad en el ámbito de las fuerzas policiales cuya naturaleza es no obstante asimilable a la militar. **No existe ningún obstáculo, sino más bien al contrario, para que la UE y sus Estados miembros pongan a disposición de la ONU, mediante una decisión que habrá de adoptarse caso a caso, los nuevos medios civiles de gestión internacional de crisis en cualquiera de las dos modalidades citadas respecto de los medios militares.** La alta cualificación requerida para desempeñar ciertas funciones de fortalecimiento institucional en el marco de una misión integrada de la ONU haría especialmente útil esta contribución de los Estados de la UE al multilateralismo.

OSCE

19. La OSCE ha sido la organización internacional pionera en el desarrollo de un concepto multidimensional de la seguridad, que además se ha traducido en la puesta en práctica de mecanismos civiles de gestión de crisis. **La percepción de la necesidad de desplegar con rapidez personal civil cualificado en el marco de las operaciones emprendidas por la OSCE dio lugar a la creación del programa de Equipos de despliegue rápido de expertos para la asistencia y la cooperación (REACT).** Esta necesidad había sido expresada por los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados de la OSCE en el marco de la Carta Europea de Seguridad, adoptada en Estambul en 1999. REACT se puso en marcha en 2001, y desde entonces realiza la preselección, el reclutamiento y la formación de expertos en los ámbitos de derechos humanos, Estado de derecho, democratización, elecciones, asuntos económicos y medioambientales, prensa e información pública, desarrollo de medios de comunicación, asuntos políticos, apoyo administrativo, comunicaciones, tecnologías de la información, seguridad, transporte, aprovisionamiento y logística, presupuesto y finanzas, recursos humanos, formación, gestión de instalaciones, gestión y supervisión de personal, asuntos militares y policía civil.

Misiones de la OSCE

La OSCE tiene una larga experiencia en la organización de estas misiones de carácter exclusivamente civil, sobre todo en el ámbito de la observación electoral. Las misiones dependen del mandato acordado por el Consejo Permanente de la Organización, y sus funciones principales son:

- Asesorar al país anfitrión sobre la organización y supervisión de elecciones.
- Prestar apoyo para fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones democráticas, y mantener y restaurar el orden público.
- Ayudar a crear un clima favorable para la negociación y la adopción de medidas para la solución pacífica de conflictos.
- Supervisar acuerdos sobre el control de armamento.
- Prestar apoyo para la rehabilitación o la reconstrucción de diversos aspectos o componentes de la sociedad civil.

Los expertos son preseleccionados por los Estados Miembros para formar parte de misiones, bien de larga duración –relacionadas con la prevención de conflictos y rehabilitación o reconstrucción, que suelen ser de seis meses–, o bien de corta duración –centradas esencialmente en el cierre de la campaña electoral, el transcurso de la votación y el recuento de votos, y que suelen durar entre siete y quince días–. Las autoridades de cada Estado parte presentan a la Secretaría de la OSCE la candidatura de nacionales para su incorporación mediante *secondment* a las misiones creadas, de modo que es preciso establecer un proceso institucional sistematizado de preselección de candidatos.

Por lo que hace a la contribución de España, casi una veintena de españoles están participando actualmente en misiones de la OSCE. La selección de los expertos que participan en una Misión de observación la realiza la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores. Se efectúa entre los nacionales españoles que hayan registrado su candidatura en el *roster* de observadores electorales de la página-web del Ministerio de Asuntos Exteriores y cumplan ciertos requisitos de carácter general, como una titulación superior y dominio del inglés, además de los requisitos específicos que pueda establecer la Organización que despliega la misión para cada proceso electoral.

20. Además de los organismos que se ocupan en el seno de la OSCE de la promoción de la democracia y de los derechos humanos, como la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos (ODIHR), el Representante de la OSCE para la libertad de prensa, o el Alto Comisionado de la OSCE para las minorías nacionales –en este caso con marcado carácter de prevención de conflictos–, los Estados miembros de la entonces Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) crearon en 1990 el *Centro para la prevención*

de conflictos (CPC). El CPC es responsable de mantener la relación directa entre los órganos centrales de la OSCE y las operaciones desplegadas –en julio de 2005, la Organización mantenía activas 18 operaciones en 16 países– respecto de cuatro ámbitos principales de acción: alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis, y rehabilitación y reconstrucción en situaciones posteriores al conflicto. La labor del CPC, así como la labor de la ODIHR, pueden ser fortalecidas a través de la creación de medios civiles de gestión de crisis por los Estados parte, en particular por aquellos más desarrollados, para contribuir a la promoción de la democracia y a la protección de los derechos humanos en los demás Estados parte.

21. Entre las operaciones que la OSCE ha puesto en marcha en los últimos años, la oficina de Baku en colaboración con el Defensor del Pueblo de Azerbaiyán diseñó en 2004 un mecanismo de reacción rápida ante posibles violaciones de derechos humanos en los centros de detención preventiva de Azerbaiyán. Los objetivos del programa eran verificar los casos denunciados y trasladarlos a la Oficina del Defensor en un plazo de apenas unas horas, elaborar un informe final que incluyese recomendaciones y elevarlo a las autoridades de Azerbaiyán, y formar policías y funcionarios encargados de los centros de detención, así como de jueces y fiscales, en materia de derechos de los detenidos. La OSCE estableció a tal efecto un Equipo de reacción rápida en el marco de la institución nacional y un Centro de llamadas permanentemente operativo. La colaboración que los Estados más desarrollados pueden ofrecer a la OSCE en este tipo de operaciones puede ser, ciertamente, muy valiosa. En la actualidad, la ODIHR está estudiando la puesta en marcha de proyectos en Moldavia y Georgia que serían ejecutados por el Mecanismo de respuesta a las crisis en el ámbito de la justicia creado por el Gobierno de Noruega¹⁷.
22. Tal como las delegaciones de los Estados han vuelto a poner de manifiesto en la última Conferencia de seguimiento sobre seguridad, la OSCE está dispuesta a cooperar con las organizaciones e instituciones internacionales interesadas para lograr una interacción eficaz en materia de gestión de crisis y de rehabilitación y reconstrucción en situaciones posteriores a conflictos, con especial énfasis en el fortalecimiento del Estado de derecho¹⁸. Entre las propuestas más concretas que se debatieron en la Conferencia, debe destacarse la posibilidad de establecer algún tipo de asociación entre la OSCE y el *Centro de excelencia para unidades policiales de estabilización* (COESPU), un proyecto con sede en Vicenza, Italia, que cuenta con el apoyo de Estados Unidos, y que pretende aprovechar la experiencia y capacidad de los Carabinieri, la Gendarmerie y otras fuerzas similares con objeto de desarrollar unidades semejantes en otros países¹⁹. El hecho no casual de que Vicenza sea también sede de la FGE ofrece una excelente posibilidad de colaboración en este ámbito, de modo que la creación de medios de despliegue rápido sea también aprovechada para contribuir a la formación y la reforma de los cuerpos de seguridad del Estado en terceros países. El ejemplo, aún en fase de estudio, podría extenderse a otros ámbitos de la gestión internacional de crisis.

Alternativas

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN, ASESORÍA Y ANÁLISIS

23. **La coherencia de la acción exterior del Estado en situaciones de crisis depende de la coordinación de los distintos instrumentos y medidas desplegadas en cada caso.** Tal vez por razón de la peculiar organización de los ejércitos, o porque su acción exterior en situaciones de crisis está ya muy consolidada, la coordinación es especialmente necesaria cuando tales instrumentos y medidas tienen carácter civil. Es previsible, además, un considerable aumento de la participación de personas adscritas a distintos departamentos ministeriales en los marcos internacional y europeo de gestión de crisis, y es preciso coordinar y supervisar la acción de los componentes civiles y militares desplegados por el Estado en cada situación de crisis. Junto a los aspectos relativos a la coordinación, la cambiante naturaleza de la respuesta internacional a las crisis requiere el recurso a mecanismos de asesoría de la acción gubernamental. Y, finalmente, debe realizarse un seguimiento diario de la evolución de las crisis respecto de las que el Estado ha desplegado misiones de carácter civil, así como de la respuesta dada a tales crisis por las organizaciones internacionales y por otros Estados.
24. **La importancia de lograr una acción coherente y coordinada de las capacidades existentes en un momento en que es previsible la creación de nuevas capacidades aconseja la elaboración de un Plan de Acción nacional.** En este sentido, España adoptó el Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos en el ámbito internacional en enero de 2002, que pretende completar los instrumentos para fortalecer la acción exterior del Estado y mejorar la coordinación institucional tanto a nivel nacional como con organizaciones internacionales. Cabe destacar asimismo que los objetivos del plan han pasado a formar parte de las áreas prioritarias del Nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Asimismo, el 30 de noviembre de 2005, las Cortes Generales adoptaron la Ley 27/2005 de fomento de la educación y la cultura de paz, que inter alia prevé la promoción de la “formación especializada de hombres y mujeres en técnicas de resolución de conflictos, negociación y mediación”, y de las “tareas de construcción de la paz en áreas de conflicto con la participación de personal especializado”²⁰.

**Plan de Acción del Gobierno Federal Alemán sobre
“Prevención civil de crisis, resolución de conflictos y
construcción de la paz en situaciones posteriores a conflictos”**

En mayo de 2004, el Gobierno federal alemán adoptó mediante resolución un Plan de Acción destinado a regir su propia política de gestión internacional de crisis. El Plan comienza abordando la nueva naturaleza de los conflictos internacionales, analiza la actual capacidad del Gobierno ante estas situaciones, e identifica los sectores en los que es preciso actuar; en concreto, propone desarrollar 161 iniciativas para los próximos cinco o diez años.

El Plan agrupa las iniciativas en tres grandes líneas estratégicas:

- creación de estructuras estatales estables y promoción de capacidades de construcción de la paz en las organizaciones de la sociedad civil;

- mejora de la aportación alemana a los esfuerzos multilaterales para prevenir las crisis; y
- desarrollo de una estructura institucional en Alemania para potenciar la dimensión civil de la prevención de crisis.

De acuerdo con el Plan y para contribuir al desarrollo de capacidades nacionales, un miembro del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán (AA), el Embajador Ortwin Hennig, ha sido designado Comisario Federal para la Dimensión Civil de la Prevención de Crisis. En septiembre del 2004 se estableció el *Consejo Interministerial sobre la Dimensión Civil de la Prevención de Conflictos*, presidido por dicho Comisario. El Consejo está constituido por la AA, el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), y el Ministerio de Defensa (BMVg). El Consejo es un órgano de asesoría y coordinación, que da coherencia a las actividades del Gobierno de este ámbito, favorece el establecimiento de procedimientos coordinados entre los ministerios, y mejora la capacidad del Gobierno para desarrollar una política de gestión de crisis. El Consejo ha creado un Grupo asesor, cuyo papel es actuar como intermediario entre el Gobierno y la sociedad civil, así como proporcionar información especializada al Consejo. El Grupo asesor está constituido por representantes de una serie de ONG, de centros de investigación, así como del sector privado, entre los que se encuentran Siemens, BASF y el Deutsche Bank.

25. La coordinación tiene un marcado carácter técnico, y su desempeño corresponde a instancias gubernamentales. En esa medida, será tanto más eficaz cuando más vinculado esté el órgano encargado de realizarla al centro donde se toma la decisión política de enviar y mantener, o de adaptar a las nuevas circunstancias, una misión de gestión de crisis. **En el caso español, es preciso establecer objetivos generales en este ámbito y crear una mínima estructura institucional que permita coordinar las acciones emprendidas y supervisar el cumplimiento de los objetivos que el Gobierno determine en general y respecto de la respuesta que proceda dar a cada situación de crisis.** En el último año, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha adoptado iniciativas para reforzar la coordinación en el nivel de Secretarías de Estado. Respecto de otros Ministerios, la coordinación se ha impulsado, por un lado, desde la Dirección General de Asuntos Políticos y sus homólogos en otros Ministerios, y por otro, a nivel de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, mediante la creación de una red de funcionarios de enlace en otros Ministerios y en instancias como el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo General de la Abogacía. El objetivo consiste en tener una visión completa de las capacidades disponibles, como primer paso para adoptar decisiones políticas, y de la contribución realizada respecto de cada crisis bajo el paraguas de las distintas organizaciones internacionales, como medio de garantizar el cumplimiento de las decisiones políticas.

Un ejemplo de mecanismo de coordinación en el ámbito de la consolidación de la paz: la Unidad de reconstrucción para situaciones posteriores al conflicto del Reino Unido

El *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU), creado por el Gobierno británico en abril de 2005, pretende, tal y como establecen los documentos oficiales del Foreign Office, “garantizar que la

contribución del Reino Unido a la estabilización post-conflicto esté mejor organizada, sea mas rápida y mas flexible”. La creación del PCRU obedece sobre todo a la necesidad de coordinar los esfuerzos realizados. El PCRU promueve la coordinación al incluir representantes de los tres departamentos gubernamentales mas relevantes en estos temas (el Foreign and Commonwealth Office, el Ministry of Defence y el Department of International Development). Los tres equipos que forman el organigrama del PCRU están además liderados por miembros de los diferentes departamentos. La Oficina de política y estrategia está dirigida por un diplomático del Foreign Office, la Oficina de planificación de operaciones, por un Coronel del Ministerio de Defensa, y la Oficina de recursos financieros por un Gerente de Programas del Department of International Development.

La variedad de funciones y perspectivas que confluyen en el PCRU se refleja también en su extensa base de datos de *Expertos civiles preparados para despliegues*. Esa base de datos cuenta ya con unos 200 profesionales de 120 especialidades, entre las que se incluyen salud, finanzas públicas, o gobierno local.

26. En cuanto a las tareas de asesoría y análisis, bien pueden ser desarrolladas desde el propio ámbito gubernamental, o bien pueden ser encargadas a órganos creados *ad hoc*, o a organismos e instituciones externos, de carácter público o privado. Es asimismo posible establecer sistemas mixtos. La recopilación de datos como fase inicial del análisis debe tener siempre el aval de una organización internacional desplegada sobre el terreno o de un Estado democrático, y en todo caso debe ser supervisada y contrastada en lo posible por el Estado destinatario del análisis sobre la crisis de que se trate. **Ahora bien, las ideas y los análisis estratégicos sobre la respuesta que procede dar ante la crisis –excluidos los aspectos propiamente logísticos– serán tanto más valiosos en el plano de la decisión política cuanto más independientes sean los expertos y los órganos encargados de la asesoría y el análisis.**

El Instituto Clingendael de Holanda: análisis al servicio del Gobierno

El Instituto de Relaciones Internacionales Clingendael es una fundación sin ánimo de lucro que recibe financiación de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa de Holanda, aun cuando la mayoría de sus ingresos procede de la realización de proyectos. Desde su posición de independencia y autonomía respecto de cualquier grupo privado o público, el Clingendael promueve el conocimiento de las relaciones internacionales a través de estudios, informes, proyectos, y asesoramiento directo al Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta última función se enmarca en el Programa de Seguridad y Conflictos (CSCP), que recibe solicitudes del Ministerio de Asuntos Exteriores, en particular la Sección de Construcción de la Paz y Buen Gobierno (DMV/VG), para realizar investigación y análisis.

El Instituto Clingendael es un ejemplo idóneo de cómo un Gobierno puede completar sus instrumentos de análisis interno mediante el recurso a un centro independiente capaz de mantener un muy alto

grado de objetividad y de recoger las opiniones de todos los actores relevantes en la gestión de crisis (Ministerios, fuerzas armadas, ONG).

La elaboración de recomendaciones y análisis realizados por este tipo de centros no está sometida a las presiones, e incluso a los recelos, que son más habituales en el seno de órganos gubernamentales. El riesgo, que ha de evitarse siempre, es convertir a estos centros en meros instrumentos de legitimación de las líneas políticas de acción exterior del Gobierno.

LISTAS Y EQUIPOS DE EXPERTOS

27. La decisión de enviar personal civil propio a desempeñar tareas de mantenimiento y consolidación de la paz es muy delicada y debe tomarse a partir de la cuidadosa selección previa de los candidatos. El sistema generalmente seguido en estos casos, cuyo uso se ha extendido desde finales de la pasada década de los noventa, es la elaboración de listas de expertos –conocidas como *rosters* o *pools* según sus denominaciones en inglés– a partir de las solicitudes presentadas por quienes estén dispuestos a participar en la gestión internacional de crisis. **Las listas garantizan la rapidez del despliegue, y son consideradas hoy como el mejor modo de administrar los recursos humanos nacionales y contribuir de forma efectiva a las cada vez más complejas y especializadas misiones de gestión civil de crisis.** Estas listas deben actualizarse con periodicidad no superior a un año y han de ser administradas de modo que sean útiles y complementarias entre sí, bajo supervisión del órgano coordinador de la respuesta estatal.
28. Los sistemas de reclutamiento y puesta a disposición de expertos para la gestión internacional de crisis varían según los países, e incluso dentro de ellos en función de la especialidad y el sector. Los *rosters* pueden incluir a individuos procedentes del sector privado y del público – NORDEM en Noruega o CANADEM en Canadá –, o sólo a funcionarios, como suele ser el caso en los ámbitos de la policía o la justicia por razón de la especial naturaleza de las funciones y la especial condición de los responsables de su desempeño. El dato esencial es la demostrada experiencia y capacidad del candidato o candidata para realizar en un marco multinacional tareas tales como fortalecimiento del Estado de derecho y la administración civil, la observación y verificación (monitoring), la protección de derechos humanos, o la reforma de las fuerzas de seguridad. **En el caso español, la todavía muy escasa implicación de personal civil de las administraciones públicas en tareas de consolidación de la paz aconseja, bien poner en marcha *rosters* que tengan sólo carácter público, o bien promover mediante incentivos la participación de funcionarios en listas comunes.**
29. Los modelos pueden consistir en una gran base de datos unificada para todas las actividades especializadas, sectores y ministerios; en listas especializadas para cada ministerio o actividad; o en listas *transversales*, que incluirían expertos capaces de cubrir distintas dimensiones de un mismo fenómeno, como el crimen organizado o la reconstrucción en situaciones posteriores al conflicto. En todo caso, el reclutamiento de expertos para la gestión internacional de crisis requiere un alto grado de coordinación y una administración compleja, un sistema riguroso de selección de personal según criterios unificados, una formación

eminentemente práctica y actualizada a todos los candidatos seleccionados, un sistema de incentivos profesionales y sociales, y un marco que establezca garantías de disponibilidad y capacidad de despliegue del personal seleccionado en un plazo breve y durante un periodo suficiente para desarrollar la tarea requerida. La clave estriba en lograr el equilibrio de todos esos aspectos.

El *pool* de Respuesta a las crisis para asuntos de democracia y Estado de derecho del Ministerio de Justicia y Policía de Noruega

Fecha de creación: Marzo de 2004.

Composición: 30 profesionales, en su mayoría vinculados al sector judicial –diez jueces, cinco fiscales militares y civiles, seis abogados de la policía, y nueve funcionarios de prisiones–; un tercio de ellos tiene amplia experiencia en misiones internacionales de la Unión Europea, la ONU y la OSCE.

Proceso de selección: El proceso de selección se lleva a cabo por la institución que emplea al experto, tras una convocatoria interna dentro de las distintas instituciones concertadas, y según criterios y procedimientos establecidos por el Ministerio de Justicia.

Requisitos de reclutamiento: Los miembros del *pool* han de tener una experiencia previa mínima de cuatro años como juez, fiscal, abogado de la policía o funcionario de prisiones, y se comprometen a permanecer en la lista durante un periodo de dos años. La mitad de los miembros incluidos en la lista pueden ser llamados para ejercer sus funciones en operaciones de paz en cualquier momento que se estime necesario.

Formación e incentivos: Los miembros seleccionados reciben una formación específica de una semana de duración, y deben estar listos para desplegarse en un periodo máximo de cuatro semanas desde la notificación de la misión. El sistema se basa en la relación de confianza entre del miembro del *pool* y la institución pública en la que trabaja, puesto que es preciso llegar a un acuerdo previo a su selección según el cual aquella le autoriza a pedir la baja para participar en la misión que se le asigne sin perjuicio alguno a su carrera. Asimismo, el experto mantiene su salario durante la misión, además de que recibe las correspondientes dietas, aunque su empleador temporal es en todo caso el Ministerio de Justicia. Los miembros del *pool* pueden desplegarse en misiones internacionales de forma individual o como equipos completos.

Ámbitos de acción:

- Asesoría y asistencia para la reforma y creación de instituciones del sistema judicial en el marco de los procesos de transición y consolidación de la democracia.
- Formación relacionada con los derechos humanos y con la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos.
- Tareas de carácter operativo relativas a la administración de justicia, hasta que logren establecerse instituciones locales o nacionales capaces de asumirlas por sí.

30. La Secretaría del Consejo de la Unión Europea acaba de poner en marcha su propio mecanismo de reclutamiento de expertos para la gestión internacional de crisis, en la línea de los esfuerzos realizados por algunos Estados miembros y sin ánimo de duplicar esos esfuerzos. La decidida y constante implicación de la UE en la respuesta a las crisis que se tienen lugar fuera de sus fronteras a través de medios de acción de carácter civil exigía crear un mecanismo permanente de reclutamiento de expertos que respetase el ámbito de acción propio de los Estados miembros. Según las propuestas actuales, se creará antes de finales de año una reserva de hasta 100 expertos procedentes de cualquiera de los Estados miembros, que podrán formar parte de los llamados Equipos civiles de respuesta, junto a personal adscrito a la Secretaría y, según proceda, a la Comisión Europea. Teniendo en cuenta los principios de coherencia y subsidiariedad, los CRT están llamados a ser un mecanismo complementario al mecanismo comunitario de protección civil y a los medios civiles para la gestión internacional de crisis creados por los Estados miembros, pero es evidente que la configuración supranacional de grupos de expertos que actúan en terceros países puede ofrecer ventajas comparativas.

Los Equipos civiles de respuesta de la Unión Europea (CRT)

Los CRT son medios de reacción rápida para la gestión civil de crisis, de tamaño y composición flexibles, integrados por expertos de los Estados miembros y, en principio, con la participación de la Secretaría del Consejo. Para garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE, se invitará a expertos de la Comisión Europea a que participen, cuando proceda, en los CRT. Cada uno de los expertos integrantes de un CRT ha de ser previamente seleccionado por el Estado miembro del que procede, mediante procedimientos y criterios acordados. Antes de su primer despliegue, los expertos del equipo deben recibir formación específica. Los equipos se despliegan y actúan según un mandato genérico y métodos previamente establecidos, tal como se contemplan en un *Manual del equipo de respuesta civil* preparado al efecto.

31. **La eficacia y la oportunidad de una lista nacional de expertos dependen, por tanto, de su carácter complementario respecto de las iniciativas existentes en otros Estados y organizaciones internacionales, así como de su carácter flexible que en particular permita a los expertos seleccionados entrar a formar parte de operaciones integradas multinacionales.** La aportación más útil podría ser la creación de listas no de expertos individuales, sino de pequeños equipos estatales de despliegue rápido, que puedan hacerse cargo por sí de tareas muy especializadas en el marco de equipos supranacionales de mayor envergadura o de amplios dispositivos internacionales. A diferencia de otras aportaciones en las que el aspecto cuantitativo tiene carácter esencial, como en el caso de las unidades militares y policiales, algunos de estos equipos podrían estar formados por un número de entre tres y cinco personas, que desarrollarían una labor muy especializada de asesoría y apoyo a los esfuerzos de las agencias internacionales y las autoridades locales dirigidos a poner en funcionamiento un verdadero Estado democrático de derecho. El impacto de estos equipos en el Estado beneficiario puede ser de mayor alcance y más duradero que cualquier otra actuación del Estado emisor en relación con la situación de crisis de que se trate.

PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE FORMACIÓN

32. El carácter muy especializado de los medios de gestión civil de crisis confiere importancia esencial a la formación de las personas y equipos que van a ser desplegados en situaciones de crisis. Ahora bien, la formación para la gestión internacional de crisis ha de ser específica y de corta duración, puesto que la selección de los candidatos se realiza en función de la relevancia que su experiencia profesional tiene para desempeñar ciertas tareas en el marco de un dispositivo internacional. **En la medida en que se trata de acción exterior de carácter público, la formación recibida ha de ser supervisada por el departamento ministerial que promueve el despliegue y/o por el órgano central de coordinación, pero además ha de estar homologada por las distintas organizaciones a cuyas operaciones multilaterales se incorporará el personal civil.**

Hacia un marco europeo para la formación en el ámbito de la gestión de crisis

Aprobada por el Consejo el 17 de noviembre de 2003, la política de formación de la Unión Europea en materia de PESD define el marco político y operativo global para las actividades de formación de la UE en este ámbito. La política incluye las dimensiones civiles y militares y se ha concretado en el programa de formación 2005-2007. El objetivo de esta política es aportar las medidas y procedimientos necesarios para analizar los requisitos generales en materia de planificación, ejecución, y evaluación de la formación en materia de PESD. En la práctica, el programa 2005-2007 es un catálogo de actividades de formación organizadas por varios países líderes.

33. En el caso español, existen algunos cursos de formación específicos para la participación en operaciones de gestión de crisis, entre los que cabe destacar el *Curso sobre relaciones internacionales en el ámbito de la cooperación al desarrollo*, dirigido a funcionarios públicos y organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de Asuntos Exteriores, de 10 días de duración distribuidos en sendas sesiones primavera y otoño. Asimismo, debe destacarse el *Curso de observadores para misiones de paz*, impartido por la Escuela de Guerra del Ejército y dirigido a oficiales de las Fuerzas Armadas, con un pequeño cupo para personal civil. La tónica general es, no obstante, la dispersión de iniciativas, la orientación de algunos de los cursos más importantes y valiosos a la formación de efectivos militares, y la escasa o casi nula asimilación de los avances en el estudio y la transmisión del conocimiento que están produciéndose en otros países. Es, por tanto, imprescindible establecer redes entre los centros, y asimismo centralizar la información tanto sobre los programas como sobre los manuales y otros materiales de formación existentes en España y en otros países. **En particular, el contacto permanente con centros de formación establecidos en otros Estados miembros de la UE debería dar lugar a iniciativas conjuntas en el ámbito de la formación.**

34. La formación sobre acción internacional en situaciones de crisis ha de concebirse, en todo caso, como un complemento necesario de la capacidad que la persona tiene por razón del puesto que desempeña en la Administración Pública o por su experiencia profesional en el ámbito civil. Los programas deben incluir un *tronco común* sobre las características, los problemas y los actores de la acción internacional en el marco de las operaciones multinacionales a las que habrán de incorporarse los candidatos. El marco general debe completarse con módulos más cortos de carácter específico, relacionados con caracteres peculiares de la situación de crisis y con la tarea que va a desempeñarse en concreto. La participación activa de los centros de asesoría y análisis en esta fase de formación, tanto en el diseño de los programas como en su impartición, es altamente recomendable. Finalmente, debe establecerse un sistema de entrevistas que permita a los candidatos obtener información específica sobre la crisis a la que han sido destinados y sobre las tareas que se les serán asignadas (*briefing*), así como ofrecer información detallada sobre los problemas de la práctica al órgano central de coordinación una vez que haya concluido su misión (*debriefing*).

El caso de Noruega: Programas de formación asociados a los distintos rosters de carácter civil

NORDEM - Base de Datos para la Democracia y los Derechos Humanos: Curso de seis días sobre mecanismos internacionales de protección y formación práctica para el trabajo en el terreno, utilizando un manual riguroso, pero de carácter eminentemente práctico, que ha sido elaborado a tal efecto por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Oslo; curso adicional de tres días de duración para misiones de observación electoral; *briefing* previo al despliegue; contacto regular con los gestores de NORDEM durante la misión; informe final del seleccionado y evaluación de los gestores.

Pool del Departamento Internacional de la policía (Norwegian Police Directorate): Fase de formación para operaciones de gestión de crisis de dos semanas; formación específica sobre el país de destino por parte del jefe de la misión policial desplegada en el terreno; y coordinación informal con las líneas de acción que dimanen del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Pool de Democracia y Estado de derecho del Ministerio de Justicia y Policía: Formación de una semana en asesoría y asistencia para la creación y el fortalecimiento de instituciones del sistema judicial; formación relacionada con los derechos humanos y la aplicación de tratados internacionales sobre derechos humanos; y formación para el desarrollo de tareas de carácter operativo en el marco de una administración local de justicia.

Ventajas

EFICACIA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE RESPUESTA A LAS CRISIS

35. La eficacia de la acción exterior de un Estado desarrollado y democrático respecto de situaciones de crisis en terceros Estados está cada día más vinculada a la participación efectiva y directa en la construcción de *democracias fuertes* a través de agentes civiles –y, respecto de las tareas correspondientes, militares– adscritos al sector público. **En este sentido, la creación de medios civiles para la construcción de la paz por los Estados desarrollados supone un aumento de la capacidad de acción política de su Gobierno en el plano internacional.** Contemplados desde la perspectiva del Estado que los crea, los nuevos medios civiles especializados de gestión de crisis representan la posibilidad más concreta de tomar parte activa y ejercer influencia en el proceso de solución del conflicto y de construcción de la paz en el Estado beneficiario. **Si la eficacia depende de la capacidad de adaptar la respuesta a cada situación sin perjuicio de la coherencia, los Estados desarrollados están llamados a diversificar sus medios de acción para la gestión internacional de crisis y a garantizar la coordinación y la integración de esos medios en el marco de la respuesta internacional.**
36. Las tendencias actuales sobre gestión internacional de crisis facilitan la adopción de la decisión gubernamental de realizar aportaciones concretas a la intervención multilateral en situaciones de crisis, en la medida en que ofrecen posibilidades distintas y menos gravosas que el despliegue de grandes contingentes de tropas. Pero estas nuevas opciones no limitan la eficacia, sino que permiten la eficiencia. La eficacia de la acción exterior no depende, en efecto, del envío de un mayor número de efectivos militares o policiales, que un día se repliegan sin haber abierto cauces de comunicación bilateral, ni del aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sobre todo si se trata simplemente de aumentar la financiación de las ONG con sede en el Estado contribuyente. **El envío de equipos pequeños y muy especializados, que se integrarían en operaciones internacionales de paz, puede tener, sin embargo, mayor incidencia en el proceso de solución del conflicto y en el proceso de democratización que otras contribuciones basadas simplemente en el número de efectivos humanos que se despliega.**
37. **Los medios civiles de gestión de crisis no son sino instrumentos a disposición del Gobierno del Estado que los envía.** Teniendo además en cuenta que pueden combinarse entre sí, ofrecen un abanico muy amplio de posibilidades para la acción exterior en situaciones de crisis. El Gobierno puede así *modular* y graduar su implicación en las crisis que padecen terceros Estados, sin necesidad de comprometerse al envío de tropas, pero también puede utilizar los medios civiles especializados como complemento al envío de unidades militares o policiales. En este segundo caso, los esfuerzos cuantitativos realizados en recursos humanos y financieros podrían compensarse mediante el despliegue paralelo de instrumentos idóneos para ejercer un mayor grado de influencia en la respuesta internacional a la situación de crisis de que se trate. **Por lo que en particular se refiere a España, la reforma del Servicio Exterior que el Gobierno ha emprendido podría ser una buena ocasión para incluir previsiones sobre la creación de medios civiles de acción exterior, puesto que su carácter preferentemente público permite considerar que estos medios de algún modo sustituyen y/o complementan a la acción diplomática en situaciones de crisis.**

CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN CON LOS PAÍSES BENEFICIARIOS E INFLUENCIA EN EL SENO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

38. **La continuidad de las relaciones bilaterales entre el Estado intervenido y el Estado que envía equipos civiles muy especializados de gestión de crisis desde el comienzo y a lo largo de la intervención internacional está garantizada por encima del paraguas multilateral bajo el que se realice el despliegue.** Esa relación con el Gobierno de un Estado en fase de construcción es también útil para los nacionales, las empresas y las ONG del Estado emisor, que encuentran interlocutores públicos nacionales directamente implicados en la consolidación del Estado en el que pretenden actuar. Aplicando el símil sobre el que se basa la cooperación CIMIC, y teniendo en cuenta la gran visibilidad que un pequeño equipo muy especializado en el reforzamiento institucional puede adquirir en los ámbitos locales, las empresas con sede en el Estado que contribuye a consolidar la paz en un país tercero podrían también gozar de aceptación por las autoridades y la población de ese país.
39. **En los sentidos expuestos, es posible, por tanto, hacer compatible el interés nacional con el multilateralismo y la solidaridad internacional.** La continuidad de las relaciones bilaterales en situaciones de crisis favorece las relaciones fluidas en el futuro entre el Estado contribuyente y el Estado beneficiario. Sin embargo, desde comienzos de la década de los noventa y hasta el momento presente, la estrategia humanitaria más bien se ha caracterizado por la interrupción del vínculo civil intergubernamental hasta que una eventual normalización favoreciese el restablecimiento pleno de relaciones diplomáticas. En el contexto de esa estrategia surgieron tensiones y problemas que perduran hoy entre las fuerzas armadas y las ONG. Aunque formalmente son los organismos de la ONU quienes despliegan sus mandatos internacionales de acción, la ejecución de los programas sobre el terreno corresponde a las ONG, que en la práctica acaban relacionándose directamente con los ejércitos. **En el nuevo contexto, los medios civiles de gestión de crisis pueden actuar como bisagra constitucional entre el ejército y las ONG. Además, esta posibilidad en nada obstaculiza la labor de las ONG, sino que más bien abre nuevas perspectivas de acción no gubernamental asociada a la acción de los medios de gestión civil de crisis desplegados por el Estado del que proceden.**
40. **Finalmente, la creación de medios civiles para la gestión internacional de crisis puede proporcionar al Estado prestigio y capacidad de influencia en el seno de las organizaciones internacionales que desempeñan su acción en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales.** En el momento presente, estas organizaciones ofrecen –además de la imprescindible legitimidad internacional de la intervención aun contando con el consentimiento del Estado beneficiario– un paraguas que en gran medida facilita el despliegue coordinado de la acción de los Estados respecto de cada situación de crisis. El caso paradigmático en la actualidad es la acción de la OTAN en Afganistán, que por lo demás se ha convertido en un *test* sobre la propia credibilidad de la Organización. En la práctica y bajo sus auspicios, los Estados contribuyentes han puesto en marcha *Equipos provinciales de reconstrucción* (PRT), cuyo éxito dependerá de su capacidad de actuar como catalizador o germen de una administración local democrática. Teniendo en cuenta la preocupación existente al respecto, los Estados cuyos PRT sean más eficaces en ese sentido podrán rentabilizar un prestigio merecido en el seno de la Organización Atlántica.

41. **Es evidente –puesto que lo contrario es claramente un contrasentido– que la nueva tarea de construir entidades gubernamentales no ha de corresponder a entidades no gubernamentales.** La puesta en marcha de los PRT suscita preguntas que tienen calado constitucional, toda vez que la administración de un territorio en otro país supone ejercer el *control efectivo* de ese territorio, y por tanto la plena responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos humanos de la población local. En el caso español, y considerando que se trataba de crear *ex novo* una administración civil local, los militares desplegados en Afganistán han tenido que asumir funciones de ejecución o de dirección y coordinación de la labor de las ONG que en realidad corresponden a los poderes públicos. El concurso directo de funcionarios públicos civiles del Estado responsable de ejercer interinamente la administración de un territorio extranjero es, ciertamente, imprescindible. En el ámbito de la educación, por ejemplo, el estatuto de independencia de las ONG podría resultar incompatible con la exigencia de que el currículum escolar en el territorio administrado respete los imperativos constitucionales del Estado responsable del PRT; y tampoco parece que los militares deban ser responsables de garantizar el cumplimiento de tal exigencia. **Aquel Estado que resuelva estos dilemas y sea capaz de hacer frente a los nuevos desafíos mediante la proyección exterior de las principales esferas de su acción pública se convertirá, sin duda, en un referente internacional.**

IMPULSO A LA FORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS PROPIOS SERVICIOS PÚBLICOS

42. Así como en el ámbito militar las operaciones de mantenimiento de la paz han actuado como revulsivo para lograr que la formación de las tropas españolas sea acorde con los estándares internacionales, las operaciones de consolidación de la paz y la creación y el reforzamiento de los medios civiles de gestión de crisis incentivarían la formación del personal adscrito a las Administraciones Públicas. En el caso particular del aprendizaje de idiomas, y teniendo en cuenta que los resultados del sistema de educación pública España no han sido buenos hasta hace pocos años, y que siguen sin ser satisfactorios, debe destacarse el altísimo porcentaje de oficiales y suboficiales –en torno al 90% y al 80% respectivamente, según fuentes consultadas en la Escuela de Guerra del Ejército– que hoy maneja sin dificultad el idioma inglés. Pero, sobre todo, los funcionarios españoles podrían compartir experiencias y técnicas de trabajo con funcionarios de organismos internacionales y de otros países, asimilando los avances en el ámbito de la acción exterior desde el momento en que se produzcan, y contribuyendo a ellos.
43. El sistema de listas de expertos para la gestión internacional de crisis permite utilizar en la esfera de acción exterior recursos e instrumentos que en gran medida ya existen, y ofrece una oportunidad para mejorar la formación y la capacidad del personal nacional. **Las misiones internacionales redundan por tanto en la mejora de la acción pública en el territorio nacional, respecto de sectores cuyos responsables técnicos en general no mantienen contacto frecuente con organismos internacionales o con servicios semejantes de otros países.** En el caso de la policía y los servicios de protección civil, la participación de su personal en operaciones multinacionales sirve como eficaz entrenamiento para el desarrollo de tareas de seguridad interior o de mitigación

de los efectos de una eventual situación de crisis en el territorio nacional. Pero en otros ámbitos como la sanidad, la educación, la gestión de migraciones, la protección de derechos humanos, o la reforma del sector de la seguridad, el personal nacional que se integra en misiones internacionales tiene acceso a nuevas ideas y experiencias que también puede trasladar a su trabajo diario. Además, la mera posibilidad de formar parte de un equipo de gestión de crisis durante un periodo breve constituye un incentivo personal y profesional para quienes están más dispuestos a la innovación y la mejora de los métodos de trabajo.

44. La inminente creación de equipos europeos de reacción rápida, compuestos por técnicos nacionales, para asistir a cualquier Estado miembro en casos de gran afluencia de inmigrantes en situación ilegal o de solicitantes de asilo²¹, es un ejemplo preclaro de la utilización de medios de gestión de crisis en beneficio de los Estados Parte de la Organización que ha impulsado su creación. Las situaciones en algunos casos muy dramáticas que se han vivido en las fronteras de las ciudades de Ceuta y Melilla hubieran sido una ocasión adecuada para su despliegue, puesto que en realidad esas situaciones han motivado su creación. Es indudable que, en caso necesario, el despliegue de estos equipos europeos no sólo reforzaría la capacidad de respuesta española para lograr que el control de fronteras y la acogida se realicen sin merma de la protección de derechos humanos, sino que supondría un impulso para mantener el esfuerzo de modernización de tal capacidad de respuesta en los distintos ámbitos de acción.
45. **En el caso español, el impulso modernizador que puede suponer la creación de nuevos medios de gestión internacional de crisis no conlleva la necesidad de realizar nuevos compromisos financieros.** De acuerdo con el compromiso ya asumido por el Gobierno de que la AOD española alcance el 0,5% al final de la presente legislatura –en la Cumbre de Monterrey se formalizó el compromiso de que la AOD alcanzaría el 0,33% de PIB en 2006–, esos fondos deberán alcanzar la cifra de 3.000 millones de euros en el presente año, y de alrededor de 4.500 millones de euros en 2008²². **La financiación de la creación y el despliegue de medios civiles de gestión de crisis puede adscribirse a este drástico aumento, ya comprometido, de la AOD.** Además, los criterios de las actividades que pueden financiarse con cargo a la AOD están siendo ampliados, hasta cubrir aspectos relacionados con la reforma del sector de la seguridad y la prevención y resolución de conflictos. A instancias del Gobierno holandés, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha añadido seis nuevas actividades a la lista de aquellas que pueden ser financiadas estos fondos: control democrático y gestión de los gastos en seguridad, fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el sector de la seguridad, apoyo a las leyes y medidas que prevengan el reclutamiento de niños soldados, mejora de la gobernabilidad del sector de la seguridad, promoción de actividades civiles de construcción de la paz, prevención y resolución de conflictos, y lucha contra la proliferación de armas ligeras. **Finalmente, debe tenerse en cuenta que todos los departamentos ministeriales disponen de fondos dedicados a la formación, que, en un porcentaje adecuado, pueden destinarse también a la preparación de equipos para su despliegue internacional.**

46. La creación de medios civiles para la gestión internacional de crisis permite asimismo aprovechar posibilidades de financiación en el marco de la UE, al menos en la fase inicial de despliegue. En 2001, el Consejo de la UE creó un mecanismo de financiación que abarca el despliegue rápido de medios civiles para la gestión de crisis, conocido como RRM según sus siglas en inglés, y cuyo presupuesto para 2006 es de 30 millones de euros. El RRM puede financiar el despliegue inicial de medios civiles de gestión internacional de crisis siempre que la acción se realice respecto de “situaciones de crisis efectivas o incipientes, situaciones que amenacen el orden público, la seguridad y la integridad de las personas, situaciones que puedan degenerar en conflicto armado o amenacen con desestabilizar el país”, cuando tales situaciones impidan los beneficios de las políticas y programas de asistencia y cooperación, su eficacia o las condiciones de su buena ejecución²³. El RRM se pone en marcha durante los seis meses siguientes a la identificación de alguna de las crisis mencionadas, y tiene por finalidad financiar operaciones que establezcan *puentes* con otros mecanismos financieros cuya mayor lentitud en la asignación y el desembolso de fondos los hace inadecuados para afrontar la fase de emergencia. En sus cinco años de vida, ha financiado operaciones en ámbitos y lugares tan dispares como el desarrollo de la sociedad civil en Bolivia o el apoyo a los medios de comunicación en Afganistán.
47. **Los esfuerzos realizados para crear y fortalecer los medios civiles para la gestión internacional de crisis en España contarían con amplio respaldo social, sobre todo entre la población más joven.** 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, e incluso a su plena legitimación constitucional. 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 la UE, y en la línea de las reformas emprendidas por algunos de los países más desarrollados del mundo.

Notas:

- ¹ El Informe *A Human Security Doctrine for Europe*, elaborado por un grupo de académicos y expertos internacionales liderado por Narcís Serra, fue presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, Javier Solana, el pasado 15 de septiembre de 2004. El Informe define la seguridad humana como la protección de las personas frente a las consecuencias de las violaciones graves y masivas de derechos humanos (Vid. texto en http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf, consultado el 22 de enero de 2006).
- ² UK Presidency Seminar on Civil-Military Coordination, Opening Address. Londres, 17 de octubre de 2005 ; CFSP Press Release S336/05, p. 1 y 2 (vid. documento en http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/discours/86615.pdf); la cursiva es nuestra.
- ³ Vid. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 1 (texto completo en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>)
- ⁴ El Objetivo Principal 2003 pretende dotar a la UE de la capacidad de desplegar, en el plazo de 60 días y durante un mínimo de un año, hasta 60.000 hombres (Fuerza de Reacción Rápida) y de un catálogo de las capacidades militares requeridas para ello. Ese Objetivo fue revisado a finales de 2004, dando lugar al Objetivo Principal 2010, que incluye el compromiso de los Estados de dotarse de los medios necesarios para responder a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis previstas en el Tratado de la Unión Europea -Operaciones Petersberg-, además de aquellas mencionadas en la Estrategia Europea de Seguridad -operaciones conjuntas de desarme, apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo, y reforma del sector de la seguridad-. La fuerza motriz del objetivo 2010 es la interoperatividad, la capacidad de despliegue y la sostenibilidad.
- ⁵ Vid. *Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa al fortalecimiento de las capacidades de la Unión Europea en materia de protección civil*, 26 de febrero de 2001, párrafo 9, a). Diario Oficial nº C 082 de 12/ 03/ 2001.
- ⁶ Conclusiones de la Presidencia, párrafo 11.
- ⁷ *Civilian Capabilities Commitment Conference - Ministerial Declaration* (Bruselas, 22 de noviembre de 2004), párrafos 3 y 4.
- ⁸ La Comisión Europea adoptó el 30 de noviembre su documento COM (2005) 621 final, *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*, endosado por el Consejo Europeo de Bruselas mediante una recapitulación de sus propuestas esenciales contenida en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia, bajo el título *Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo*, que contempla la creación de estos equipos (p. 10). Sobre la reunión informal del Consejo JAI en Viena, vid. http://es.today.reuters.com/news/newsArticle.aspx?type=topNews&storyID=2006-01-13T133537Z_01_PAN349125_RTRIDST_0_OESTP-UE-INMIGRACION.XML, consultado el 16 de enero de 2006.
- ⁹ Vid. ad. ex. *Determining an Approach for the External Dimension of the European Asylum Policy*. Working Document, Informal Meeting of the Justice and Home Affairs Ministers, Luxemburgo, 27-29 de enero de 2005 (http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/01/2701docstravailinfojai/infojaifr1.pdf, consultado el 16 de enero de 2006).
- ¹⁰ Vid. párrafo 12 *infra*.
- ¹¹ Vid. *Agreement between The European Union and The Kingdom of Norway establishing a Framework for the Participation of The Kingdom of Norway in The European Union Crisis Management Operations*, de 22 de noviembre de 2004 (<http://odin.dep.no/europaportalen/english/speech/032191-290002/dok-bn!30005988.html>, consultado el 20 de enero de 2006).
- ¹² Aproximadamente la mitad de los países que salen de una situación de guerra vuelven a caer en la violencia en un periodo de cinco años (vid. <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/questions.htm>, consultado el 10 de enero de 2006).
- ¹³ El concepto fue perfeñado por el anterior Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, hace ahora 10 años (vid. *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, Doc. A/50/60-S/1995/1, ad. ex. pár. 48).
- ¹⁴ *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group*. Ginebra, mayo de 2005, p. 3 (<http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=3352>, consultado el 15 de enero 2006).
- ¹⁵ Vid. *UN police strive for quality over quantity as role changes – top adviser*, en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=17331&Cr=police&Cr1=peacekeeping>, consultado el 30 de enero de 2006.
- ¹⁶ El Consejo Europeo de junio de 2004, celebrado en Bruselas, estableció tales dos modalidades en el documento que concreta la *Declaración conjunta sobre cooperación entre la UE y la ONU en el ámbito de la gestión de crisis*, de septiembre de 2003, titulado *EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration. Adopted by the European Council (17-18 June 2004)*.
- ¹⁷ Vid. cuadro en página 28 *infra*.
- ¹⁸ *2005 Annual Security Review Conference. Chair's Report*. Viena, 21 y 22 de junio de 2005, p. 22 (Doc. PC.DEL/814/05, de 1 de agosto de 2005; vid. texto en http://www.osce.org/documents/cpc/2005/11/16814_en.pdf, consultado el 16 de enero de 2006).
- ¹⁹ La acción de COESPU ha comenzado en siete Estados de África y Asia (Camerún, India, Kazajistán, Kenia, Marruecos y Senegal), que han solicitado participar en el programa de formación (*ibid.* p. 17 y 18).
- ²⁰ Artículo 2, párrafos 7 y 8; demás, la Ley prevé la promoción de Institutos especializados como forma concreta de colaborar con Naciones Unidas (*ibid.*, pár. 5).
- ²¹ Vid. párrafo 8 *supra*.
- ²² Vid. Silvia Hidalgo y Fernando Espada: *Hacia una nueva cooperación española*. FRIDE, Policy Papers, n. 2, diciembre de 2004, p. 3 y 4.
- ²³ Reglamento CE nº 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, DOCE Serie L 57/5, de 27 de febrero de 2001, artículo 3.

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) tiene como objetivo contribuir a evitar y resolver los conflictos internacionales o intra-nacionales, violentos o potencialmente violentos, y a la consolidación de la paz, en un marco de respeto y promoción de los Derechos Humanos y los valores democráticos. Para ello, contribuye al establecimiento de vías de cooperación y canales de comunicación entre las partes implicadas, gobiernos, ONGs y representantes de todos los sectores de la sociedad civil.

VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos, el CITpax emplea diversas herramientas cuyo diseño se adapta a cada situación particular. Se incluyen entre otras las siguientes actividades:

- **Diplomacia de segunda vía**, a través de un acompañamiento directo en procesos de negociación entre protagonistas políticos y económicos relevantes, en conflictos donde fuere necesaria una vía de diálogo que complemente o desbloquee la vía oficial.
- **Diplomacia de múltiples vías y facilitación del diálogo**, mediante la creación de plataformas de encuentro entre académicos, expertos, activistas, actores locales y gobernantes, así como la asistencia a las sociedades en conflicto para el desarrollo de aptitudes y capacidades para la construcción y consolidación de la paz.
- **Proyectos sobre el terreno**, orientados a mejorar las aptitudes y capacidades de prevención y resolución de conflictos a través de proyectos de sensibilización, construcción de confianza, investigación y promoción de políticas realistas de paz.
- **Proyectos de investigación** vinculados a procesos de negociación o procesos de paz.
- **Desarrollo profesional y formación** con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades profesionales de las diferentes entidades que participan en actividades relacionadas con la paz.
- **Información pública y "advocacy"**, a través de actividades de difusión y publicación de documentos y la participación en el debate público.

PROGRAMAS

Sin perjuicio de una progresiva ampliación de su campo de actuación a otras áreas, como el Sudeste de Europa, actualmente las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en tres programas: dos geográficos que se enfocan a las regiones de África y Oriente Medio por un lado, y América Latina por el otro, y el Programa de Prevención y Resolución de Conflictos. Este último, al ser temático y abordar asuntos estrechamente relacionados con los programas geográficos, se constituye como un programa transversal, desarrollando en ciertos casos actividades propias y en otros complementando y apoyando la labor de los programas regionales.

África y Oriente Medio

En relación con el conflicto palestino-israelí, el CITpax explora mecanismos de diplomacia de segunda vía para impulsar las negociaciones en curso y potenciar el proceso de paz. Asimismo, el programa pretende abordar progresivamente algunos de los desafíos centrales que plantea la región como son, entre otros, las condiciones para el establecimiento de un sistema de cooperación y seguridad en Oriente Medio. El CITpax emprende iniciativas discretas para que los actores regionales exploren vías de fortalecimiento de mecanismos locales de

resolución de conflictos. Si bien se centra en la reconstrucción post-conflicto en Irak y el fortalecimiento de la sociedad civil en diversos países del Oriente Medio, el CITpax también desarrolla actividades en relación con el Norte de África, haciendo hincapié en el conflicto del Sáhara Occidental y el futuro de la integración económica del Magreb.

Áreas del Programa:

- Estabilidad Regional en el Oriente Medio
- Énfasis en el conflicto Palestino-Israelí
- Integración económica del Magreb
- Transición a la democracia

América Latina

Las actividades del programa incluyen la diplomacia de segunda vía para reducir diferencias entre partes en conflicto, la convocatoria o el apoyo a diálogos para construir consensos o fomentar la confianza en situaciones de tensión y el seguimiento y análisis de los hechos y tendencias que generan inestabilidad y en los que CITpax puede hacer una contribución positiva. Con el objeto de precisar áreas de intervención y afianzar su colaboración con interlocutores locales, CITpax lleva a cabo misiones a zonas de tensión. Las tres esferas principales de acción del programa son: 1) en Colombia, CITpax facilita el diálogo entre grupos sobre temas nodales derivados del enfrentamiento interno y promueve el fortalecimiento de instituciones y mecanismos nacionales relevantes; 2) en la zona andina, promueve iniciativas de alcance subregional que fortalecen el entendimiento, promueven el respeto por la pluralidad política, cultural y étnica y propagan la confianza; y 3) alienta el diálogo político entre países de la región como medio para distender tensiones bilaterales y superar la fragmentación que afecta a América Latina.

Áreas del Programa:

- Diálogo político regional
- Estabilidad institucional en la Región Andina
- Alternativas al conflicto colombiano
- Promoción de "fronteras benignas"

Prevención y Resolución de Conflictos

Este programa se centra en el estudio y apoyo a procesos de negociación y acuerdos de paz, así como en el acompañamiento y la elaboración de recomendaciones a los países en periodos de transición post-conflicto. Las acciones, que encuentran fundamento en la idea de seguridad humana, se enmarcan en una perspectiva global de largo plazo. Así, los proyectos diseñados en este Programa tienen por objeto contribuir tanto a la construcción y consolidación de una paz duradera en contextos donde se ha superado -al menos formalmente- la violencia, como a la formulación de estrategias para prevenir conflictos en potencia, abordando sus causas además de proponer respuestas para afrontar los síntomas. En el programa se hace un énfasis especial en el estudio y análisis de las intervenciones multinacionales de apoyo a la paz y en la mejora de las herramientas de formación del personal participante en operaciones de paz. Se incluyen las operaciones de paz de la ONU, así como las intervenciones multilaterales que implican un cambio de régimen y la reconstrucción

post-conflicto. El programa contempla las relaciones cívico-militares y las actividades de naturaleza civil desempeñadas por personal militar.

Áreas del Programa:

- Administración civil internacional
- Justicia penal en contextos de transición
- Asistencia humanitaria
- Procesos electorales
- Estado de derecho y fortalecimiento institucional y de la democracia
- Desarme, desmovilización y reintegración (DDR)
- Fortalecimiento de la sociedad civil y apoyo a los sectores más vulnerables
- Respuestas tempranas a situaciones de crisis
- Dimensión socioeconómica y regional de los conflictos
- Cooperación al desarrollo como instrumento para la prevención de conflictos y la construcción de la paz



DIRECCIÓN Y STAFF

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente Ejecutivo.
Emilio Cassinello, Director General.
 Embajador de España.

Blanca Antonini, Directora, Programa de América Latina.

George E. Irani, Director, Programa de África y Oriente Medio.

Claudia Medina, Directora de Proyectos y Operaciones - Investigadora.

Luis Peral, Coordinador, Programa de Prevención y Resolución de Conflictos.

Coordinadores de proyectos: **Mónica Martínez**, **Patricia Pérez-Gómez**.

Gestores de proyectos: **Juan Garrigues**, **Stuart Reigeluth**, **Gabriel Reyes**.

CONSEJO ASESOR

Emma Bonino, Miembro del Parlamento Europeo.

Kim Campbell, Secretaria-General del Club de Madrid, ex Primera Ministra de Canadá.

Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional.

Narrack Goulding, Rector, St Anthony's College, Oxford University.

Rosario Green, ex Secretaria de Relaciones Exteriores de México.

Bernard Kouchner, ex Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en Kosovo.

Juan Manuel Santos, ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

Pierre Schori, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para Costa de Marfil.

Francesc Vendrell, Enviado especial de la Unión Europea para Afganistán.

Federico Mayor Zaragoza, ex Director General de la UNESCO.

Patronos:



Excmo. Ayuntamiento de Toledo



Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación
José María Barreda, Presidente, Junta de Castilla-La Mancha
José Manuel Molina, Alcalde de Toledo

Shlomo Ben-Ami, Ex-Ministro de Asuntos Exteriores, Israel
Antonio Garrigues Walker, Presidente, Fundación José Ortega y Gasset
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE
Gregorio Marañón, Presidente, Real Fundación de Toledo
Nabil Shaath, Vice-Primer Ministro, Autoridad Nacional Palestina
Carlos Westendorp, Embajador de España en Estados Unidos

Consejo Asesor Empresarial:

Socios Estratégicos:



Socios de Proyecto:

