



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

3



**ACTUACIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN LA CONSOLIDACIÓN
DE LA PAZ**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***ACTUACIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN LA CONSOLIDACIÓN
DE LA PAZ***

Noviembre de 2006



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://publicaciones.administracion.es>

Edita:



© Autores y editor 2006

NIPO: 076-06-221-2 (edición en papel)

ISBN: 84-9781-295-6

Depósito Legal: M-861-2007

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: diciembre 2006

NIPO: 076-06-220-7 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	7
<i>Por Manuel Íñiguez Márquez</i>	
CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA.....	13
<i>Por Miguel Ángel Ballesteros Martín</i>	
ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZA- CIÓN	31
<i>Por José Luis Doménech Omedas</i>	
ASPECTOS ECONÓMICOS	61
<i>Por Antonio M. López Hernández y David Ortiz Rodríguez</i>	
FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL	79
<i>Por Pablo Resa Ancín y Luis Antonio Peral Fernández</i>	
PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTER- NACIONAL, CIVIL Y MILITAR.....	97
<i>Por Pablo Resa Ancín y Luis Antonio Peral Fernández</i>	
CONCLUSIONES	125
<i>Por Manuel Íñiguez Márquez</i>	
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS.....	129
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	131

INTRODUCCIÓN

Hemos acogido con entusiasmo la iniciativa de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) de llevar a cabo una reflexión crítica sobre el papel que las Fuerzas Armadas están llamadas a continuar representando ya en el tramo final del proceso de resolución de aquellos conflictos que por su potencial de desestabilización llegan a forzar la intervención de la comunidad internacional. Se nos ofrece la oportunidad de hacer una profunda reflexión sobre la evolución de estas operaciones que han devenido en algo mucho más complejo de lo que inicialmente se pudo suponer, reclamando cada vez mayor atención, mayores recursos y una más prolongada presencia sobre el terreno.

Mucho se ha hecho, hablado y escrito sobre las operaciones de paz en el ya largo periodo en que Naciones Unidas vienen esforzándose en el mantenimiento del equilibrio entre las naciones y la paz entre los pueblos. Por ello y teniendo en cuenta el cúmulo de actividades que hay que llevar a cabo o continuar ejecutando en la fase posterior al cese de las hostilidades, sorprende que la Organización de Naciones Unidas (ONU) no se haya decidido antes a la constitución de un órgano específico encargado del estudio, asesoramiento e impulso de las acciones a realizar por la comunidad internacional en lo que se ha venido en llamar fase posconflicto o de consolidación de la paz. Y a propósito de estas dos denominaciones que, por otra parte, son importantes por definir, la fase que vamos a estudiar y que se refleja en el propio título del documento, hay que señalar el animado debate que en el seno del grupo de trabajo surgió desde el primer momento y que finalmente nos ha inclinado por la de «Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz»,

INTRODUCCIÓN

aunque el objetivo principal del trabajo quiera centrarse sobre la fase final del proceso.

Hay que manifestar que esta discusión no fue gratuita, pues afecta directamente a uno de los conceptos también debatidos y que no es otro que el de si las acciones de todo tipo a emprender son secuenciales o simultáneas, es decir si deben considerarse y ponerse en práctica desde el mismo planeamiento inicial de una intervención internacional o van aplicándose progresivamente. Esto es importante ya que en cierto modo reconsideraría el carácter secuencial del tradicional concepto de peace making, peace keeping y peace building como acciones sucesivas, en cierto modo aisladas en su aplicación. Estos tres tipos de operaciones no son en realidad más que tres estados del proceso general de consolidación de la paz y que, tras la evolución que este tipo de intervenciones ha venido sufriendo hasta su situación actual, ha quedado de manifiesto que hay que finalizarlas adecuadamente ya que detenerse en la conclusión de una de ellas nos ha conducido a las decepcionantes experiencias de resurgimiento de las hostilidades en demasiadas ocasiones.

Desde aquellas primeras misiones en que Naciones Unidas se implicaron estableciendo una Misión Internacional de Interposición en un conflicto entre países allá por el año 1948, la naturaleza y alcance de las operaciones de paz ha ido evolucionando hacia la intervención en enfrentamientos internos entre facciones de un mismo país. La expansión de la participación internacional en las misiones nos ha conducido a que progresivamente éstas se han ido abriendo a la presencia de contingentes militares de mayor número de países y de muy diversas organizaciones civiles de todo tipo, a la vez que se han ido ampliando de manera considerable los objetivos finales a alcanzar. Así aparece el nuevo concepto de operaciones integradas con múltiples actores, amplia presencia multinacional y actuaciones en los más diversos ámbitos.

También ha evolucionado el concepto operativo y la política de la ONU en cuanto al carácter de los mandatos, determinantes en la limitación del empleo de la fuerza. La experiencia ha obligado a una profunda autocrítica, llegando a la conclusión de que hay que fortalecer la autoridad y libertad de acción de los responsables de las misiones y muy especialmente de la fuerza militar y policial, con unas Reglas de Enfrentamiento (ROE) y unos mandatos más enérgicos y adecuados a cada situación, a fin de reforzar la seguridad de las tropas y asegurar el cumplimiento de la misión

INTRODUCCIÓN

encomendada. Debe reforzarse no sólo la credibilidad de la autoridad de la misión sino, como decimos, la de la fuerza componente, pues es un aspecto crítico, no debiendo nunca limitarse a permanecer como meros observadores ajenos al problema. Ello es fundamental también para la etapa que nos ocupa, la del posconflicto. Hay que prolongar la presencia internacional como garantía de continuidad de los acuerdos alcanzados una vez que se ha acordado el cese de las hostilidades, cuando el país se vería obligado a continuar en solitario una difícil andadura en el periodo subsiguiente de la reconciliación y la reconstrucción integral del país.

Como ya hemos apuntado, sorprende el largo periodo de tiempo que han necesitado Naciones Unidas para darse cuenta de que, en esa fase crítica del posconflicto, dichos países entran en una nueva dinámica para la que necesitan ayuda continuada que consolide los logros de la primera fase de la intervención internacional y que raramente podrán llevar a cabo con éxito valiéndose de sus solas fuerzas. Según fuentes de la propia ONU, en el 50% de los casos ha habido que volver a intervenir a medio plazo tras el término oficial del enfrentamiento armado. Véanse los casos de Angola, Ruanda, Liberia, Somalia o los más recientes de Haití o el Congo, donde ahora mantenemos sendos contingentes militares españoles. No se debía haber pasado a la fase de consolidación de la paz porque todavía no se habían alcanzado las condiciones mínimas necesarias para asegurar el éxito. Tras la definición e implantación de unas precarias estructuras políticas, militares, policiales y administrativas, así como el inicio de la reconstrucción de las infraestructuras, se dio por finalizada la presencia internacional sin que un plan de ayuda continuada y un programa estable de apoyo económico hicieran posible asegurar los logros conseguidos, llevándolos de la mano en un periodo realmente no menos crítico que la fase de la que acababan de salir. Es la hora de limar lógicas asperezas y recelos, disuadiendo de nuevos enfrentamientos y apoyando técnica y económicamente el proceso de resurgimiento de un nuevo marco de relaciones y convivencia. Y para ello hay que mantener el adecuado marco de seguridad tanto para los componentes de la misión como para la población civil.

Recientemente, la reacción de la ONU ha dado como fruto la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, órgano asesor específico del Secretario General (SGNU) y del Consejo de Seguridad (CSNU) para el planeamiento, apoyo, potenciación y seguimiento de la fase posconflicto en los países que acaban de terminar el periodo de enfrentamientos. Le

INTRODUCCIÓN

deseamos que no se pierda en los entresijos de la burocracia de las grandes organizaciones.

La propia naturaleza violenta, origen de la intervención internacional, requiere la integración en el conjunto de la misión de un contingente militar que garantice el marco de seguridad necesario para la actuación de los demás componentes civiles, incluido el policial. De aquí la incompleta idea de que una operación de mantenimiento de la paz es «una operación montada en torno a un contingente militar» pues su presencia no es más que una herramienta para alcanzar la situación final deseada y para el que se necesitan otros actores de la mayor importancia. El elevado número de personas implicadas en las acciones armadas del conflicto va a exigir un gran esfuerzo para su desmovilización y posterior reorganización y entrenamiento de unas nuevas Fuerzas Armadas, en su caso.

Por otra parte la recogida, el control, la clasificación y destrucción de las numerosas armas de todo tipo en manos de los combatientes y del pueblo en general, va a exigir también un gran esfuerzo profesional por parte de los efectivos militares. En este aspecto no hay que olvidar que no estamos ante supuestos de desorden público o delincuencia común, estamos ante una población habituada a la violencia y al manejo de todo tipo de armas y procedimientos de lo más expeditivo. Estamos ante antiguos combatientes, muchos de ellos frustrados y disconformes ante los cuales la mera presencia policial se ha mostrado insuficiente, aunque indispensable. El impacto de la presencia militar entre las facciones enfrentadas, su permanente disponibilidad y despliegue en la totalidad del territorio, su organización y la diversidad de capacidades técnicas, humanas y materiales de que disponen, hacen de ellas un inigualable instrumento de actuación. Simplemente hay que asegurar su permanente coordinación y colaboración a todos los niveles de la administración civil de la misión, descendiendo hasta los órganos locales de gobierno. Un buen ejemplo de colaboración cívico-militar lo encontramos en el Grupo para el Desarrollo de Kosovo, grupo de mandos militares creado a iniciativa del comandante jefe de la Fuerza Militar de Kosovo (KFOR) y puesto a disposición de la autoridad civil de la misión encargada de las tareas de reconstrucción. Asimismo, y como un paso más en la evolución de la colaboración cívico-militar, los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) utilizados en Afganistán, suponen una importante iniciativa que pone de manifiesto que el componente militar de una misión está en condiciones ideales de pres-

INTRODUCCIÓN

tar apoyo en tareas propias del componente civil, sobre todo en los primeros momentos en que la situación todavía no está estabilizada y en tanto se dispone de los necesarios expertos civiles en las diversas áreas de la administración.

Vamos por tanto a intentar profundizar en el escenario posconflicto y en el papel que las Fuerzas Armadas desempeñan o podrían desempeñar en este periodo de consolidación de la paz. Nos adentraremos en el problema aprovechando las experiencias prácticas así como los conocimientos técnicos aportados por cada uno de los componentes del grupo de trabajo constituido en el ámbito de la EALEDE. Aparece como inevitable la descripción conceptual del marco y de los diferentes aspectos y particularidades de este tipo de trabajo, pero nuestra mayor preocupación ha sido no extendernos en consideraciones de carácter teórico y centrarnos tanto como ha sido posible en que pueda llegar a ser una herramienta de conocimiento y difusión de las particularidades de la misión que para el contingente militar surgen en el planeamiento y ejecución de estas operaciones. Hay que tener en cuenta las posibilidades de apoyo con que cuentan los modernos contingentes militares, ya que orgánicamente disponen de personal especialmente cualificado y encuadrado para la colaboración con las autoridades civiles de las misiones así como con la población en general: son los equipos y unidades de la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC). Pero no son ellos los únicos que intervienen, pues las mismas unidades operativas o de apoyo se implican permanentemente en este tipo de actividades. De aquí la necesidad de una completa formación específica previa a la intervención.

A efectos funcionales, hemos estructurado el trabajo dividiéndolo en capítulos correspondientes a los aspectos específicos que hemos considerado más sobresalientes, aunque no exclusivos, de la parte final del proceso de establecimiento y consolidación de la paz. Así pues, hemos partido del estudio de la concepción estratégica de estas operaciones y de los aspectos conceptuales, legales y de organización de las mismas, para adentrarnos en las áreas y acciones específicas necesarias para asegurar la consolidación de la convivencia y el funcionamiento democrático de esa sociedad. Seguidamente, se exponen las particularidades de los aspectos económicos y de las acciones necesarias para asegurar una adecuada financiación internacional que permita llegar a la situación final deseada; el apoyo internacional a la implantación o reforma de las instituciones,

INTRODUCCIÓN

órganos de gobierno y celebración de las elecciones libres que legitimen la nueva situación, así como la implicación de las instituciones civiles y militares internacionales en este tipo de procesos. Finalmente y con independencia de su misión principal de mantener el necesario marco de seguridad, nos detenemos en las acciones de desarme, desmovilización y reorganización de las Fuerzas Armadas del país, donde el componente militar tiene el mayor protagonismo.

MANUEL ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ
General de Brigada del Ejército de Tierra (R).

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

Modelo estratégico actual

Desde su intervención en Cuba en el año 1898, con la excepción de las dos guerras mundiales, Estados Unidos ha venido siguiendo una misma metodología en los conflictos en los que han tomado parte, solos o en coalición con otros países. El método, también utilizado en las operaciones para la consolidación de la paz, se basa en un modelo secuencial que implica la intervención, la estabilización y la reconstrucción.

Este modelo, en su primera fase, busca la conjunción de los intereses de Estados Unidos con los del país en el que se producirá la intervención, de forma que, a ser posible, ésta se produzca a petición de dicho país, con el auspicio del CSNU al menos con el mayor consenso político de un alto porcentaje de la comunidad internacional. Durante esta fase se realiza el planeamiento militar de la operación y la búsqueda de aliados. La segunda fase puede ser una intervención militar de combate, como es el caso de una operación de imposición de la paz, de una interposición e incluso de un ataque preventivo. Esta fase no es deseable y será poco frecuente, ya que la mayoría de los países procura no someter a sus soldados a situaciones de combate. La tercera fase es la estabilización del país y la reconstrucción de sus infraestructuras básicas, bajo el control de una autoridad militar. Esta fase requiere un progresivo incremento de la participación de técnicos civiles, que puedan contribuir a la reconstrucción de las instituciones del Estado y sus infraestructuras. Normalmente se lleva a cabo mediante una operación de paz, a cargo de múltiples países, amparados en una resolución del CSNU. La cuarta fase es la de coexistencia de los poderes de las autoridades locales con el

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

mando de la operación, que paulatinamente va cediendo atribuciones en favor de aquéllas, para dar cada vez un mayor protagonismo a los organismos públicos. A la vez, las fuerzas proporcionan protección a las infraestructuras críticas del Estado, para facilitar la transferencia de poder, hasta que la estabilización culmina con el traslado de la responsabilidad en exclusiva a la autoridad civil local. Y para finalizar la última fase se corresponde con la salida de la zona de operaciones de las fuerzas extranjeras que intervinieron.

La comunidad internacional ha utilizado este mismo modelo en la mayoría de los conflictos, como son los casos de Bosnia, Kosovo, Afganistán e Irán, que están siguiendo procesos largos en el tiempo y costoso en recursos. Todos ellos son una buena fuente de inspiración para analizar las lecciones aprendidas y diseñar un modelo que mejore el existente.

Características del modelo actual

LA PRIMERA CARACTERÍSTICA ES SU CARÁCTER SECUENCIAL

Tanto en su planeamiento como en su ejecución. El proceso seguido en Irak es un ejemplo. Pocos días antes de que terminara la guerra, y no antes, se creó en Estados Unidos la denominada Organización para la Reconstrucción y Ayuda Humanitaria de Irak (ORHA)¹ encargada de dirigir y supervisar todo el proceso de la posguerra, a realizar una vez finalizada ésta. Por lo tanto la reconstrucción que debía llevarse a cabo a continuación, no condicionó las operaciones militares, perdiendo parcialmente de vista la situación final deseada, que exigía el condicionamiento de las operaciones militares a una rápida y eficaz reconstrucción de la paz y la estabilidad. Si tenemos en cuenta que el objetivo final no era ganar la guerra, sino convertir Irak, en un tiempo limitado, en un país estable democrático y prooccidental, esto requería un estudio de todo el proceso, lo más detallado posible y no sólo de la fase del conflicto bélico. Si esto hubiera estado planeado, no se habría producido el vacío de poder institucional que siguió a la caída del régimen de Sadam, que permitió el saqueo de los ministerios, museos y de instituciones estatales.

¹ *Memoria del Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Irak*, p. 33, abril 2003-abril 2004, Publicaciones del Ministerio de Defensa.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

La ONU y la Unión Europea han llevado a cabo operaciones simultáneas, de carácter civil y militar, como fue la operación *Artemis* de la Unión Europea en agosto de 2003, pero éstas han sido excepciones a la norma general entre una mayoría de operaciones secuenciales.

El carácter secuencial obliga a que las fuerzas militares tengan que llevar a cabo misiones no específicamente militares, que normalmente se incluyen y controlan en el ámbito CIMIC, como es el apoyo sanitario a la población civil o el apoyo en la reconstrucción de todo tipo de infraestructuras esenciales, el reparto de alimentos y otro tipo de ayudas, que las Fuerzas Armadas llevan a cabo con la mejor predisposición. Las operaciones deberían tener un carácter más simultáneo y menos secuencial, permitiendo que muchos trabajos sean realizados por especialistas civiles, especialmente de organismos de los Estados que intervienen.

Parece que lo lógico sería planear todo el proceso, incluida la parte civil, desde el principio hasta el final. Esto supondría una actuación simultánea de los organismos civiles y militares en la fase de planeamiento y en la medida de lo posible durante la ejecución.

LA SEGUNDA CARACTERÍSTICA ES LA COMPLEJIDAD

De este tipo de operaciones y actividades. Se trata de procesos en los que intervienen especialistas en un gran campo de disciplinas, difíciles de coordinar, que con frecuencia llevan a cabo sus acciones en ambiente hostil. La escalada del conflicto y la falta de planificación adecuada, aumenta la dificultad.

Veamos cuáles son las áreas de actuación y las actividades que se realizan en una misión de estas características, lo que dará una buena medida de su complejidad. Por otro lado, para llevar a cabo el planeamiento desde antes de la intervención, es necesario determinar las áreas y actividades a desarrollar.

Si analizamos los acontecimientos del conflicto de Irak, tras la caída del régimen de Sadam, vemos que inicialmente la ORHA era una organización multidisciplinar compuesta de personal y medios procedentes de diferentes Departamentos de la Administración estadounidense: Defensa, Asuntos Exteriores, Comunicaciones, Tesoro, Justicia, Agricultura, Comercio, Energía y de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID). Esta Organización se articuló en tres ramas, para actuar en tres tipos de acciones:

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

1. Las relacionadas con la *ayuda humanitaria*, cuya principal actividad era identificar y priorizar las necesidades humanitarias, como alimentos, agua y alojamiento, para colaborar con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
2. El segundo tipo de acciones tenían como finalidad la *reconstrucción de infraestructuras* y servicios como son las carreteras, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones y por otro lado los colegios, centros de salud, servicios financieros, suministro de luz, agua, etc.
3. Por último, estaban las acciones encaminadas al restablecimiento de la Administración civil, como era toda la infraestructura administrativa, de justicia y de poder del Estado iraquí.

Si embargo, apenas tres meses después, la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA), heredera de la estructura de la ORHA, se articulaba en 15 Direcciones. La importancia de los cambios, llevados a cabo en tan poco tiempo, dan una idea de la complejidad que implica la construcción de la paz y de la falta de una definición *a priori* de las actividades a realizar, así como de la inexistencia de un modelo teórico a seguir.

Según Megan Burke², los expertos suelen agrupar las actividades esenciales de los procesos de consolidación de la paz en las siguientes categorías: la seguridad, el gobierno y la administración; el bienestar social y económico; la justicia y la reconciliación; y por último la reintroducción de estos países en las organizaciones internacionales. Cada una de estas categorías llevan a cabo tareas esenciales que están orientadas a la repatriación de refugiados, el desarme, la desmovilización y reinserción de antiguos combatientes, la reconciliación y la justicia de transición, la reconstrucción de las infraestructuras de gobierno, la estabilización macroeconómica, la democratización y la participación civil, y el establecimiento del Estado de Derecho.

En todo caso, estamos ante operaciones complejas y muy variadas, llevadas a cabo en territorio ajeno, con falta de control por parte de las autoridades locales, donde las diferencias culturales deben ser tenidas muy en cuenta a la hora de diseñar cualquier operación.

² MEGAN, Burke: «La recuperación del conflicto armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional», Documentos de trabajo de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

No hay acciones tipo en la consolidación de la paz, que sean válidas para cualquier conflicto. Cada operación tiene sus peculiaridades y requiere, acciones muy distintas y una organización específica para cada caso.

En Irak se organizaron Equipos de Apoyo a los Gobernadores (GST), formando parte de los Equipos de Gobierno (GT), que actuaban en apoyo directo de la CPA, en cada una de las 18 provincias. Los GST estaban constituidos por especialistas en administraciones públicas, finanzas, justicia, agricultura, infraestructura, sanidad, educación y seguridad. Los GST tenían la misión de detectar las principales necesidades de cada provincia, supervisar el desarrollo de los proyectos en su zona, asesorar a los funcionarios del Gobierno, ayudar a supervisar el restablecimiento de la Administración del Gobierno iraquí y mantener una relación estrecha con los equipos CIMIC.

En Bosnia-Herzegovina las condiciones de seguridad están muy consolidadas y eso ha permitido introducir Equipos de Observación y Enlace (LOT) desde el año 2004, cuando la Unión Europea se hizo cargo de la zona con la operación *Altea*. Estos Equipos compuestos por oficiales, suboficiales y tropa están instalados en casas entre la población civil de diversas poblaciones y su misión fundamental es hacerse visibles e integrarse con la población civil, para observar la evolución en todos los aspectos de interés para la misión de paz. Actúan como sensores avanzados, que permiten tomar decisiones para adaptarse a los cambios políticos, sociales y de seguridad que se producen en esa sociedad. España dispone de cuatro LOT, tres con personal del Ejército de Tierra situados en Trebinje (República Srpska), Mostar-Este, Mostar-Oeste y otro de Infantería de Marina en Capljina (Federación Bosnio-Croata).

En Afganistán, el nivel de desarrollo de la estabilización encargada a la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (ISAF) para Afganistán, liderada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), no está tan avanzado y no es posible desplegar LOT. Sí, en cambio, se han organizado PRT, constituidos por pequeñas unidades de una misma nación, que corre con sus gastos y que, como consecuencia, cada una tiene una estructura específica y está dotado de múltiples y diferentes capacidades, según los criterios de la nación responsable, incluso algunos de ellos con dudosa capacidad de autodefensa.

Aunque la idea de la OTAN es que tengan componentes civiles y militares, no es fácil dotarles de especialistas civiles, por lo que, con frecuencia, la mayoría de sus componentes son militares. Hay PRT con y sin componente civil, dependiendo de cada nación responsable.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

Los primeros PRT fueron desplegados por Estados Unidos en Afganistán en diciembre de 2002, coordinados por la Célula de Asuntos Civiles del Mando Operacional CJ9 de la operación *Enduring Freedom*. La fórmula fue adoptada posteriormente por la OTAN, como una forma eficaz de extender la acción de ISAF, si bien en este caso sin misión de combate, quedando las misiones de apoyo a la reconstrucción como primer objetivo. España mantiene actualmente un PRT en Qala-i-Naw.

La misión de los PRT es cooperar a la reconstrucción nacional dando apoyo a las autoridades civiles que deben ser el principal elemento en la reconstrucción. Los PRT también colaboran en la reforma del sector de seguridad, y llevando a cabo proyectos de ayuda humanitaria. En todo caso, pretenden ser una pieza clave en la reconstrucción del Estado y sus estructuras, y son una forma de expandir el control de la OTAN en territorio afgano.

Como vemos, cada operación ha establecido su propia organización y sus propios mecanismos de estabilización y reconstrucción. La conclusión es que cada caso de consolidación de la paz necesita sus propias infraestructuras, adaptadas a sus circunstancias y a la fase en la que se encuentra. Debemos tener en cuenta que los medios disponibles suelen ser escasos y alejados de sus bases logísticas naturales. Todo esto nos conduce a la necesidad de establecer una estructura organizativa flexible y adaptada a las circunstancias de cada conflicto y que necesariamente debe ser planeada en detalle por parte de todos los que intervienen y contando con el país donde se va a actuar. El planeamiento previo debe ser tanto civil como militar, ya que estas organizaciones son multidisciplinarias, con operaciones basadas en efectos.

LA TERCERA CARACTERÍSTICA ES LA DURACIÓN

De las operaciones de consolidación de la paz. La duración de los conflictos y su proceso de construcción de la paz tiene efectos de diversa índole. A mayor duración, mayor coste en recursos humanos y materiales. Este mayor consumo de recursos implica una limitación a la posibilidad de intervenir en otros conflictos y supone el desgaste de todos los recursos existentes.

La prolongación en el tiempo de las operaciones encarece su coste y puede llegar a producir el abandono de las mismas. También puede supo-

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

ner una pérdida de credibilidad para las fuerzas y países que intervienen, que podrían transmitir una imagen, ante su opinión pública y ante la población civil de la zona, de ineficacia. Asimismo, esta pérdida de credibilidad puede afectar a los organismos internacionales responsables como son la ONU, la OTAN o la Unión Europea.

El alargamiento de los procesos acostumbra a la población civil de la zona a vivir de la ayuda internacional, coartando su iniciativa para crear sus propios mecanismos de subsistencia y de producción. En ocasiones la población autóctona mejor formada es contratada por las fuerzas internacionales con buenos sueldos, sustrayendo así a países como Afganistán de una clase formada, que deberían ser los líderes del proceso de reconstrucción, en un país donde las personas con formación intelectual no abundan.

Por otro lado, el tiempo es un factor cicatrizante en las heridas abiertas en los conflictos bélicos, especialmente en las guerras civiles, tratamiento que en ocasiones es inevitable utilizar. Este es el caso de Bosnia-Herzegovina con una duración de más de 14 años. La forma de limitar la duración del conflicto y su proceso de consolidación de la paz es evitar la escalada, con una actuación decidida y precoz de la comunidad internacional con medios militares y civiles que impidan la escalada del conflicto.

La pretensión de implantar nuevas estructuras de tipo democrático en países donde no está asumido este tipo de cultura, requiere tiempo para introducir cambios en las mentes y en los comportamientos políticos y sociales.

La actuación de la comunidad internacional debe estar regida por la cohesión, por la intervención temprana con el objetivo prioritario de evitar la escalada del conflicto, buscando una intervención rápida, de corta duración y con limitados recursos de carácter militar y civil, adaptados a las circunstancias de cada caso.

La planificación estratégica

Dice Sun Tzú, en su libro: *El Arte de la Guerra*, que los guerreros victoriosos primero planean y luego van a la guerra, mientras que los guerreros perdedores primero se lanzan a la guerra y luego planean. Algo de esto ocurre con frecuencia en las operaciones y acciones que se llevan a cabo en el posconflicto. Las operaciones militares se planean con todo detalle, los estados mayores, desde tiempos de paz, instruyen a sus miembros en el

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

planeamiento, aunque siempre esté presente la niebla que no deja ver todos los aspectos a los que se enfrentarán, una vez iniciadas las operaciones. Durante la ejecución de las operaciones, inevitablemente surgirá lo que Clausewitz denominaba la fricción, tanto interna, causada por nuestros propios errores, como la externa, motivada por la actuación del adversario o por la intervención de otros actores.

Las acciones relacionadas con organismos civiles, como industria, justicia, comercio, economía, etc., no se suelen planear con mucho tiempo de antelación, ni disponen de una metodología depurada y entrenada para planear las acciones que se llevarán a cabo en la consolidación de la paz. Una prueba de la falta de planeamiento que suele acompañar a las operaciones relacionadas con el posconflicto ajenas al área militar son las múltiples reestructuraciones que sufrió la ORHA y luego la CPA en Irak, en muy poco tiempo.

A los pocos días de iniciadas las actividades para la reconstrucción de Irak las autoridades estadounidenses se dieron cuenta de que la labor era demasiado grande y compleja para la estructura de la ORHA. A finales de mayo de 2003, apenas un mes después de finalizado las operaciones bélicas se transformó la ORHA en la CPA buscando una mayor eficacia. Se cambió totalmente su estructura, transformándose en una organización más horizontal y descentralizada, articulada en ocho Departamentos: Política del Petróleo, Asuntos Civiles, Política Económica, Ayuda, Administración Regional, Asuntos de Seguridad Interior y Oficina del Portavoz. Sólo un mes después, el 21 de julio, se volvió a reestructurar aumentando con tres nuevos Departamentos: Gobernación, Desarrollo del Sector Privado y Gestión Presupuestaria.

Pero el funcionamiento de la CPA seguía sin ser lo suficientemente satisfactorio, y en septiembre de ese mismo año, se volvió a cambiar la estructura a una de ámbito regional que permitiera actuar a la CPA con eficacia no sólo en Bagdad, sino en las 18 provincias facilitando la estabilización y las acciones del posconflicto en todo el territorio iraquí.

Apenas dos meses después, el 11 de noviembre, se volvió a reorganizar la CPA, aumentando hasta 15 el número de Direcciones Generales al frente de las cuales se situaron representantes de diferentes países de la coalición. Estas Direcciones se agruparon en dos grandes áreas: el Área Político-Administrativa, al frente de la cual estaba un jefe de política que a su vez era el segundo del administrador y jefe de la CPA, el embajador Paul Bremer, y el área de operaciones.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

El Área de Político-Administrativa se articulaba en siete Direcciones: la Dirección de Gobernación, responsable de la democratización e implantación de los derechos humanos; la Dirección de Desarrollo del Sector Privado encargada de impulsar la industria, el comercio, la reconstrucción e implantación de empresas, etc.; la Dirección de Asuntos Civiles, responsable de la educación, la asistencia sanitaria, la justicia, el trabajo, los asuntos religiosos, etc.; la Dirección de Asuntos Exteriores, que incluía los asuntos relacionados con desplazados y refugiados; la Dirección de Seguridad, encargada de la constitución de unas nuevas Fuerzas Armadas iraquíes; la Dirección de Comunicaciones Estratégicas, en la que se encuadran los portavoces de asuntos civiles y militares, y para el reestablecimiento de los medios de comunicación iraquíes; y por último la Dirección de Política Económica, encargada de la reconstrucción de las estructuras económicas en general y, en particular, agrarias y de vivienda.

El Área de Operaciones se estructuraba en ocho Direcciones: Dirección de la USAID, (asuntos de reconstrucción), Dirección de Política de Petróleo, Nuevo Ejército Iraquí, Oficina de Gestión Presupuestaria, Oficina de Gestión de Programas, Dirección de Infraestructuras que incluía el suministro eléctrico, obras públicas, transporte, comunicaciones, asesores regionales y gobernadores provinciales, Dirección de Administración y Logística, y por último la Dirección de Asuntos de Interior, encargado de aduanas, inmigración y policía.

Está claro que de la organización inicial diseñada en abril, pocos días antes de terminar la guerra, a la del mes de noviembre, las diferencias eran abrumadoras y un claro síntoma del escaso esfuerzo que se había dedicado al planeamiento previo. Estas reestructuraciones constantes supusieron una pérdida de eficacia y un alargamiento del proceso que proporcionó tiempo a la resistencia y a los terroristas del jordano Al Zarqawi, para reorganizarse y preparar sus acciones.

Una de las principales características y fortalezas de la OTAN como organismo internacional es que sus 26 países miembros actúan con procedimientos comunes, tanto en el planeamiento, como en la ejecución de las operaciones. Sus oficiales están acostumbrados a trabajar juntos en los Estados Mayores Internacionales y eso les hace eficaces. Sin embargo, con frecuencia, esos mismos oficiales no disponen de procedimientos para planear y trabajar juntos con los funcionarios de otros ministerios de su mismo país.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

La OTAN entrena a su personal dándoles formación y entrenamiento que se lleva acabo mediante la realización de cursos y ejercicios. Además de establecer procedimientos comunes recogidos en los Acuerdos de Normalización (STANAG). En esta Organización se contempla, en ocasiones, la participación de organismos civiles, que tal vez deberían implicarse más, si queremos mejorar los resultados del planeamiento.

La conclusión en este caso es que hay que planear todas las actividades y estructuras civiles participantes en la consolidación de la paz, en paralelo y en coordinación con el planeamiento militar, tanto a nivel nacional como internacional, lo que implica el entrenamiento y el diseño de procedimientos, como existen en el ámbito militar.

Hacia un nuevo modelo de actuación

Las estrategias que se han venido utilizando en los últimos conflictos para la estabilización y la reconstrucción de diferentes zonas, deberían ser reconsideradas dados sus resultados. El modelo actual es básicamente un modelo secuencial en el que se aprecian las siguientes fases: primera, intervención militar para asegurar el fin de las acciones bélicas; segunda, estabilización basada en medios militares exclusivamente; tercera, la creación de estructuras políticas de carácter democrático bajo la supervisión y autoridad de la ONU u otros organismos internacionales; cuarta, transferencia progresiva de autoridad; y quinta, retirada de las fuerzas que intervinieron.

La experiencia de la intervención de la coalición liderada por Estados Unidos en Irak ha puesto de manifiesto la necesidad de planificar, con todo el detalle posible, tanto la intervención militar para ganar la guerra, como la estabilización y reconstrucción del país para ganar la paz y alcanzar la situación final deseada.

El 20 de diciembre de 2005 la ONU estableció la Comisión de Consolidación de la Paz con el objetivo de proponer estrategias encaminadas a lograr la rehabilitación de países afectados por conflictos armados. Esto supone un punto de arranque y un punto de apoyo para países, como España, empeñados en desarrollar una política multilateralista en el ámbito internacional y especialmente en lo referente a las intervenciones militares en el exterior.

La decisión de intervenir en territorio extranjero, es eminentemente una decisión política, de alcance estratégico y en consecuencia debe ser pro-

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

ducto de un profundo estudio político y estratégico. Una decisión de este tipo puede implicar la hipoteca de numerosos recursos tanto civiles como militares durante muchos años, con el coste económico que ello implica y el riesgo que se asume. Es claro que cada vez que se ha tomado una decisión de estas características se ha hecho la valoración de los medios militares a enviar de forma inmediata a la zona, así como de los riesgos que se asumen, pero no está tan claro, que se haya hecho la evaluación de los medios civiles que deberían intervenir a lo largo del proceso y de la duración del mismo. Y esta afirmación se justifica en el hecho de que en el Parlamento se discute de los medios militares y de los riesgos que implica la operación, pero no de los medios civiles, ni de la duración real prevista, que implicará nuestra presencia.

Toda decisión estratégica requiere el análisis de al menos cuatro factores, denominados constantes estratégicas: el entorno físico, territorio donde se aplicará la estrategia, es decir el escenario de actuación; el carácter nacional de los habitantes de la zona, el factor social y humano, sus creencias, sus estructuras sociales, su cohesión, sus estructuras económicas, etc.; el Estado con sus estructuras políticas y administrativas, sus líderes, sus Fuerzas Armadas, sus poderes fácticos, etc., (decía Tilly que «el Estado hace la guerra y la guerra hace al Estado»); y por último, y no menos importante que estos factores, es el sistema de equilibrios de poder.

Cuando se interviene militarmente en una zona con un sistema de gobierno estable, se produce una alteración más o menos sustancial en el equilibrio de poderes existente, dependiendo de la importancia de la intervención. La participación de Estados Unidos y sus aliados en Irak ha supuesto la ruptura del equilibrio de poder de este país, basado en el ejercicio de la tiranía de Sadam Hussein, que imponía un gobierno de minoría suní en un país de mayoría chií con un porcentaje alto de kurdos sometidos.

La caída del régimen de Sadam y la consiguiente ruptura de ese equilibrio de poder no fue restablecida rápidamente por otro sistema, lo que ha implicado, *de facto*, un alargamiento del conflicto en la zona.

Es imprescindible establecer una estrategia que instaure rápidamente un nuevo equilibrio de poder en sustitución del anterior para evitar el caos que puede llevar a todo el sistema a la autodestrucción o a la búsqueda de un nuevo sistema de poder peor que el anterior.

Esta alteración del sistema de poder de un país supone un cambio en los equilibrios de capacidad en un segundo anillo que es la región geopo-

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

lítica a la que pertenece ese país. En el caso de Irak, un cambio en su Gobierno, ahora de mayoría chií, implica una potenciación de la importancia regional de Irán donde reside la mayoría de los chiíes, con un Gobierno con intereses en influir en los pueblos chiíes de la región (especialmente en Irak y Líbano). Todo ello en detrimento del poder y la influencia de otros como puede ser el caso de Estados Unidos. La hipoteca que supone estar implicado en un conflicto como Irak, hace difícilmente imaginable que Estados Unidos pueda abrir un nuevo teatro de operaciones. Esto debilita su posición en el escenario mundial, lo que es aprovechado por Irán para reactivar su plan de enriquecimiento de uranio, para buscar el liderazgo de la región. El acceso al poder de la mayoría chií iraquí, paradójicamente, podría contribuir a lograr ese liderazgo e Israel podría sentirse más amenazada por Irán o Siria. La intervención de Hezbolá parece corroborar los peores augurios en este sentido.

Al igual que al lanzar una piedra en el centro de un estanque en calma, se produce una salpicadura en el lugar y a partir de aquí el equilibrio se va alterando en forma de ondas hasta alcanzar los límites del estanque, así cuando se altera un sistema de equilibrio de poder, en un mundo globalizado, esta inestabilidad se propaga hasta regiones lejanas, con efectos más o menos importantes. La alteración de la estabilidad alcanza un tercer anillo que es de ámbito planetario.

En el anillo global, un país como Corea del Norte ha aprovechado la coyuntura internacional, para retar a la comunidad internacional con su programa nuclear primero declarando que dispone de la bomba atómica para posteriormente hacer una prueba nuclear y, por otro lado, realizando ensayos de misiles de gran alcance *Teapodong-2*, consciente de que es buen momento para obtener ayudas internacionales a cambio de su chantaje, sin miedo a la represalia militar.

Todo esto obliga a planear una estrategia de intervención que restablezca el equilibrio de poder en el ámbito nacional y tenga en cuenta las consecuencias en la región geopolítica y en el ámbito planetario. El restablecimiento de los equilibrios de poder y de estabilidad en el menor tiempo posible, y en los tres anillos descritos, es fundamental para conformar una estrategia correcta.

La conclusión es clara: la estabilización debe ser contemplada como parte esencial de cualquier estrategia de intervención militar del tipo que sea, buscando el restablecimiento de los equilibrios de poder, acordes con los intereses de la comunidad internacional.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

El análisis de las cuatro constantes estratégicas conduce a planificar la intervención militar con operaciones basadas en efectos, contando con el consenso internacional, la conformidad, si ello es posible, de las autoridades locales, con el apoyo de la población de la zona, y de las estructuras estatales del país donde se actúa.

La planificación estratégica buscará restablecer, lo antes posible, los equilibrios de poder que se rompan. Todo ello combinando medios civiles y militares, transfiriendo la responsabilidad y el poder a las autoridades locales en cuanto ello sea posible, etc. Actuando de manera preventiva, antes de que el conflicto escale, con medidas preferiblemente políticas y económicas, etc. La estrategia se descompondrá en acciones de carácter estratégico basadas en efectos.

Es importante el restablecimiento de las estructuras políticas y de poder, como medio previo al normal funcionamiento social; alcanzar el equilibrio de poder interno por la desmovilización y reintegración en la sociedad de los antiguos combatientes; mediante la planificación de proyectos de desarrollo para el restablecimiento del pleno empleo de la población activa, como sistema de equilibrio social; y estableciendo previsiones de las consecuencias en el ámbito regional, en el ámbito global y sus planes de contingencia.

No se puede perder de vista que toda operación de estabilización en un proceso de consolidación de la paz requiere personal preparado y mentalizado para este tipo de operaciones. Por otro lado, a pesar de ser misiones de paz, no están exentas de riesgos que deben ser evaluados en su justa importancia. Estos riesgos son más patentes en la primera fase.

Es muy importante que las Fuerzas Armadas inmersas en un proceso de transformación sepan adaptar sus unidades a operaciones que abarcan un amplio espectro, desde la guerra convencional a las operaciones humanitarias, pasando por los conflictos asimétricos. Hay ejemplos que ponen de manifiesto esta falta de adaptación a las nuevas situaciones y a los nuevos riesgos. Paradigmático es el caso de Mogadiscio (Somalia) en 1993, cuando una fuerza de la ONU que incluía fuerzas estadounidenses trataban de estabilizar la zona en una situación de caos, causado por bandas irregulares, que actuaban con gran impunidad en la capital, en ruinas, y con un millón de refugiados. Las tropas de la ONU se vieron obligadas a hacer frente a hordas de masas de civiles, entre las que se camuflaban los guerrilleros armados. En este ambiente fue derribado un helicóptero estadounidense tipo *Black Hawk*. Durante el intento de rescate de sus ocupantes se estableció un combate de guerrilla

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

urbana en el que perdieron la vida varios efectivos de una compañía de *rangers* norteamericanos. Las imágenes filmadas de la multitud arrastrando por las calles los cadáveres de soldados estadounidenses provocaron tal impacto en la opinión pública norteamericana que Estados Unidos se retiró de la zona.

En Mogadiscio quedaron al descubierto las vulnerabilidades de Ejércitos más preparados para la guerra fría que para operaciones de estabilización en un posconflicto. Era necesario llevar a cabo una profunda transformación en unas Fuerzas Armadas que tienen que saber hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas y actuar con eficiencia en las principales misiones que hoy día se les encomiendan y entre ellas destacan las *operaciones* tipo *Petersberg*, y especialmente en la intervención en posconflictos. Todo ello teniendo en cuenta la extremada sensibilidad de la opinión pública occidental respecto a las bajas propias o civiles, e incluso del adversario, aparecidas en los medios de comunicación.

Todo mando, al actuar en una operación inscrita en un posconflicto, se ve obligado a tener en cuenta el impacto que su actuación puede causar en la opinión pública. La presencia de los medios de comunicación, las limitaciones políticas de la zona y las de su país de origen, el valor de las vidas humanas de sus efectivos y el alto coste de los medios con que éstos están equipados, convierten la labor del mando en una carga pesada sólo aligerada por un correcto planeamiento.

Todo error en una fase de planeamiento incide en las fases posteriores y en la ejecución y conducción de la operación.

Planeamiento y preparación de la operación

El carácter secuencial que actualmente suele aplicarse a la mayoría de las operaciones, tanto en su planeamiento como en su ejecución debe ser reconsiderada. Toda operación de consolidación de la paz, debería ser simultánea en el planeamiento para los órganos civiles y militares desde el principio hasta el fin de la misma y, en la medida de lo posible, también en la ejecución. Si bien la falta de condiciones de seguridad puede obligar a la intervención militar en solitario previa a cualquier otra actuación³.

³ PERAL, Luis: «Contribución española a la construcción de la paz», Documento de trabajo de FRIDE, abril de 2005.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

La complejidad de toda operación de estas características, derivada de una organización específica para cada caso, con múltiples departamentos y niveles de decisión, así como numerosos organismos participantes tanto militares como civiles, como se ha descrito en el caso de Irak, obliga a planear en conjunto desde el principio para alcanzar el objetivo final. A la vez que requiere procedimientos de enlace y comunicación, establecidos a priori para alcanzar un sistema eficaz.

A este respecto, el Ejército del Aire español ha propuesto la creación de una Unidad para la Acción del Estado desde el aire, integrando medios de ese Ejército con otros organismos como la Guardia Civil, Ministerio de Fomento, Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), Vigilancia Aduanera, para operar y planificar de forma conjunta. También el Ejército de Tierra y la Armada contribuyen a la acción del Estado. En el caso de la Armada coordinando con Vigilancia Aduanera, con la Secretaría General de Pesca, con las comunidades autónomas, etc.

En la primera fase y en el nivel estratégico la diplomacia tratará de llegar a acuerdos internacionales para actuar con el amparo de la legislación internacional (resolución del CSNU), a la vez que se trata de alcanzar la detención de las hostilidades por todas las partes en conflicto y, en el caso español, la aprobación parlamentaria. Pero previamente se habrán iniciado las actividades de planeamiento y preparatorias bajo la dirección del Gobierno. Es necesario coordinar todas las actividades con aquellos otros ministerios que, de una u otra forma, intervienen y dar instrucciones para las relaciones con la prensa.

Esto implicaría las siguientes fases, en paralelo con el planeamiento operativo: primera, el establecimiento de los requisitos para llevar a cabo los planes, las limitaciones civiles y militares, la dirección de las operaciones en ambos ámbitos; segunda, que analiza la situación final deseada y orienta y fija la misión; y la tercera, en la que se desarrolla el concepto de la operación en el ámbito civil y militar exponiendo cómo llevarla a cabo.

El planeamiento conjunto, civil y militar, permite realizar planes avanzados con planes de contingencia y planes de respuesta a crisis y planes de apoyo que faciliten la rapidez en la intervención. En este ámbito el planeamiento conjunto con fuerzas policiales a través del trabajo de la Guardia Civil es fácil de alcanzar ya que los oficiales de ésta que realizan los Cursos de Estado Mayor con el resto de los oficiales de las Fuerzas Armadas conocen a la perfección los procedimientos de planeamiento de OTAN, que son los utilizados por la Unión Europea, y por supuesto, los nacionales.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

En el nivel operacional se estudiará la entidad y tipo de fuerza operativa que se empleará y las unidades que conformarán el contingente y su rotación de personal. Posteriormente se prepararán todos los detalles de la operación hasta el momento de la transferencia de autoridad.

Es necesario realizar un reconocimiento de la zona de operaciones que permita localizar alojamientos, estado de las vías de comunicación e infraestructuras en general, y otros aspectos que condicionarán la operación, así como establecer acuerdos con las autoridades del país que nos recibe para regular las diferentes situaciones y necesidades.

Un aspecto fundamental es crear un sistema de obtención de información e inteligencia sobre los riesgos y amenazas a que pueden enfrentarse nuestras fuerzas en zona, así como todo aquello que pueda ayudar a planear la operación.

Siempre que la disponibilidad de tiempo lo permita, es conveniente preparar a las unidades participantes con material similar o igual al que luego utilizarán en la zona, adiestrándolas en las misiones que deben cumplir.

Resulta imprescindible establecer unas ROE, o en su caso reglas de comportamiento, que permitan cumplir con la misión y faciliten la protección de la fuerza frente a potenciales riesgos en caso de escalada del conflicto. Es posible que en este tipo de escenarios de posconflicto haga su aparición el terrorismo u otro tipo de amenaza asimétrica, como la guerrilla. Las ROE tienen que ser útiles para poder hacer frente a esta amenaza. Para esto, es necesario disponer de mandatos de la ONU claros y adecuados a la misión encomendada.

Es necesario hacer una estimación lo más fiable posible de la duración de la misión y su coste. La mejor forma de limitar la duración de las operaciones es una actuación decidida desde el principio, evitando errores de planeamiento o, lo que es peor, la falta del mismo, tanto en el ámbito civil como en el militar. El planeamiento debe abarcar todas las operaciones desde el principio hasta la situación final deseada, buscando limitar en el tiempo la operación. Para ello, puede ser imprescindible una actuación temprana que evite la escalada del conflicto. Esto requiere una gran cohesión internacional.

La operación *Artemis*, realizada con éxito, puso de manifiesto que intervenciones tempranas con pocos medios militares y con acciones políticas y económicas actuando simultáneamente, en lugar de secuencialmente, pueden ser eficaces. En todo caso, la creación de la Fuerza de Respuesta

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

Rápida (NFR, en sus siglas en inglés) de la OTAN y de los *Battlegroup* de la Unión Europea permiten una intervención rápida al comienzo de las crisis, lo que impedirá su escalada. Este debe ser el primer objetivo de la comunidad internacional, valorando el alto coste en vidas humanas que supone el inicio de todo conflicto bélico, sin olvidar el consumo de recursos humanos y materiales que luego implicará la consolidación de la paz para la comunidad internacional, si el conflicto bélico estalla.

La Unión Europea, en la Cumbre de Santa Maria da Feira en 2000, puso las bases para el establecimiento de una estructura civil de gestión de crisis como, por ejemplo, la preparación de 5.000 policías de los diferentes países miembros para actuar en operaciones internacionales de consolidación de la paz. Misiones como *EU-Just Lex* para formar mandos policiales y funcionarios de Justicia es una de sus misiones. España, siempre atenta a colaborar con la Unión Europea en operaciones internacionales de este tipo, debe jugar un papel en la transformación de las operaciones y su planeamiento hacia la dirección establecida por Bruselas.

Esta forma de actuar es coincidente con las Operaciones Basadas en Efectos (EBAO), teniendo en cuenta que EBAO, según la OTAN, es la aplicación integrada de todos los instrumentos del potencial aliado, tanto militares como no militares, para crear efectos en las operaciones, de manera que se consiga el propósito deseado. Los instrumentos de poder aliado son políticos, económicos, civiles y militares.

Todo esto requiere un cambio intelectual, que implica una mayor capacidad de toma de decisiones, adoptadas con mayor rapidez, y una coherencia entre los efectos de las operaciones con los otros instrumentos del poder nacional. Todo ello unido a una mayor capacidad de despliegue y sostenibilidad de nuestras Fuerzas Armadas sobre el terreno, a gran distancia de sus bases de origen.

MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN
Coronel del Ejército de Tierra.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

Introducción

La organización militar puesta al servicio de la paz y seguridad internacionales debe actuar siempre en el marco de la legalidad y de la legitimidad. Tanto las causas que conducen a la decisión de recurrir a las Fuerzas Armadas, una vez cesadas las hostilidades activas y acordada o impuesta la paz, como los objetivos perseguidos y el empleo de los medios (armas) y métodos (procedimientos) para conseguirlos son peculiares y regulados por normas y acuerdos internacionales. La doctrina tradicional no sirve para aplicarla en situaciones en las que el uso de la fuerza está autorizado, a la vez que encauzado o encorsetado, por un organismo internacional, que le da cobertura a la actividad militar aun en el caso de que no exista un conflicto armado, bien porque éste no se haya producido, como ocurre en el marco de la prevención de conflictos, bien porque una vez finalizadas las hostilidades sigue en vigor dicha autorización en el periodo posbélico. Un conocimiento básico, que no tiene porqué ser especializado, de los entornos jurídicos y organizativos es imprescindible para que todos los que intervengan en la planificación militar de una operación en el periodo de consolidación de la paz, destinatarios preferentes de este trabajo, puedan utilizar y asimilar conceptos, reglas y principios procedentes del mundo del Derecho Internacional como elementos referenciales, orientadores y limitadores en el proceso normalizado de la decisión.

Por otra parte, las nuevas operaciones de paz pueden consistir en misiones denominadas «de tres bloques» (*three blocks operations*) que se ensayaron en el ejercicio del Eurocuerpo *Joint Sword 2006*, de adies-

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

tramiento simultáneo en operaciones de guerra convencional, de apoyo a la paz y de ayuda humanitaria⁴. Un soldado destinado en el Líbano, Afganistán o Bosnia es posible que tenga que desempeñar tres roles diferentes con tres normas de conducta distintas. Además de las misiones propias de un contingente militar, que pueden llevarle a verse implicado en un intercambio de disparos frente a un agresor hostil, en el que las ROE aplicadas deben ajustarse a lo establecido en el Derecho Internacional Humanitario (DIH), este soldado debe cambiar su actitud y comportamiento ante otro tipo de misiones que le relacionan con la población civil, bien desempeñando funciones policiales durante sus tareas de vigilancia para el mantenimiento de la paz, que le exigen un conocimiento básico de los derechos humanos, bien contribuyendo a la asistencia humanitaria y a la reconstrucción y rehabilitación del territorio en el que está desplegado. Incluso puede actuar encuadrado en un PRT constituido por un componente militar y otro civil que, como afirma Silvela⁵, «son una solución de compromiso entre el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones exclusivamente de combate y la extensión de su cometido a la ayuda humanitaria». Y todos esos papeles y cambios de actitud deben estar en condiciones de realizarlos, como dice Jeffrey Schwerzel, en el mismo día. Los soldados tienen que salir airoso en todas estas facetas, y además ser capaces de operar dentro de formaciones multinacionales⁶. Ese perfil de soldado sólo puede lograrse: *a)* mediante una planificación de la operación que no deje cabos sueltos y no convierta la imprevisión en incidencias a resolver por los escalones inferiores; *b)* mediante la formulación de unas reglas de comportamiento adaptadas a las distintas situaciones y roles; *c)* mediante unos cursos específicos de formación impartidos por verdaderos especialistas; y *d)* sobre todo a través del liderazgo, sensibilidad y responsabilidad de los mandos.

⁴ *Revista Española de Defensa*, junio de 2006. SILVELA, Enrique: «Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 49/2005.

⁵ SILVELA, Enrique: *opus citada*.

⁶ SCHWERZEL, Jeffrey: «La transformación de las actitudes», número monográfico sobre construcción de la paz, *Revista de OTAN*, 2005, véase en: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/art1.html>

Conceptos y líneas de acción en el marco de la ONU

Los instrumentos utilizados por Naciones Unidas para promover la paz y la seguridad internacionales se aplican antes, durante y después del conflicto armado. Boutros Boutros-Ghali, en 1992, desarrollando el concepto clásico de seguridad colectiva, los clasificó y agrupó según los ya conocidos términos de «diplomacia preventiva» o «conflict prevention», «establecimiento de la paz» o (*peace making*), «mantenimiento de la paz» o (*peace keeping*), imposición de la paz o (*peace enforcement*), «consolidación de la paz» o (*peace building*), «sanciones» y «desarme».⁷ Aunque algunos de estos instrumentos pueden sugerir un proceso secuencial, la realidad es que las actividades que comprenden están interrelacionadas en un sistema de ciclo abierto de carácter muy dinámico. Dicho en otros términos, estas actividades se influyen mutuamente, se realimentan y en la práctica se reproducen. Por ejemplo, ciertas medidas a tomar en el marco de la consolidación de la paz traen causa de las adoptadas en la prevención del conflicto y a su vez previenen una posible reanudación de éste. Esta filosofía de ciclo completo ha tenido reflejo del modo más evidente en la recomendación realizada por el Grupo de Alto Nivel de la ONU en diciembre de 2004 de establecer una Comisión de Pacificación de la ONU capaz de dar apoyo a «Estados-problema» tanto en condiciones de preconflicto como de posconflicto.

Además, estos instrumentos no son excluyentes por lo que normalmente se han aplicado simultáneamente o se han solapado varios de ellos o incluso todos. Quizá sea ésta la razón por la que existe actualmente una notable confusión en cuanto al concepto y contenido de las llamadas genéricamente «misiones u operaciones de paz», expresión utilizada por primera vez en el Informe Brahimi en 2000⁸.

NATURALEZA, CONCEPTO Y TIPOLOGÍA EN EL PERIODO POSCONFLICTO DE LAS OPERACIONES DE PAZ

La evolución de las primitivas operaciones de mantenimiento de la paz en función de los acontecimientos, experiencias, aciertos, fracasos rotun-

⁷ Informe «Agenda para la Paz», A/47/277-S/24111E.

⁸ Informe Brahimi del 17 de agosto de 2000, A/55/305, S/2000/809.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

dos y lecciones aprendidas, así como las recomendaciones de expertos de alto nivel como las contenidas en el Informe Brahimi, ha dado paso a operaciones como la del Líbano⁹ en la que las Fuerzas de Protección de la ONU (FPNUL) está autorizada a que tome todas las medidas necesarias y que estime que están dentro de sus capacidades en las zonas de despliegue de sus fuerzas, para asegurarse de que su zona de operaciones no será utilizada para llevar a cabo actividades hostiles de ningún tipo, a que resista los intentos de impedirle, por medios coercitivos, cumplir las funciones que le incumben de conformidad con el mandato del CSNU, a que proteja al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de la ONU, vele por la seguridad y la libertad de circulación del personal de Naciones Unidas y trabajadores humanitarios, y que, sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno del Líbano, proteja a los civiles que se encuentren bajo amenaza inminente de sufrir violencia física.

Es evidente que abarcan responsabilidades políticas, humanitarias y militares para consolidar el cese de las hostilidades, utilizando fuerzas de interposición con gran poder disuasorio, y normas para trabar combate que implican una autorización, si bien restringida, del uso de la fuerza, junto a otro tipo de operaciones posconflicto, a las que con mejor o peor fortuna se denominan operaciones integradas o multidimensionales, en las que la complejidad de las tareas impone la presencia de múltiples actores, y en las que la preponderancia de los actores civiles sobre los militares o viceversa es determinante, a mi juicio, para clasificar las operaciones posconflicto en operaciones de consolidación de la paz¹⁰, en las que el uso de la fuerza está autorizado, al amparo del Capítulo VII de la Carta, o en misiones políticas de Naciones Unidas que llevan a cabo tareas propias de una administración temporal y que se gestionan por el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) que, al igual que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), depende del SGNU. Las misiones políticas tienen muchos puntos en común con las operaciones de consolidación de la paz. La particularidad que tienen consiste en la preponderancia casi absoluta de los componentes civiles y policiales, y con un elemento militar limitado a tareas de asesoramiento, formación y obser-

⁹ Resolución 1701/2006 del CSNU.

¹⁰ El Capítulo VI de la «Agenda para la Paz», se titula «Post-conflict peace building», se completa en 1995 con el *Suplemento de un Programa de Paz, A/50/60-S/1995/1*. La parte relacionada a la consolidación de la paz se encuentra en el Capítulo III, C.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

vacación pero sin formar contingentes. Si resulta necesario el componente militar entonces lo aportan las organizaciones regionales, quedando en tal caso fuera del control de Naciones Unidas.

Un factor que ha coadyuvado al auge de las operaciones de consolidación de la paz reside en el hecho de que la mayor parte de los conflictos no son interestatales sino intraestatales y frecuentemente se producen en Estados desestructurados o frágiles. Esta realidad condiciona la naturaleza de las operaciones de paz en las que el objetivo final no es sólo terminar con la situación de enfrentamiento armado, sino también crear las condiciones para la reconstrucción, el restablecimiento de las instituciones básicas, la reconciliación, apoyar el desarrollo sostenible de un tejido económico mínimo y prestar ayuda humanitaria a las poblaciones que sufren las consecuencias de estas situaciones. Estas nuevas necesidades no pueden ser cubiertas únicamente por los contingentes militares tradicionalmente preponderantes en las operaciones de paz clásicas o de primera generación. La organización, objetivos y procedimientos de las actuales operaciones de paz exigen que el recurso humano sea muy variado y especializado, y la misión debe cumplirse empeñando no sólo fuerzas militares, sino también contingentes civiles y policiales y recursos financieros.

NECESIDAD DE UNA DOCTRINA OPERACIONAL

Es una necesidad sentida en el mismo seno de Naciones Unidas y expuesta en un documento interno de la Organización, en este mismo año¹¹. El SGNU, en su calidad de presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación, debería liderar la preparación de un marco institucional en la Junta, proponiendo *la doctrina operacional, la guía general, las normas para trabar combate y las directrices referentes a la participación del sistema de Naciones Unidas en misiones de paz integradas*, que se sometería a la consideración y aprobación de los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de Naciones Unidas.

¹¹ FONTAINE ORTIZ, Even e INOMATA, Tadanori: *Evaluación de la presupuestación basada en los resultados de las operaciones de mantenimiento de la paz*, Dependencia Común de Inspección, Naciones Unidas, Ginebra, 2006.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

La existencia de una doctrina operacional además de mejorar la coordinación de todas las actividades de consolidación de la paz, estimularía la cooperación con Naciones Unidas de las partes involucradas en futuros acuerdos de paz, incluidas las organizaciones regionales, de forma que, desde la etapa inicial de las negociaciones, todos tuvieran presente la necesidad de que las operaciones de paz satisficieran unas *condiciones mínimas*, incluida la necesidad de un *claro objetivo político, el carácter viable de las tareas y los plazos establecidos, así como el cumplimiento de las normas y principios del Derecho Internacional*, en particular el DIH y la legislación sobre derechos humanos y refugiados. En este orden de ideas, la doctrina operacional contribuiría a que las tareas diseñadas de las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz fueran apropiadas a la situación sobre el terreno, incluyendo la toma en consideración de *factores decisivos*, tales como *las perspectivas de éxito, la posible necesidad de proteger a la población civil y la posibilidad de que algunas partes traten de quebrantar la paz mediante actos de violencia*¹².

Ante la inexistencia de una doctrina operacional, la experiencia ha demostrado que ha habido una tendencia por parte de la Secretaría General a aplicar las hipótesis más optimistas a las situaciones en que las partes locales han demostrado históricamente el peor de los comportamientos. Es ilustrativo a estos efectos el informe de Kofi Annan de 16 de julio de 2006 sobre la situación en el Líbano en el que las actitudes de Israel y de Hezbolá hacían muy difícil la misión de paz. Transcribo algunos párrafos muy significativos:

«Esa noche las Fuerzas de Interposición (FDI) advirtieron a la FPNUL de que dispararían contra quienes se acercasen a la Línea Azul, incluido el personal de Naciones Unidas.» «Un numeroso grupo de aldeanos de Marwahin se acercó a pie y solicitó refugio. La FPNUL les explicó que no se encontraba en condiciones de proporcionarles asistencia humanitaria y les pidió que regresasen a sus hogares donde estarían más seguros.» «La FPNUL fue atacada mientras trataba de recuperar los cadáveres de civiles y un soldado perdió un ojo». «El fuego de las FDI ha alcanzado tres posiciones de la FPNUL.» «La FPNUL registró también diversos incidentes de disparos de armas ligeras de Hezbolá desde las cer-

¹² Resolución 1327/2000 del CSNU.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

canías de las mismas posiciones de Naciones Unidas.» «La autoridad y el control de seguridad del Gobierno del Líbano han seguido siendo muy limitados, especialmente en las zonas próximas a la Línea Azul.» «El control de la Línea Azul y sus inmediaciones parece haber seguido en su mayor parte en manos de Hezbolá, con puestos de observación permanentes y temporales y patrullas.» «La FPNUL encontró que Hezbolá con mayor frecuencia le negaba temporalmente el acceso a diferentes puntos a la Línea Azul. En una ocasión registró un vehículo de la FPNUL y confiscó temporalmente equipo de Naciones Unidas.»

A este respecto la doctrina operacional debiera garantizar que los mandatos especificaran con claridad las facultades de una operación para usar la fuerza, la generación de fuerzas más potentes, mejor equipadas y más caras, basadas en hipótesis realistas que tuvieran en cuenta las dificultades con que se tropezará en la ejecución, y con un poder de disuasión convincente. Además, se debería suponer que el personal militar o policial de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas que fuera testigo de actos de violencia contra civiles estuviera autorizado a intervenir, con los medios a su disposición, en apoyo de los principios básicos de la ONU¹³. En particular, las fuerzas de Naciones Unidas empleadas en operaciones complejas deberían contar con la inteligencia sobre el terreno y otros recursos necesarios para montar una defensa eficaz contra una oposición violenta.

Otro aspecto a considerar en los mandatos es que no sean ambiguos ni contradictorios con los objetivos perseguidos. El caso de Kosovo es paradigmático, en cuanto que no se puede, en aras a una mínima congruencia, atacar y defender al mismo tiempo, con actuaciones de distinto signo y omisiones flagrantes, la soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia. La resolución 1244/1999 del CSNU, habilitadora de la Misión de la ONU en Kosovo (UNMIK), no dejaba de afirmar en su preámbulo la soberanía y la integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia, incluyendo a Kosovo, pero con una sustancial autonomía y administración propia para esa región.

¹³ Informe Brahimi, *opus citada*, (párrafos 48 a 64).

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

LA ESTRUCTURA DE APOYO A LAS OPERACIONES POSCONFLICTO EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Normalmente el personal militar que interviene en el planeamiento está familiarizado con la estructura interna y las de las organizaciones regionales europeas, pero no tanto con la estructura de apoyo de Naciones Unidas. Para abordarla es preciso antes hacer un poco de historia. Es un hecho contrastado que aproximadamente la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años y precisamente en este punto es donde existía una enorme laguna en el mecanismo institucional de la ONU: ningún componente del sistema se ocupaba específicamente de ayudar a los países en la fase de transición de la guerra a una paz duradera. Kofi Annan¹⁴ recordaba algunos fracasos catastróficos tras la negociación de acuerdos de paz: por ejemplo, en Angola en 1993 y en Ruanda en 1994. Estos dos hechos, decía, vienen a confirmar el mensaje que:

«Para prevenir los conflictos, debemos asegurarnos de que los acuerdos de paz se apliquen de manera sostenida y sostenible».

Por consiguiente, proponía que se estableciera una *Comisión de Consolidación de la Paz*, de carácter intergubernamental, así como una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la Secretaría General, para alcanzar este objetivo. Para ser verdaderamente eficaz, añadía el SGNU:

«La Comisión de Consolidación de la Paz debería estar integrada básicamente por un subconjunto de miembros del CSNU, un número similar de miembros del Consejo Económico y Social, los principales países que aportan contingentes y los principales donantes de un fondo permanente para la consolidación de la paz. En sus operaciones en los distintos países, la Comisión de Consolidación de la Paz debería contar con la participación de las autoridades nacionales o de transición, las entidades y organizaciones regionales.»

¹⁴ ANNAN, Kofi: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», p. 35, 21 de marzo de 2005.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

La Cumbre de septiembre de 2005 estableció que la Comisión de Consolidación de la Paz debería empezar a funcionar a más tardar el 31 de diciembre de 2005 y, cumpliendo con el plazo fijado, el CSNU y la Asamblea General decidieron, el 20 de diciembre, establecer la nueva Comisión de Consolidación de la Paz para proponer estrategias encaminadas a lograr la rehabilitación de países afectados por conflictos armados. La reunión inaugural de la Comisión de Consolidación de la Paz tuvo lugar el 23 de junio de 2006. Es por lo tanto muy pronto para juzgar sobre resultados, aunque es muy prometedor el hecho de que la maquinaria de la ONU está adoptando un ritmo de cambios acelerado. Los propósitos principales de la Comisión serán los siguientes: agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos; proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos; y ofrecer formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todos los agentes pertinentes, tanto de la ONU como ajenos a la organización, concebir prácticas óptimas, ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el periodo en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos.

Otro organismo muy importante para garantizar el éxito de las misiones integradas es el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS) que depende del secretario general adjunto de Asuntos Políticos. El CEPS creó también el primer equipo de tareas plenamente integrado para misiones en respuesta a la situación imperante en el Afganistán tras el 11 de septiembre de 2001. También se utilizó ese mecanismo en la planificación de la misión de Liberia. Ese equipo de tareas contribuyó a que la ONU respondiera de forma coherente a la situación en el terreno, así como al proceso de planificación integral de la misión, en el que intervinieron todas las partes pertinentes del sistema de Naciones Unidas¹⁵. El DPKO adoptó un modelo de planificación integrada de misiones en febrero de 2004.

Otra de las deficiencias del sistema se centra en la falta de capacidad adecuada de gestión de información y análisis estratégico. La disponibilidad de información exhaustiva, actualizada, precisa y realista es crucial para el éxito futuro de cualquier operación posconflicto, y éste sigue siendo un aspecto que hay que mejorar.

¹⁵ FONTAINE ORTIZ, Even e INOMATA, Tadanori, *opus citada*.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

Una de las carencias evidentes es que no hay en la sede un centro con funciones suficientemente sólidas en materia de *estrategia y política de tecnología de la información a nivel de usuario para operaciones de paz*¹⁶.

En las operaciones de consolidación de la paz tienen gran importancia los asuntos relacionados con los derechos humanos. En el año 2006, la Asamblea General ha establecido el nuevo *Consejo de Derechos Humanos*¹⁷ que los líderes mundiales habían resuelto crear en la cumbre de septiembre de 2005, sustituyendo a la muy desprestigiada Comisión. Es de lamentar que el Gobierno estadounidense decidiera votar en contra de la resolución. Sin embargo, ha declarado que cooperará con el Consejo y lo respaldará. El resultado de la votación, con 170 votos a favor, cuatro en contra y tres abstenciones, demuestra un respaldo internacional inequívoco hacia el Consejo. Los países más flagrantes violadores de derechos humanos cultivaban relaciones a través de sus bloques regionales para ganarse la candidatura y elección a la Comisión de Derechos Humanos, a fin de protegerse a sí mismos y utilizaban posteriormente su cargo en la Comisión para ejercer presión contra resoluciones que condenaban graves abusos de los derechos humanos.

El Consejo será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de una manera justa y equitativa.

Nuevo concepto de seguridad

No pueden entenderse en su plenitud las nuevas operaciones de consolidación de la paz fuera del contexto de la seguridad en su concepto ampliado. Las amenazas a una paz duradera no vienen exclusivamente del ámbito político-militar. El *Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*¹⁸ al que se encomendó el objetivo de evaluar las actuales amenazas a la paz y a la seguridad internacionales presentó, el

¹⁶ FONTAINE ORTIZ, Even e INOMATA, Tadanori, *opus citada*.

¹⁷ Mediante la resolución 60/251 de 15 de marzo de 2006.

¹⁸ Informe Panyarachun.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

1 de diciembre de 2004, un Informe titulado: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos»¹⁹. La idea básica consiste en considerar que:

«La paz y la seguridad, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos son tres elementos indivisibles e íntimamente interrelacionados que constituyen un todo, en el que la falta de uno de ellos impedirá el disfrute de los restantes»²⁰.

Esta idea que ha prendido en la comunidad internacional supone un cambio de concepción de la seguridad, en cuanto a que, al ser las amenazas colectivas, la división entre débiles y fuertes produce vulnerabilidades mutuas, *la seguridad de los Estados es interdependiente* y, en consecuencia, ningún Estado puede por sí solo hacer frente a las amenazas –lo que equivale a proscribir soluciones unilateralistas– por lo que es indispensable contar con estrategias concertadas, es decir multilateralistas.

El SGNU en marzo del 2005, con base en las contribuciones anteriormente mencionadas, recalcó que hoy en día la seguridad colectiva depende de que se acepte que las amenazas que cada región del mundo considere más urgentes tienen de hecho la misma urgencia para todos²¹.

El uso de la fuerza en operaciones posconflicto

En el año 1945, los Estados decidieron en la Carta que el CSNU tendría la competencia exclusiva para iniciar una acción que implicara el uso de la fuerza. Desgraciadamente, la falta de voluntad de los Estados de aplicar en su integridad las disposiciones de la Carta y, en especial, de celebrar los acuerdos del artículo 43, ha provocado que el CSNU se haya converti-

¹⁹ Veáse SANJOSÉ GIL, Amparo: «Algunas reflexiones sobre el informe del grupo de alto nivel creado por el secretario general y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas», *Reei*, número 9, 2005, accesible en: [http://www.reei.org/reei9/A.Sanjose\(reei9\).pdf](http://www.reei.org/reei9/A.Sanjose(reei9).pdf)

²⁰ España en el proceso de preparación de la Cumbre 2005: posiciones y prioridades, accesible en: <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Asuntos/Organismos+internacionales/5+-+NNUU.htm>

²¹ ANNAN, Kofi: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», *opus citada*.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

do, en muchas ocasiones, en una especie de simple árbitro que se limita a «autorizar» o «no autorizar» que se use la fuerza²².

LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD DE LA ACCIÓN MILITAR

La falta de una acción apropiada constituiría una nueva amenaza global. Ello nos lleva a considerar la legalidad y oportunidad de la acción militar, en solitario o en conjunción con otras acciones, en defensa de la paz y una vez que se ha logrado al menos un alto el fuego, cuando existen perspectivas viables para un acuerdo de paz y se inicia el camino lento de la reconstrucción. Parece claro, sin embargo, que en este escenario de defensa frente a las nuevas amenazas, que persisten en toda su peligrosidad en el periodo posconflicto, la organización, los procedimientos y los medios militares tradicionales no suponen, por sí solos, un poder de disuasión suficiente ante este nuevo enemigo procedente del campo de la salud, del medio ambiente, de los desastres naturales, del factor económico, del mundo del terrorismo o la delincuencia transnacional, que no utiliza armas convencionales y para el que no existe el campo de batalla ni la confrontación directa. A mi juicio, la acción militar debe emplearse, en función de su necesidad, con un grado de intensidad variable, que puede disminuir o aumentar de acuerdo con los acontecimientos, pero en todo caso, con carácter de complementariedad respecto a otros esfuerzos policiales y civiles, y vocación residual, en cuanto a que el final de la acción militar siempre precederá a las acciones civil, policial y humanitaria.

LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD

No es suficiente que la acción militar en posconflicto se ajuste a la legalidad. Es imprescindible que la participación militar en una operación de mantenimiento de la paz o de consolidación de la paz se produzca en medio del más amplio consenso posible, tanto en el seno de la comunidad internacional como en el ámbito interno. La eficacia del sistema mundial de seguridad colectiva, depende no sólo de la legalidad de las decisiones sino de que haya una idea común de que son legítimas y de que se adoptan sobre la

²² SANJOSÉ GIL, Amparo, *opus citada*.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

base de pruebas sólidas y por buenas razones, tanto morales como jurídicas. En ese sentido, el Grupo de Alto Nivel ya citado propone que las decisiones del CSNU sobre si ha de autorizar o no el uso de la fuerza, se adopten teniendo en cuenta unos criterios ya no a si se *puede* usar legalmente la fuerza sino a si se *debe* usarla por cuestiones de conciencia y sentido común.

Las directrices que propone el Grupo tratan de aumentar al máximo la posibilidad de lograr consenso en el CSNU acerca de si procede o no utilizar la acción coercitiva, incluida la fuerza armada, de aumentar al máximo el apoyo internacional y de reducir al mínimo la posibilidad de que un Estado miembro actúe fuera del seno de éste.

Los cinco criterios básicos de legitimidad se indican a continuación:

1. *Gravedad de la amenaza.* La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar?
2. *Propósito correcto.* ¿Queda de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?
3. *Último recurso.* ¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?
4. *Proporcionalidad de los medios.* La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone, ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?
5. *Balance de las consecuencias.* ¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada?²³.

Por su parte, el SGNU Kofi Annan hace suyas estas propuestas recomendando al CSNU que apruebe estos principios y exprese su intención de regirse por ellos al decidir si ha de autorizar o prescribir el uso de la fuerza²⁴.

²³ SANJOSÉ GIL, Amparo, *opus citada*.

²⁴ ANNAN, Kofi: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», *opus citada*.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

EL DEBER DE RECONSTRUIR

El deber de reconstruir es una de las obligaciones dimanantes del genérico deber de proteger de los Estados que abarca tres responsabilidades específicas:

1. La responsabilidad de *prevenir*: eliminar tanto las causas profundas, como las causas directas de los conflictos internos, y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
2. La responsabilidad de *reaccionar*: responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.
3. La responsabilidad de *reconstruir*: ofrecer plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar²⁵.

La importancia que tiene el arraigo en la conciencia colectiva de un deber internacional de reconstruir es que supone en la práctica un nuevo concepto de soberanía, una especie de soberanía dual como la llama Kofi Annan, que incorpora la soberanía de los pueblos, de modo que los Estados no tienen competencia exclusiva en lo que atañe a la protección de su propia población civil, y abre el camino legal y legítimo a la puesta en marcha de operaciones de consolidación de la paz sin el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto.

Marco jurídico de la fuerza expedicionaria

Es muy cierta la afirmación de que:

«El omitir la consideración y el cumplimiento de las normas jurídicas en cualquier instancia, sea del nivel estratégico, operacional o táctico, puede traer aparejado –entre otras consecuencias no

²⁵ Una visión muy directa la ofrece EVANS, G: «La responsabilidad de proteger», *Revista de la OTAN*, invierno de 2002.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

deseadas– el fracaso de la misión, y es por ello que su importancia adquiere dimensión estratégica»²⁶.

La intervención española se concretará y desarrollará dentro de un marco jurídico compuesto por normas y convenciones, tanto en el ámbito internacional, incluidos aquellos acuerdos políticos y diplomáticos con trascendencia jurídica, como en el ámbito interno, constituido por disposiciones con rango de ley, esencialmente la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), y también las emanadas del poder ejecutivo, en virtud del ejercicio de la potestad reglamentaria. Asimismo son relevantes las normas de Derecho interno existentes en el territorio en el que actúe la fuerza expedicionaria. Con este referente tan próximo y actual de la previsible actuación de la fuerza militar española en un periodo posconflicto me propongo exponer a continuación las principales claves e instrumentos de este marco jurídico.

EL NUEVO MARCO LEGAL EN ESPAÑA.

NORMAS Y CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN

DE LAS UNIDADES MILITARES MÁS ALLÁ DE NUESTRAS FRONTERAS

A pesar de ser relativamente reciente, la Constitución de 1978 no tuvo en consideración, al menos expresamente, la intervención militar española en misiones de paz. Es más, la Constitución parece descartar todo tipo de acciones armadas de carácter ofensivo²⁷, no contiene ninguna referencia a una participación española en sistemas de defensa colectiva de carácter regional, ni a las implicaciones militares que se deducen del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, ni siquiera facilita las cosas la indefinición actual de el término constitucional «guerra» superado por el concepto más amplio y menos formalista de «conflicto armado» y la enu-

²⁶PAZ, José Gabriel: «Normas jurídicas aplicables en operaciones de paz», *Military Review*, p. 46, marzo-abril 2003.

²⁷ Respecto a la intervención militar española en Serbia, COTINO, Lorenzo: se muestra a favor de su constitucionalidad en *La constitucionalidad de la participación española en la crisis de Kosovo*, pp. 199 a 233, Centro de Estudios Internacionales, Madrid, 2000. En contra GARRIDO LÓPEZ, RUIZ MIGUEL y BASTIDA FREIJEDO: *Debate sobre los aspectos constitucionales de la intervención militar española en Serbia*, Universidad de Oviedo, 1999.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

meración de misiones contenida en su artículo 8, en la que como es sabido no aparecen las misiones exteriores de paz y humanitarias ni las misiones interiores ante catástrofes humanas o ambientales. Sin embargo, lo cierto es que tampoco existe una oposición expresa y puede encontrarse un apoyo en su preámbulo que proclama la voluntad de la nación de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra, lo que puede implicar el empleo de la fuerza militar como instrumento de paz. El artículo 9 de las *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas* prevé las misiones para mantener la paz y la seguridad internacionales y el carácter indicativo y no exhaustivo de las misiones contenidas en el citado artículo 8, que sólo excluirían las de carácter político o las que fueran en contra del principio de supremacía del poder civil²⁸.

La vigente LODN 5/2005 es la primera norma con rango de ley que regula la participación de unidades militares en operaciones fuera de nuestro territorio nacional y trae causa de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 que establecía el marco de la seguridad y la defensa de España, así como la respuesta a las amenazas. La LODN en su exposición de motivos nos habla de que el escenario estratégico ha visto desaparecer la política de bloques que protagonizó la guerra fría y emerger la globalización y un nuevo marco en las relaciones internacionales. Sin embargo, entre las nuevas amenazas solo cita expresamente al terrorismo cuando expresa que:

«Al mismo tiempo, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad, surgen otros como el terrorismo transnacional con disposición y capacidad de infligir daño indiscriminadamente.»

Pero implícitamente las contempla como se refleja en la redacción del artículo 16 de la LODN que establece los distintos tipos de operaciones, entre las que cabe destacar la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada y el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

²⁸ COTINO, Lorenzo: *opus citada*, pp. 202 a 203.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

Estado en la lucha contra el terrorismo²⁹, la respuesta militar contra los atentados terroristas que utilicen medios aéreos, la colaboración con las diferentes Administraciones Públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas y la participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero.

La Ley asegura la legitimidad de la acción militar al involucrar al órgano que representa al pueblo español en la toma de la decisión, al señalar que corresponde al Gobierno acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, previa consulta y solicitud de autorización del Congreso de los Diputados.

Siempre es motivo de polémica la participación de las Fuerzas Armadas en la ayuda humanitaria. Parece existir una contradicción entre el principio de solidaridad que anima a los actores humanitarios y la tendencia a discutir a la acción militar su componente humanitario, lo que equivale en la práctica a mantener un principio de exclusión que no se compagina en absoluto con el principio anteriormente expresado de acción común y solidaria. La LODN menciona en su exposición de motivos que una de las tareas de las Fuerzas Armadas es la ayuda humanitaria, mientras que en el artículo 15.2, concreta que su misión es de contribución a la ayuda humanitaria. La proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la acción exterior hace que, desde finales del siglo XX, nuestras Fuerzas Armadas vengan actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. Cabe puntualizar, para salir al paso de este debate, que la acción militar se encuadra siempre dentro de un contexto político, en cuanto que las Fuerzas Armadas están subordinadas al poder civil, el cual las usa como instrumento de su política exterior como cree conveniente, naturalmente siempre sometido al juicio de acierto y oportunidad y a los dictados de la opinión pública. Ello no le quita un ápice la capacidad y la posibilidad de contribuir a la ayuda humanitaria, siempre que cuente con la autorización para ello.

²⁹ Comparecencia del ministro de Defensa señor Bono el 22 de junio de 2005, en la Comisión de Defensa del Congreso. El ministro afirma que las misiones en Afganistán son básica y resumidamente las siguientes: 1. Defender la seguridad internacional combatiendo el terrorismo de Al Qaeda. 2. Dar seguridad a los afganos. 3. Apoyar la estabilidad política y el desarrollo de Afganistán. Comisiones, VIII Legislatura número 331.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

DOCUMENTOS DE NACIONES UNIDAS QUE GOBIERNAN LA OPERACIÓN DE PAZ POSCONFLICTO

La secuencia de una operación de paz puede estudiarse a través de la documentación que la gobierna, la cuál en su mayor parte puede obtenerse a través del Centro de Documentación de Naciones Unidas³⁰. El CSNU, reunido en sesión extraordinaria, examina la situación y normalmente formula una *declaración* en la que se prepara el camino para implementar una operación de paz que adquiere carta de naturaleza mediante una *resolución* del CSNU que, a diferencia de las resoluciones de la Asamblea General, tienen valor jurídico y por lo tanto fuerza de obligar. Con base en la resolución, el SGNU elabora un «*mandato*», en el que se contienen previsiones sobre el mando de la fuerza, su entidad, los Estados invitados a participar y las condiciones de financiación. El contenido del mandato se desarrolla luego en los llamados «*términos de referencia*», donde se expresan con más detalle los cometidos y la composición de la fuerza, en tanto que las «*directrices para la misión*» proporcionan a los participantes información básica de carácter operativo y administrativo.

Especial mención merecen las ROE, que contienen pautas de conducta para el uso de la fuerza en función de las limitaciones, condiciones y requisitos especificados en el mandato. En cuanto al estatuto jurídico de los contingentes que integran la operación es relevante la existencia de otros tipos de documentos. En primer lugar, los *Acuerdos de participación*, que se suscriben entre el SGNU y los Estados contribuyentes a la operación³¹ y en segundo lugar, el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas (SOFA)³², que suscriben también Naciones Unidas con el Estado receptor o Estado anfitrión.

Se establecen en los SOFA los derechos y obligaciones de los participantes en relación con el país anfitrión: aspectos jurisdiccionales, privile-

³⁰ Accesible en: <http://www.un.org/spanish/documents/>

³¹ La Asamblea General aprobó un modelo de acuerdo entre Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, Documento A/46/185 (1991).

³² Aprobado por la Asamblea General, existe un «Modelo de Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas entre Naciones Unidas y los países receptores», Documento A/45/594, de 9 de octubre de 1994.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

gios e inmunidades, régimen aduanero, etc. Son también reseñables los *acuerdos de «buena vecindad»* con los países que rodean una zona de misión, que suelen ser esenciales para el apoyo logístico de la misión.

Por último, debe señalarse que la preocupación de la comunidad internacional por la seguridad del personal participante en las operaciones, ha llevado a adoptar recientemente, con el fin de prevenir los ataques contra el mismo y de castigar a quienes los hayan cometido, la «Convención sobre la seguridad del personal de Naciones Unidas y el personal asociado», de diciembre de 1994, al que se ha añadido, con el objeto de reforzar la protección, un *protocolo facultativo* de 8 de diciembre de 2005.

En los casos en los que las Fuerzas Armadas de un país ejecutan misiones dentro de «coaliciones internacionales» configuradas para casos concretos, tras la decisión política, además de los anteriores documentos, para configurar el marco legal se redactan y firman Memorandos de Entendimiento con todos los países participantes y con todos aquellos en los que se van a desarrollar las operaciones, ya sean tácticas o de apoyo, completándose así el marco legal para la operación. Además estas coaliciones buscan, aunque sea *a posteriori*, el respaldo de las organizaciones internacionales, principalmente Naciones Unidas, para reforzar la «legalidad y legitimidad» de sus actuaciones³³.

CÓDIGO DE CONDUCTA Y REGLAS DE COMPORTAMIENTO

Prácticamente todos los actores en las operaciones de paz disponen de códigos de conducta ya sean los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley³⁴, los proveedores de Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las ONG en todo lo relativo al socorro en casos de desastre³⁵, etc. Las reglas de comportamiento del personal militar se aplican a

³³ CUENCA, Salvador: «Las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado. Misiones internacionales», Panorama Estratégico 2005-2006. Real Instituto Elcano, accesible en: http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/panorama_2005-2006.pdf

³⁴ Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

³⁵ En: <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList187/924D336CE96ACF4E03256F1500653FF1>

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

las relaciones con la población civil, los bienes civiles y culturales, las autoridades civiles, la organización sanitaria, los servicios de protección civil y asistencia humanitaria, el personal funcionario civil y policial, y el personal cooperante. Es fundamental que se tenga en cuenta la cultura, y las creencias de la población del territorio en el que va a actuar la fuerza expedicionaria y que se inculque a la tropa el máximo respeto hacia los que van a ser el objeto de protección. La operación de la ONU en Burundi (ONUB) estableció una dependencia especial sobre un código de conducta para prevenir casos de conducta sexual impropia por parte del personal y los efectivos de Naciones Unidas contra la población de acogida. Como el imperio de la ley es uno de los elementos esenciales de una paz duradera, los miembros del personal de mantenimiento y consolidación de la paz de Naciones Unidas tienen la solemne responsabilidad de respetar ellos mismos la ley, y en especial los derechos de las personas a las que es su misión ayudar³⁶.

Abusos equivale a falta de liderazgo, de supervisión y de instrucción adecuada. Las naciones que aportan tropas son responsables de preparar a sus soldados para este tipo de misiones y muchas de ellas han incorporado el adiestramiento en cuestiones culturales dentro de los preparativos para el despliegue de sus contingentes. Además los ejercicios de simulación de misión organizados en la sede de la OTAN para preparar a las tropas que van a desplegarse incorporan ya con bastante frecuencia algún tipo de toma de conciencia cultural dentro del programa general.

Fortalecimiento del imperio de la ley

Entre las acciones que comporta la consolidación de la paz se encuentra el fortalecimiento del imperio de la ley para restablecer las bases de la paz. El principal consejero legal de la UNMIK y de Misión de la ONU en Timor Oriental (UNTATE), Hansjörg Strohmeyer, considera esencial este aspecto de las operaciones de paz porque se trata de un momento en que el país vive una situación de caos y los derechos humanos no están protegidos.

³⁶ Código de conducta del personal, en: <http://www.un.org/spanish/reforma/mru.html>

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

dos, de forma que fortalecer el imperio de la ley favorece la salida de ese periodo y sienta las bases para que Naciones Unidas pueda implantar las bases necesarias para la reconstrucción del Estado³⁷.

El CSNU ha previsto específicamente el mantenimiento del orden y del Derecho interno como una de las tareas del mandato en las últimas administraciones transitorias de Naciones Unidas³⁸. Sin embargo, el problema de cómo deben actuar la ONU en estos meses de aparente vacío legal no tiene todavía una respuesta. La situación es muy grave porque en este primer periodo la falta de una ley aplicable puede favorecer la creación de instituciones paralelas obstruccionistas y alentar a que bandas criminales utilicen el vacío legal para cometer tropelías, creando en el país una sensación de inseguridad.

LAGUNAS LEGISLATIVAS. LA ELECCIÓN DE LA LEY APLICABLE

Es evidente que la reconstrucción legal del Estado afectado por el conflicto armado requiere de un instrumento legal que le permita acometer las reformas necesarias en el entramado funcional, militar, policial, judicial e institucional existente en el momento en que se inicia la operación de paz, así como establecer las normas electorales, de recuperación de la propiedad de desplazados y refugiados, de garantía de los derechos civiles y políticos propios de un sistema democrático y de justicia penal que aseguren el castigo de posibles crímenes de genocidio, de guerra y contra la humanidad. Lo que en cambio no es nada evidente es cuál va ser el instrumento legal que va a aplicar Naciones Unidas durante su administración en el país correspondiente. Se trata de la primera decisión trascendente que debe tomarse. Pero, ¿cómo, cuándo, quién y por qué se decide cuál va ser el derecho aplicable? En los mandatos en Kosovo y en Timor Oriental no aparece ninguna disposición al respecto, por lo que el derecho aplicable tuvo que ser establecido por los reglamentos de la propia Administración civil. En Kosovo hubo incluso cam-

³⁷ SINDICO, Francesco: «El fortalecimiento del imperio de la ley en las operaciones de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, accesible en: <http://www.reei.org/reei5/F.Sindico.pdf>

³⁸ Ver resolución 1244/1999 que establece la UNMIK y la 1272/1999 que establece la UNTAET.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

bios de criterio, ya que el derecho aplicable debía de ser el que tenía en vigor el territorio previamente al 24 de marzo de 1999. Pero un reglamento posterior consideró como derecho aplicable el que estaba en vigor antes que Milosevic derogase el particular estatuto de autonomía del que gozaba Kosovo. La razón era que la población kosovar consideraba el derecho serbio como un arma de represión de sus deseos de autonomía y de sus libertades³⁹.

El fundamento por el que se ha elegido hasta ahora el derecho aplicable ha sido por razones prácticas. Por un lado, se quería evitar un largo periodo de vacío legal y por otro lado, se quería facilitar la eficacia de la ley por ser conocida por la mayor parte de las personas que luego tendrían que aplicarla. Sin embargo, no es bueno que la solución sea más orientada desde el pragmatismo y oportunidad política que desde la motivación jurídica. Como hemos visto en Kosovo, y esto se puede extender a otros territorios, en muchos casos la población que ha sido víctima del conflicto considera el derecho aplicado en el Estado con el culpable de su sufrimiento. Por esa razón a menudo desconfían de ese derecho y se niegan a acatarlo.

UN MODELO COMÚN DE JUSTICIA DE NACIONES UNIDAS

En cualquier caso subsiste la necesidad de que en los primeros momentos de la operación de paz no queden impunes, por falta de un código de normas penales y de procedimiento, crímenes tan graves que precisarían de una respuesta inmediata por parte de la comunidad internacional. El Informe Brahimi recomienda como solución transitoria la elaboración de un *modelo común de justicia de Naciones Unidas* con el que el personal de la misión estuviese familiarizado mientras que se resolvía la cuestión de la «ley aplicable». No obstante, el grupo de trabajo nombrado al efecto por el SGNU, vio muchas dificultades en la elaboración de un código penal modelo, dada la diversidad de tradiciones

³⁹ Informe Brahimi, *opus citada*, párrafo 79: «Además, en ambos lugares los grupos clave considerados como las víctimas de los conflictos habían puesto en tela de juicio o rechazado los sistemas jurídicos y legislativo existentes antes del conflicto».

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

jurídicas de los distintos países, y sugirió en su lugar la elaboración de unas normas sencillas de procedimiento penal que cubrieran los casos de detención, allanamiento, registro e incautación⁴⁰.

En vista de lo anterior, Kofi Annan ha encomendado al Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), que emprenda esta labor, pero no se le han asignado recursos para esta nueva responsabilidad⁴¹. Como tales recursos son indispensables para llevar a cabo esa tarea, me temo que la solución del problema haya entrado en una vía muerta. Veremos a ver lo que da de sí el recién creado Consejo de Derechos Humanos.

El principal consejero legal de las administraciones transitorias en Kosovo y en Timor Oriental, el alemán Hansjörg Strohmeyer, propone rellenar el vacío legal presente en los primeros días (o meses, etc.) de una administración transitoria de Naciones Unidas mediante la puesta en marcha de una jurisdicción militar, que forme parte de las organizaciones militares ya presentes en el territorio y que juzgue los principales delitos cometidos en este primer periodo hasta que una administración civil de justicia pueda remplazarla. Strohmeyer admite que ésta no es la mejor solución considerando la naturaleza militar de quien aplica el Derecho, lo que no deja de ser un prejuicio por parte de Strohmeyer, pero es preferible a un vacío legal que puede llevar el país a la anarquía.

Por tanto, según este autor, en el primer periodo del operación posconflicto, el Derecho estaría bajo jurisdicción y mando militar, lo que nos reafirma en la tesis de la necesidad e importancia de la acción militar en todas sus variantes en las primeras fases del posconflicto, no por devoción de quienes nos encomiendan las múltiples tareas iniciales de reconstrucción sino porque la necesidad hace virtud en orden a reconocer a las Fuerzas Armadas su papel insustituible en los momentos iniciales y por ende cruciales de la administración interina de Naciones Unidas⁴².

⁴⁰ Informe del SGNU relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, 20 de octubre de 2000, A/55/502, párrafos 31-35.

⁴¹ Informe del SGNU relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, 1 de junio de 2001, A/55/977, párrafo 255.

⁴² *Anuario 2004* sobre Operaciones de Paz de ONU, en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/yir04/ch4.htm>

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

NECESIDAD DE UNA CONVENCIÓN INTERNACIONAL REGULADORA DE LOS PODERES LEGISLATIVOS, JUDICIALES Y EJECUTIVOS ASUMIDOS POR NACIONES UNIDAS EN LA RECONSTRUCCIÓN

Kosovo también nos ofrece la experiencia de la elaboración de un cuerpo normativo que hizo suyo el CSNU en diciembre de 2003. Naciones Unidas tienen algunas competencias relativas a la Administración civil pero no de forma tan intensa como ocurre en las misiones políticas, aunque en la práctica puedan llegar a ser coincidentes como ocurre en la actualidad en Kosovo y ocurrió en Bosnia, en el que el alto representante de Naciones Unidas en virtud de los Acuerdos de Dayton usó de sus poderes para cesar alcaldes y autoridades, dictar leyes e incluso remover de su cargo al presidente de la República Serbo-Bosnia. Esos poderes omnímodos se ejercen sin un necesario marco jurídico que los limite y regule por lo que se hace necesaria una Convención internacional sobre la materia. Sería absurdo que la población y los bienes civiles de un territorio sujeto a la administración temporal de Naciones Unidas tuvieran menor nivel de protección jurídica que la que tienen en caso de ocupación bélica.

Justicia de transición

La justicia transicional tiene por objeto evitar que las sociedades que salen de una situación posconflicto tengan que elegir entre paz y justicia. Una paz duradera no será posible sin que se logre la reconciliación entre las partes enfrentadas y en esta reconciliación juega un papel importante la eliminación de la impunidad ante las violaciones graves de los derechos humanos y del DIH cometidas durante el conflicto, mediante procedimientos para poner al descubierto la verdad sobre lo que sucedió, investigar y verificar las violaciones, someter a investigación a servidores públicos y reformar y rehabilitar el sistema de justicia. La impunidad puede presentarse como fruto de una política deliberada de olvido, perdón y punto final o como el subproducto de una administración de justicia deficitaria, ineficaz o inexistente. La reconciliación no implica necesariamente la imposición de medidas para perdonar y olvidar.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

Salomón Lerner, de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Perú, apunta que:

«El perdón no se impone sino que nace de la libertad individual.»

Adicionalmente, el castigo de los responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad facilita el surgimiento de un ambiente generalizado de respeto por las instituciones democráticas creadas en la transición, en tanto que traza una clara distinción entre el régimen anterior, caracterizado por la injusticia y la atrocidad, y el nuevo orden, fundado en la justicia y en la protección de los derechos humanos⁴³.

La justicia transicional se ubica necesariamente en la intersección entre el derecho y la política. A la vez, un diseño institucional democrático orientado a tender puentes puede generar nuevas tensiones pues las minorías, entre las cuales se cuentan las víctimas, corren el riesgo de «perder democráticamente» si cuestiones relacionadas con su reparación y el tratamiento de los responsables son sometidas a la consideración y el voto de una mayoría deseosa de dejar el pasado atrás. No en vano, defensores de las víctimas sugieren que las decisiones de justicia no pueden someterse al voto mayoritario⁴⁴.

Otra situación conflictiva surge en el mismo seno de Naciones Unidas cuando las personas que han intervenido decisivamente en la consecución de los acuerdos de paz son posteriormente acusadas de crímenes atroces en función de las exigencias de la justicia transicional. Por otro lado, las normas protectoras de los derechos humanos y del DIH impiden a los gobiernos la utilización de indultos y amnistías cuando se trata de graves infracciones contra esas normas. La jurisprudencia internacional más reciente en materia de amnistías e indultos por delitos de naturaleza internacional tiende a considerar que toda ley interna que ponga fin o impida la investigación o el juzgamiento de esta clase de crímenes viola el derecho de las víctimas a la justicia e impide el cumplimiento de la obligación estatal de respetar sus obligaciones internacionales en la materia.

⁴³ UPRIMNY, Rodrigo y SAFFÓN, María Paula, *opus citada*, p. 175.

⁴⁴ BOTERO, Catalina y RESTREPO, Esteban: *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*.

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

La justicia transicional consta de cuatro mecanismos o componentes:

1. Acciones judiciales contra los autores individuales de crímenes (ya sea por medio de tribunales nacionales o internacionales).
2. La promoción de iniciativas de búsqueda de la verdad para esclarecer abusos pasados y construir la memoria histórica (comisiones de la verdad, entidades investigadoras).
3. La reparación, tanto material como inmaterial, de las víctimas de violaciones de derechos humanos.
4. La reforma inmediata de instituciones importantes para la gobernabilidad democrática (incluyendo la investigación de antecedentes, la remoción de los culpables de sus cargos y su exclusión de los puestos públicos)⁴⁵.

Los Estados se comprometen a investigar, juzgar y sancionar a quienes cometan cierto tipo de delitos que implican violaciones particularmente graves de los derechos humanos. De particular importancia es el Estatuto de Roma⁴⁶, mediante el cual se creó la Corte Penal Internacional en 1998.

El derecho a la reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima; comprenderá, por una parte, medidas individuales de reparación relativas al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación y, por otra, medidas de satisfacción de alcance general, como las previstas en el «Conjunto de principios y directrices fundamentales sobre el derecho a obtener reparación». Este último principio indica además que, en los casos de desapariciones forzadas:

«Una vez aclarada la suerte de la persona desaparecida, su familia tiene el derecho imprescriptible a ser informada y, en caso de fallecimiento, se le debe restituir el cuerpo en cuanto se identifique, independientemente de que se haya establecido o no la identidad de los autores y se los haya encausado y juzgado.»

⁴³ DUGGAN, Colleen: *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*, compilado por Angelika Rettberg. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes; Canadá: International Development Research Centre, c2005. p-VII. El libro completo disponible en: <http://postconflicto.uniandes.edu.co>

⁴⁶ Accesible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/234/15/PDF/N9823415.pdf?OpenElement>

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

MECANISMOS INTERNOS DE PROTECCIÓN JUDICIAL

Corresponde a los Estados la obligación de establecer los mecanismos adecuados. Sólo en el caso de que no pueda o no quiera establecerlos es cuando se ponen en marcha los mecanismos de justicia transicional que, como se ha dicho, son de carácter complementario y subsidiario.

Los Estados dictan leyes de apoyo a los tribunales de la ONU y apoyan y protegen a las organizaciones de víctimas, directamente o a través de ONG y si resulta necesario promulgan normas tendientes a la protección y promoción de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación.

Además, los Estados tienen la obligación de armonizar su legislación interna, incluidos los códigos penales y de procedimiento criminal, con los convenios internacionales en materia de derechos humanos y DIH que han suscrito y ratificado.

MECANISMOS INTERNACIONALES

A partir de los años noventa, se ha consolidado en el Derecho Internacional la práctica de la denominada *jurisdicción universal*, de conformidad con la cual cualquier Estado puede investigar, juzgar y condenar a cualquier persona a quien se impute la comisión de crímenes atroces que vulneren en forma grave las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos y del DIH. Además de la ya citada Corte Penal Internacional que es de naturaleza complementaria (lo cual significa que sólo puede ejercer sus funciones si un Estado que suscribió el Estatuto de Roma es incapaz o no tiene disposición de administrar justicia), cabe citar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y a los tribunales *ad hoc* establecidos por Naciones Unidas para juzgar crímenes cometidos en los Balcanes y en Ruanda. No se puede pasar por alto el diseño de la justicia posconflicto en Irak. El Tribunal Especial Iraquí es una *corte internacionalmente asistida*. Su poder deriva de una autoridad de delegación otorgada por la CPA al Consejo Gobernante Iraquí.

La aplicación del DIH

El DIH se aplica para regular la conducción de las hostilidades limitando los medios y los métodos de guerra y para proteger a las víctimas, entre las que

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

se incluyen los heridos, los prisioneros y la población civil. Parece, en principio, que en el marco de una operación de paz que se desarrolla en la transición de la guerra a una paz duradera, ante la ausencia de conflicto armado, sus normas carecen de validez y sin embargo nada es menos cierto. Las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, entre los que se incluyen las bombas racimo y otras submuniciones, no respetan los acuerdos de paz y persisten sus efectos durante generaciones. La fuerza expedicionaria tiene que aplicar la *Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal*, el *Protocolo II enmendado de 1996, que contiene disposiciones sobre las minas terrestres*, y el *Protocolo V de 2003 sobre los restos explosivos de guerra*, ambos protocolos pertenecientes a la *Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*.

Asimismo, en un país devastado por la guerra los bienes que son patrimonio cultural o espiritual de los pueblos habrán sufrido sus consecuencias y muchos de ellos habrán sido objeto de ataque, destrucción, saqueo, pillaje y exportación. Adquiere, por tanto, plena vigencia las disposiciones pertinentes de la Convención de La Haya sobre bienes culturales de 1954 y sus dos protocolos, el último de los cuales impulsado por la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y abierto a su ratificación en marzo de 1999.

La población civil es muy posible que se enfrente a una situación deficitaria en cuanto a la protección de los derechos humanos y del DIH. Es posible que haya personas detenidas o internadas, prisioneros de guerra sin repatriar y personas desplazadas, refugiadas y desaparecidas. La Agencia Central de Búsquedas y las Oficinas Nacionales de Información, previstas en los Convenios de Ginebra, coadyuvan en la tarea de reunir a las familias dispersas, así como obtener y canalizar los flujos de información, y el IV Convenio de Ginebra, que protege a la población civil en situación de conflicto armado, resulta esencial aún en el caso de que no sea de obligado cumplimiento, para utilizarlo como guía y orientación en la elaboración de reglas de comportamiento respecto al trato debido a la población, autoridades, jueces, policías y funcionarios existentes en el Estado receptor.

La proliferación y el descontrol de armas pequeñas y ligeras en poder de la población civil y de las facciones producen un gran impacto humanitario en este periodo de transición, por lo que es preciso organizar campañas voluntarias de recogida de armas y regular los procesos de desarme teniendo en cuenta la regulación del DIH sobre los medios de guerra ilícitos y el

ASPECTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y DE ORGANIZACIÓN

Programa de Acción, de julio de 2001, elaborado por Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

No puede, por otra parte, descartarse el uso de la fuerza con arreglo a las ROE que siempre deberán resultar conformes con el DIH. Con independencia que corresponde al Estado español y a sus Fuerzas Armadas la responsabilidad en cuanto a su cumplimiento, Naciones Unidas difundió el 6 de agosto de 1999 un boletín del SGNU sobre la observancia del DIH por las fuerzas de Naciones Unidas, con el objeto de establecer principios y normas fundamentales del DIH aplicables a las fuerzas de Naciones Unidas que realizan operaciones bajo el mando y control de la ONU. Resulta muy recomendable disponer de la publicación del Ejército de Tierra OR7-004 sobre el *Derecho de los conflictos armados* que actualmente se encuentra en un proceso casi finalizado de revisión y actualización, por lo que se espera su edición en el año 2007.

JOSÉ LUIS DOMÉNECH OMEDAS
Coronel del Ejército de Tierra (Res.).

ASPECTOS ECONÓMICOS

Introducción

El entorno internacional muestra una creciente preocupación por la seguridad. En este contexto, tienen especial incidencia la observación e intervención en situaciones de crisis o posconflicto en los denominados «Estados fallidos». Por «Estado fallido» podría entenderse aquel Estado que es

«Incapaz de prevenir o reprimir la violencia e inseguridad, mitigar los conflictos étnicos o religiosos, o contener la acción opresiva y arbitraria de sus ejércitos u otras agencias estatales» (Doornbos, 2006: 4).

Una vez finalizado el conflicto, o cuando menos iniciado el proceso de pacificación, las tareas a abordar son diversas. Éstas dependerán del contexto en que hayan de realizarse, aunque pueden generalizarse tres fases, las cuales no tiene porque ser secuenciales:

1. Estabilización poscrisis.
2. Reconstrucción, rehabilitación y consolidación de instituciones.
3. Consolidación y desarrollo a largo plazo.

Las actuaciones económicas son primordiales en este proceso, debiendo de abordarse cuanto antes la estabilización económica y la puesta en marcha de planes de desarrollo. Además no debe de obviarse que gran parte de las situaciones de fragilidad en las que se encuentran los Estados o regiones en crisis, están relacionadas con cuestiones económicas como la

ASPECTOS ECONÓMICOS

desigualdad, la codicia en el acceso a los recursos naturales o el apoyo económico externo (Collier y Hoeffler, 2001).

Los ejércitos modernos deben de estar preparados para intervenir en misiones muy diversas, siendo cada vez más numerosas e importantes las denominadas misiones de asistencia humanitaria. Así, no es raro observar como un importante número de países se encuentran reformulando la organización de su Fuerzas Armadas considerando las misiones en las que se vienen involucrando en las últimas décadas⁴⁷.

Para la consolidación de la paz se precisa de numerosas actividades que afectan a las esferas militar y de seguridad, humanitaria, política, derechos humanos y, como no, al ámbito económico. Que duda cabe que, la evaluación de las necesidades financieras para la reconstrucción de las infraestructuras destruidas durante el conflicto o el impulso del desarrollo económico de la zona constituyen, entre otros, dos buenos ejemplos de la importancia que los aspectos económicos tienen en el análisis de este fenómeno.

En el presente capítulo pretendemos hacer una aproximación teórica a diversos aspectos económicos en actuaciones de consolidación de la paz. Teniendo muy presente la complejidad y amplitud de esta problemática, intentamos presentar de una manera ordenada las principales cuestiones que, a nuestro entender, intervienen en el proceso con el objetivo de facilitar unas mínimas nociones sobre quien ejerce la autoridad económica, cómo se realiza la valoración de las necesidades, cuáles son los objetivos que habrían de acometerse desde el punto de vista económico, quién y cómo aporta la financiación necesaria para la realización de los distintos proyectos, para finalmente, recoger algunas reflexiones sobre las actuaciones de las Fuerzas Armadas.

Autoridad, instituciones económicas y financiación

La situación económica de una zona que haya sufrido un conflicto es siempre delicada. Los que intervienen en el conflicto suelen dañar las infraestructuras básicas, resintiendo la actividad económica tanto en el

⁴⁷ CABRERA, R.: realiza un análisis de la adaptación de las Fuerzas Armadas de Australia, Países Bajos y Noruega como ejemplo de «potencias medias» ante el nuevo contexto de seguridad internacional, 2006.

ASPECTOS ECONÓMICOS

corto como en el largo plazo. Por otro lado, aspectos de orden económico como la extrema desigualdad entre regiones o grupos de la zona, el desempleo o la pobreza, pueden estar en el origen de la debilidad del Estado o del inicio de la crisis. Asimismo, la experiencia muestra que la no consideración o la mala resolución de las cuestiones económicas pueden suponer la reaparición del conflicto.

La implicación de la comunidad internacional se hace necesaria en aras a restablecer la seguridad en la zona y con el objeto de reducir la pobreza y apoyar el desarrollo. Así, las intervenciones en situaciones de consolidación de la paz llevan aparejadas necesariamente acciones económicas. Estas actuaciones incluyen el envío de ayuda, la asistencia técnica así como la inclusión de una serie de recetas de política económica. Este conjunto de actuaciones es llevado a cabo principalmente por Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sin excluir la implicación de países u otras instituciones, fundamentalmente ONG en situación concretas.

La intervención internacional en una zona de conflicto puede llevarse a cabo de dos formas muy diferentes: la administración de transición o las operaciones de «huella ligera». La administración de transición supone que la comunidad internacional asume de forma temporal los poderes del Estado. En el aspecto económico ello conllevaría la gestión fiscal, la creación de un banco central, la regulación de las fronteras, etc. (Caplan, 2005). Otra forma de actuación es a través de operaciones de «huella ligera», como por ejemplo Misión de Asistencia de la ONU (caso de la UNAMA en Afganistán), donde se prefiere que las autoridades locales mantengan sus potestades, mientras que la comunidad internacional ocupa una posición de ayuda y asesoramiento.

En cualquiera de los dos casos la intervención necesita de una valoración de las necesidades de la zona y de financiación suficiente para la realización de los proyectos. La estimación previa viene siendo realizada a través de los denominados PCNA (en sus siglas en inglés) o Valoración de Necesidades en Posconflicto⁴⁸. En los PCNA han intervenido la ONU y el Banco Mundial como entidades responsables de la coordinación y la ges-

⁴⁸ KIEVELITZ, U. *et al.*: establecen los principales aspectos y las fases recogidas en un PCNA a partir de las experiencias en los posconflictos de Timor Oriental, Afganistán, Sri Lanka, Irak y Liberia, 2004.

ASPECTOS ECONÓMICOS

ción, otras entidades regionales o internacionales involucradas, representantes de las partes en conflicto y de la sociedad civil afectada, actores de la comunidad internacional y otros organismos interesados en la construcción de la paz. Los PCNA son al tiempo una herramienta política y un instrumento técnico. Una herramienta política puesto que marcan cuáles son las necesidades y establecen la agenda de la reconstrucción, teniendo pues influencia en los resultados de la misma, razón por la que es conveniente la participación de representantes locales. Un instrumento técnico porque pretenden determinar cuáles son las prioridades y los programas a realizar. Por ello este instrumento es tomado como base para la recogida de recursos para la reconstrucción⁴⁹.

El Fondo Monetario Internacional es otro actor importante en la evaluación de la situación económica de una zona o país que ha sufrido un conflicto. Sus principales cometidos están relacionados con las deudas, debiendo establecer la estrategia financiera adecuada, facilitar fondos de emergencia y ser actor clave en la preparación del presupuesto nacional, estimando para ello las previsiones de gastos e ingresos públicos de forma realista.

Partiendo de los resultados de la evaluación de necesidades realizada, la ONU y el Banco Mundial utilizan habitualmente el instrumento de la Conferencia de Donantes para la recaudación de los fondos. Estas Conferencias son reuniones de alto nivel en las que, tras producirse un acuerdo de paz o de alto el fuego, la comunidad internacional analiza la situación y las necesidades, comprometiéndose los distintos países a aportar financiación para la realización proyectos de reconstrucción.

La estructura de la Conferencia de Donantes podemos generalizarla como sigue: en el transcurso de la Conferencia, partiendo del análisis de las necesidades, los distintos participantes realizan sus aportaciones, las cuales pueden sustanciarse a través de préstamos o de subvenciones y ser aportadas para ser gestionadas por órganos multilaterales o para ser facilitadas bilateralmente desde el donante al país en reconstrucción. Estas aportaciones pueden tener carácter vinculante (en cuantía y tiempo) para el donante (*donor commitment*) o ser un compromiso voluntario del donante (*donor pledge*). Asimismo, la aportación puede realizarse de forma vinculada a la realización de cierto tipo de actuación o ser una aportación genérica.

⁴⁹ KIEVELITZ, U.: analiza el funcionamiento y estructura de los PCNA, 2004.

ASPECTOS ECONÓMICOS

El seguimiento de las aportaciones comprometidas y de las actuaciones realizadas es llevado a cabo por un comité en el que participan los principales donantes y algunas organizaciones multilaterales en calidad de observadores y que, dada su naturaleza, habrá de reunirse de forma periódica.

No obstante, estas actuaciones multilaterales no están exentas de críticas que se centran en la lentitud de respuesta, la falta de garantía en el cumplimiento de ayudas, en el grado de financiación que se ofrece y, sobre todo, en la falta de atención al periodo de recuperación y reconstrucción, el medio plazo, que suele ser crítico en los procesos de estabilización.

Un análisis algo más detallado y sistematizado de las principales críticas realizadas a la actuación multilateral nos llevaría a hablar de (Burke, 2006: 14-20):

- *Financiación insuficiente*, ya que el carácter voluntario y *ad hoc* de la ayuda al posconflicto provoca que los distintos actores (ONU, organizaciones mundiales y regionales, donantes bilaterales, etc.) actúen de forma selectiva e insuficiente, basándose en criterios que nada tienen que ver con las necesidades del receptor de la ayuda (Forman *et al.*, 2000). Estas circunstancias favorecen la reaparición del conflicto (Woodward, 2002).
- *Incumplimiento de las promesas por parte de los donantes y financiación mal programada*. La característica de voluntariedad de la ayuda provoca que en algunos casos los compromisos no lleguen a cumplirse o que se computen aportaciones realizadas previamente o por otros cauces:
 - Más allá del incumplimiento, la promesas de actuación de la comunidad internacional supone la creación de unas expectativas a los afectados por el conflicto cuya no cobertura genera un perjuicio adicional al proceso de paz (Forman y Patrick, 2000).
 - En cuanto al momento de entrega de la ayuda existen posturas enfrentadas, pero se corrobora que se produce cierta avalancha en el momento inicial, para después llegar de una forma muy reducida, cuando la zona más la precisa para afianzar el crecimiento económico (Collier y Hoeffler, 2004).
- *Fuentes de financiación inadecuadas (brecha entre ayuda y desarrollo)*, lo cual tiene su origen en la ausencia de fondos específicos que, con el objetivo de financiar las acciones necesarias en los

ASPECTOS ECONÓMICOS

procesos de consolidación de la paz, actúen de forma coordinada. Para Romeva (2003) o Junne y Verkoren (2005) el problema está en el supuesto equivocado de separar ayuda de emergencia y ayuda a largo plazo, debiéndose concebir ésta como un continuo, sin olvidar la ayuda a medio plazo.

- *Falta de coordinación entre los donantes*, debiéndose avanzar en una intervención planificada de forma estratégica y coordinada que evite esfuerzos divergentes o enfrentados de los distintos donantes⁵⁰.
- *Ayuda condicionada frente a financiación sensible al conflicto*. El seguimiento estricto de las políticas ortodoxas de corte neoliberal a las que vienen condicionadas parte de las ayudas no colaboran a la estabilidad social puesto que, en momento de crisis, su impacto sobre los más desfavorecidos y sobre el empleo provocan mayores desigualdades, debilitando los procesos de paz.
- *Prioridades ineficaces para la reforma económica*. La financiación condicionada, la ausencia de financiación y coordinación provoca que las actuaciones se centren más en la reconstrucción de gobierno e infraestructuras que en la cobertura de necesidades básicas. En este sentido adquiere especial importancia la transformación de las economías ilícitas y la regulación del comercio internacional.

A todo lo anterior creemos importante unir una reflexión sobre la materialización efectiva de la ayuda internacional. La mayor parte de la acción de los países donantes está basada en privatizaciones, iniciativas no gubernamentales y políticas descentralizadas sin contar directamente con los Estados y gobiernos a los que se pretende ayudar. Doornbos (2006: 6-7) expone hasta siete puntos críticos que ponen de manifiesto como, para el caso de algunos de las principales crisis del continente africano, los Estados son pasados por alto y erosionados por la acción de la comunidad internacional.

En una línea parecida, Roque (2006) analiza los distintos resultados obtenidos a través de la acción multilateral en tres países africanos. En Mozambique puede considerarse que el resultado ha sido exitoso, mientras que en Angola y Guinea-Bissau se ha fracasado. Esta autora achaca los

⁵⁰ Para un análisis de los fracasos debidos a la descoordinación en la ayuda puede verse Jones, 2002.

ASPECTOS ECONÓMICOS

fallos a dos cuestiones: primera, la ayuda no ha contribuido al fortalecimiento del Estado en términos de servicios públicos y sociales; y segunda, muy a menudo la ayuda acaba fortaleciendo a las élites estatales y promoviendo la acumulación de recursos en sus manos. A su juicio, ello es debido a que el impacto real de las actuaciones depende de las relaciones establecidas con el receptor, la prioridad dada a la estabilidad regional, los beneficios económicos y la reproducción de viejos problemas y viejas resuestas en la aplicación mecánica y estandarizada de formulas de acción.

En cualquier caso, el principal problema detectado en la acción multilateral es la falta de coherencia de las actuaciones originada por la descoordinación existente entre las distintas instituciones y países implicados. Con el fin de conseguir aunar esfuerzos, en los últimos tiempos se están llevando a cabo actuaciones de coordinación. Así, se refuerzan los PCNA como instrumento para la coordinación de las actuaciones de la ONU y el Banco Mundial. En esta línea, y para el caso de Irak, la Conferencia de Donantes y la gestión de los fondos está siendo realizada de forma conjunta por la ONU y el Banco Mundial a través del Fondo Internacional para la Reconstrucción de Irak (IRFFI, según sus siglas en inglés)⁵¹. Esto supone la creación de un único fondo que, aunque se estructure en dos niveles, gestionados por cada una de estas instituciones, cuenta con instrumentos para que la gestión se produzca de forma conjunta, evitando así la redundancia de actuaciones.

A partir del uso de los PCNA y otras herramientas similares, el Banco Mundial y la ONU sacan seis lecciones a tener en cuenta en la aplicación de evaluaciones de necesidades⁵²:

1. Ser flexibles, conocer el contexto y actuar de forma coherente.
2. Asegurarse que todas las partes involucradas en los acuerdos de paz son parte del proceso de evaluación de necesidades.
3. Centrarse en la capacidad y deseos políticos del gobierno y de la contraparte.
4. Gestionar las expectativas de todos los *stakeholders*.
5. Asegurar la financiación.

⁵¹ La información relativa a este fondo puede encontrarse en: www.irffi.org.

⁵² Las siguientes lecciones están recogidas en borrador elaborado sobre el tema por UNDG/UNDP/WB y disponible, junto con otra documentación sobre PCNA, en: <http://www.undg.org/content.cfm?id=1542>

ASPECTOS ECONÓMICOS

6. Para una recuperación de calidad, realizar actualizaciones de las medidas de evaluación.

Abundando en el objetivo de coordinar actuaciones y, sobre todo, con el fin de aunar las actuaciones de urgencia con las estrategias a largo plazo, hay que mencionar la reciente creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz en el seno de la ONU. La principal función es reunir los recursos a disposición de la comunidad para prestar asesoramiento y proponer estrategias integradas con miras a la recuperación de «Estados fallidos» o regiones que han sufrido conflictos, prestando especial atención a la reconstrucción, el fomento de las instituciones y el desarrollo sostenible en países que salen de conflictos. Su composición es variada, intentado aglutinar en su seno a los principales miembros de la ONU, los principales donantes y contribuidores a los fondos de la ONU, los países que más contingentes ponen a disposición de las misiones y, como cuestión de mayor interés, la presencia de países que hayan pasado por situaciones conflicto y hayan logrado recuperarse. A esta comisión se le encomiendan como principales objetivos los siguientes:

- Proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos.
- Ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación e inversiones financiera sostenidas a medio y largo plazo.
- Ampliar el periodo en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos.
- Establecer prácticas óptimas sobre cuestiones que requieran una amplia colaboración entre los actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo.

En cualquier caso, la financiación multilateral se presenta como el instrumento más idóneo por tres razones (Meyer, 2006: 1)⁵³:

1. Es un cauce práctico para las capacidades limitadas de los donantes para gestionar unas cantidades de fondos para el desarrollo que aumentan con rapidez.

⁵³ Aunque el autor refiere su artículo a la ayuda al desarrollo en general, el desarrollo de las dificultades expuesto con anterioridad muestra que estas razones son válidas para el caso que nos ocupa: la ayuda para la consolidación de la paz.

ASPECTOS ECONÓMICOS

2. El uso de fondos comunes contribuye a reducir los gastos de transacción para las capacidades administrativas sobrecargadas de trabajo de los Estados receptores.
3. Desde una posición estratégica, un multilateralismo nuevo y efectivo en la ayuda podría contribuir a un régimen emergente de gobernanza mundial que convierta la caridad impulsada por el interés (ayuda bilateral) en un sistema de justicia redistributiva mundial basado en derechos.

En el ámbito de la Unión Europea se apuesta por la acción multilateral dentro de los organismos e instituciones existentes. En este sentido, la Unión apoya por las acciones de la ONU, institución a la ofrece el desarrollo de «operaciones puente», que suponen el despliegue inmediato de tropas europeas en tanto la ONU consigue organizar su misión, caso de la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo (RDC) o la acciones de «puesta a disposición», en las que, dentro de misiones de la ONU, la Unión prestaría sus fuerzas para el desarrollo de tareas complejas y especializadas.

No obstante, la Unión Europea tiene un posicionamiento propio para la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, especialmente basado en la acción de medios civiles. En esta línea, y en el marco del Informe «Una doctrina de seguridad humana para Europa», se propone la creación de una fuerza de acción rápida en la que el componente civil suponga un tercio de los efectivos. Esto concuerda con la creación en el Estado Mayor de la Unión de una célula cívico-militar con el objetivo de ser el centro que realice la planificación estratégica y las tareas de control de operaciones.

Ámbitos, necesidades y actuaciones en el posconflicto

Las necesidades posteriores a un conflicto son muy variadas y todas ellas precisan una gran cantidad de recursos. A continuación presentamos una posible sistematización de las principales prioridades que suelen encontrarse en «Estados fallidos» o zonas de conflicto, bien sabido que algunas de las necesidades son transversales y afectarían a áreas al mismo tiempo:

- *Educación y Sanidad*. El principal objetivo a corto plazo es la rehabilitación de las infraestructuras dañadas por el conflicto de forma

ASPECTOS ECONÓMICOS

que se pueda reiniciar la prestación de estos servicios básicos, lo que supone tanto la reconstrucción física como la puesta en marcha de programas de formación de profesionales. Con posterioridad se buscará la mejora en los índices de calidad de los servicios. En el caso particular de la educación se incide especialmente en la incorporación a las aulas de las niñas.

- *Creación de empleo.* El objetivo inmediato es acabar con el desempleo y el subempleo mientras se posibilita al sector privado para que cree el entorno adecuado para la creación de empleo sostenible, para lo que se puede recurrir a la creación de empleo de corta duración.
- *Infraestructura.* La degradación de las infraestructuras suele ser enorme puesto que se acumulan una serie de factores como los daños provocados por el propio conflicto, la ausencia de mantenimiento o la falta de capacidad técnica para emprender la reconstrucción:
 - Las necesidades en esta línea acción habrán de ser prioritarias dada su influencia en el resto de sectores, en la competitividad de la economía del país o región así como en la mejora de la seguridad de la zona.
 - Existen multitud de líneas de actuación como son el servicio de agua y alcantarillado, la recogida de residuos, el transporte, las telecomunicaciones, la electricidad, el alojamiento y la gestión urbana.
- *Agricultura, recursos hídricos y seguridad alimentaria.* La duración y crudeza del conflicto determinarán la situación de este sector, debiéndose recurrir, en algunos casos extremos, a la importación de los productos básicos para el sostenimiento de la población:
 - La recuperación de un estado mínimo en la gestión de los recursos hídricos es fundamental tanto para la salud de la población como para el desarrollo agrícola. Por su parte la agricultura juega un importante papel en el crecimiento económico de las zonas que han sufrido conflicto, puesto que al tiempo que mantiene a la población, crea empleo y riqueza en las zonas rurales. El objetivo a medio plazo es conseguir un sector eficiente que permita la competitividad en mercado abierto.
- *Desarrollo de las finanzas y el sector privado.* Los objetivos de estos sectores deben de situarse en el medio plazo, de forma que sostengan la creación de empleo y riqueza. En el caso del sector

ASPECTOS ECONÓMICOS

financiero las experiencias con programas de microcréditos (préstamos de pequeña cuantía destinados a sectores poblacionales especialmente vulnerables con el fin de cubrir las necesidades básicas y fomentar la creación de microempresas cuya garantía fundamental es la mano de obra) están obteniendo resultados considerables, tanto en lo que se refiere al desarrollo financiero como por lo que suponen en cuanto a dinamización económica y creación de empleo.

- *Derechos humanos, políticas de género y medio ambiente.* Se trata de las tres áreas transversales más importantes a tener en cuenta en el restablecimiento de una zona de conflicto, por lo que deben de considerarse en las actuaciones de cada uno de los sectores.

Finalmente queremos llamar la atención sobre la importancia que pudieran tener de las actuaciones de codesarrollo. No debemos olvidar que las situaciones de conflicto provocan un importante movimiento de población creando problemas de refugiados y un gran número de exiliados, entre los cuales suelen encontrarse las capas sociales con mejor formación y habilidades técnicas.

La Unión Europea otorga a la relación entre migración y desarrollo un papel esencial en la solución de gran parte de los problemas que afectan a determinadas regiones. Así, por ejemplo, en la comunicación de la Comisión que lleva por título «Migraciones y desarrollo: algunas orientaciones concretas», subraya que «en el actual contexto ha de considerarse el potencial que supone para el desarrollo los lazos entre migración y desarrollo para lograr los Objetivos del Milenio».

Y en el «Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008» se señala que el codesarrollo *abordará la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo como un ámbito de actuación multicultural y transnacional.*

Reflexiones sobre la repercusión económica de las acciones de las Fuerzas Armadas

Una misión de consolidación de la paz debe de contar con una adecuada planificación previa, una valoración de las necesidades (por ejemplo

ASPECTOS ECONÓMICOS

mediante el uso de PCNA) y, finalmente, en el momento en el que se den las condiciones adecuadas, con una actuación directa sobre el terreno.

La principal labor de las Fuerzas Armadas en misiones de estabilización y restablecimiento de la paz es la de facilitar seguridad a la zona mediante la vigilancia, aunque en algunos casos habrá de requerirse la interposición entre los contendientes o incluso la actuación en el conflicto.

Conseguida una mínima situación de estabilidad procede comenzar las actuaciones de fortalecimiento de la paz. Estas actuaciones que, en líneas generales persiguen objetivos ya mencionados, podríamos resumirlas en:

1. Asegurar el respeto de los derechos humanos, especialmente de las mujeres y los niños.
2. Estabilización política.
3. Recuperación económica.
4. Regeneración social y reducción de la exclusión social.
5. Acceso equitativo a los servicios.
6. Protección del medio ambiente.
7. Adecuación del nivel de vida.

Algunas de estas actuaciones son cometido expreso de los contingentes militares. Otras deberían realizarse por instituciones y personal civil. Sin embargo, la mayor rapidez y eficacia en el despliegue, la implantación en las zonas de conflicto, la coordinación entre sus miembros y las posibilidades logísticas de las Fuerzas Armadas hacen que éstas constituyan un apoyo importante para el desarrollo de cualquier proyecto o intervención en la zona. De este modo el contingente militar adquiere un papel primordial junto con las ONG, las cuales también desarrollan tareas de reconstrucción, tanto por separado como conjuntamente con las instituciones multilaterales.

Encontramos, pues, que contingentes militares desplazados asumen tareas como la distribución de alimentos, proporcionan algunos cuidados médicos, toman el control de las evacuaciones, etc. A juicio de Pugh (2000: 230):

«El personal militar no es el ideal para la prestación de tareas humanitarias; presenta lagunas en entrenamiento, experiencia y adecuada configuración para la construcción de capacidades y responsabilidad a la población local; pero sobre todo, las actuaciones militares son inherentemente políticas y normalmente conllevan

ASPECTOS ECONÓMICOS

una contraprestación, en contraste con el “humanitarismo” tradicional, que es idealizado como moralmente autónomo y políticamente no condicionado o impuesto.»

Sin entrar a discutir la idoneidad de las Fuerzas Armadas para el desarrollo de acciones humanitarias, sí compartimos con Pugh las reticencias que las actuaciones militares pueden tener tanto en la población como en los cooperantes de las ONG desplazados a la zona. En este sentido abogamos, como propone Peral (2005), por la progresiva incorporación de miembros civiles a los contingentes enviados por España para la consolidación de la paz. Ello supondría, además de un enriquecimiento y mejor aprovechamiento de los colectivos, una posible vía de comunicación, «bisagra» en términos del mencionado autor, entre los miembros de las ONG y las Fuerzas Armadas.

En este sentido son interesantes las experiencias de la CIMIC como los PRT constituidos en el caso de Afganistán. Los PRT son pequeños grupos interdisciplinarios formados para asistir a las autoridades locales, los gobiernos nacionales, las ONG y resto de entidades e instituciones presentes en una zona de posconflicto con el fin de conseguir proporcionar seguridad, desarmar a los combatientes y comenzar las tareas de reconstrucción. Además, como hemos visto anteriormente, ésta es también la línea de actuación planteada en el seno de la Unión Europea. Y es que, como ha manifestado el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común:

«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»⁵⁴.

Sea como fuere, tanto en las intervenciones directas, como en la colaboración con las instituciones y personal civil, los miembros de las Fuerzas Armadas terminan, además de facilitando seguridad, realizando otro

⁵⁴ «UK Presidency Seminar on Civil-Military Coordination, Opening Address», Londres, 17 de octubre de 2005, accesible en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

ASPECTOS ECONÓMICOS

tipo de actuaciones en la zona. Estas actuaciones tienen repercusiones. Para finalizar este trabajo nos gustaría realizar algunas reflexiones sobre algunos de los aspectos económicos de las mismas.

Comenzado por el análisis de la oferta, ésta se ve muy afectada por el desarrollo de cualquier tipo de conflicto. Así, en las economías posconflicto encontramos que la disponibilidad de algunos bienes es escasa. Si esta situación es extrema podemos encontrarnos con que dicha oferta llegue a interrumpirse. Ello es especialmente grave en el caso de bienes primarios (como por ejemplo alimentación, seguridad, sanidad, etc.). Por otro lado, dado que la demanda se mantiene, encontramos que los precios de estos productos se elevarían de forma notable. Más allá de los efectos negativos que siempre suponen los procesos inflacionistas, agravados en el caso de economías tan precarias con las que analizamos, el aumento de los precios hace que la oferta pueda descontrolarse e incluso llegar a estar gestionada por organizaciones mafiosas en busca de suculentos beneficios.

En este contexto, las Fuerzas Armadas han de adecuar la planificación y el desarrollo de sus intervenciones a garantizar la continuidad en la oferta de bienes, especialmente en los considerados de primera necesidad. Por otra parte, en su importante labor de control de fronteras y tareas de seguridad no sólo habrán de considerar la posibilidad de tráfico de armas o de estupefacientes, en muchos casos el contrabando puede centrarse en aquellos bienes cuya oferta ha sido interrumpida durante el conflicto.

La causa principal de la debilidad de la oferta la encontramos en el debilitamiento de los sectores productivos, especialmente en los sectores agrario e industrial, debido a los efectos que sobre la tierra y las infraestructuras tiene cualquier conflicto, situación que se puede alargar en el tiempo, caso del sector industrial, si las infraestructuras, principalmente las fuentes de energía y los transportes, tardan en ponerse en funcionamiento. En el caso de la agricultura este problema se ve aumentado si existen campos de minas en la zona.

Al contrario de lo que sucede en los sectores mencionados, es notorio que tanto el sector de la construcción como el sector servicios suelen resurgir rápidamente por la influencia de los contingentes y las primeras tareas de reconstrucción. Sería positivo que la presencia militar también influyese en los sectores agrícola e industrial. Respecto del segundo de ellos, la mejor actuación es el rápido restablecimiento de unas infraestructuras mínimas. Por su parte, el sector agrícola se vería favorecido, en los casos

ASPECTOS ECONÓMICOS

en los que sea necesario, por el desmantelamiento de las minas contrapersonal. En ambos casos una intervención bien planificada puede actuar provocando rápidos beneficios.

Sin embargo, a nuestro juicio, una importante contribución vendría a través de incremento de la demanda. Mientras se mantiene el despliegue, los contingentes precisan de diversidad de suministros. Si bien es cierto que la disponibilidad de ciertos bienes debe estar garantizada y por ello no queda otra alternativa que importarlos, nada impide que se considere la adquisición (demanda) de ciertos productos en los mercados locales. Esta demanda, especialmente dirigida hacia productos agrícolas e industriales, supondría una importante inyección de recursos, lo que, considerando los efectos multiplicativos asociados, impulsaría la creación de tejido productivo y riqueza, repercutiría en la creación de empleo y, de paso, también favorecería la relación entre los contingentes militares y la ciudadanía.

La regeneración del tejido productivo y empresarial tiene efectos muy beneficiosos. Por un lado fomenta la creación de empleo y por otro incide favorablemente en el crecimiento a través del fortalecimiento del mercado interno. Pero quizás el efecto más relevante es que desliga la entrada de recursos sin contraprestación, evitando que la sociedad civil quede paralizada en la confianza de la llegada continua y abundante de recursos humanitarios del exterior. Esta situación debería evitarse y ésta es una vía interesante. En esta línea, también hay que ser conscientes de que la presencia en la zona debe de ser limitada en el tiempo. Desde el punto de vista que nos ocupa, debe procurarse que la demanda ejercida sobre el mercado local aumente, conforme sea posible, sus exigencias sobre los productores de forma que, en el momento oportuno, la oferta local sea competitiva con la oferta exterior, pudiendo mantenerse el tejido productivo creado más allá de la presencia militar.

Finalmente, queremos hacer una reflexión sobre la generación del empleo directo mediante la contratación de personal civil autóctono por parte del contingente militar para cubrir diversidad de puestos necesarios para el correcto funcionamiento de la misión (por ejemplo, traductores, conductores, etc.). Esta generación de empleo, ya sea entre los residentes como entre los emigrantes o desplazados retornados, es muy deseable por sus efectos sobre la demanda, por la introducción de medios de subsistencia y por la reducción de la exclusión social. Además, como hemos visto

ASPECTOS ECONÓMICOS

en un apartado anterior, mientras el sector privado adquiere la fortaleza necesaria como para demandar trabajadores, es precisa la creación de empleos aunque sean de corta duración.

Sin embargo, ha de prestarse atención a estas contrataciones. Los salarios ofrecidos, dadas las condiciones precarias del contexto en que se producen, son altamente competitivos, con lo que puede producirse un «descremado» tanto en las instituciones como en las empresas. Con esta expresión nos referimos a que la contratación directa de los mejor preparados puede provocar que las instituciones se queden sin el personal adecuado para la regeneración del Estado y las empresas sin los directivos que puedan gestionarlas. Respecto del personal proveniente de la diáspora, sobre todo si se abusa de su contratación, puede originar efectos perniciosos sobre el equilibrio político y la exclusión social, al generar una élite que además ha estado desligada mucho tiempo de la zona.

Bibliografía

- BURKE, M. (2006): «La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional», Documento de trabajo 22, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), en: www.fride.org
- CABRERA, R. (2006): «La adaptación de las Fuerzas Armadas al nuevo entorno de seguridad; el caso de tres “potencias medias”: Australia, Países Bajos y Noruega», Documento del Seguridad y Defensa 21/2006. Real Instituto Elcano, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- CAPLAN, R. (2005): *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford University Press.
- COLLIER, P. y HOFFLER, A. (2001): «Greed and Grievance in Civil War», *Policy Working Paper* 28126, World Bank.
- (2004): «The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War», Copenhagen Consensus Challenge Paper.
- DOORNBOS, M. (2006): «Fragile States or Failing Models? Accounting for the Incidence of State Collapse», *Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works*, Documento de trabajo 19, pp. 1-13. FRIDE, en: www.fride.org.
- FORMAN, S. y PATRICK, S. (eds.) (2000): *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-conflict Recovery*, Lynne Rienner Publishers.

ASPECTOS ECONÓMICOS

- FORMAN, S.; PATRICK, S. y SALOMONS, D. (2000): «Recovering from Conflict: Strategy for an International Response», Center on International Cooperation.
- JONES, B. D. (2002): «The Challenges of Strategic Coordination», en STEDMAN, S. J.; ROTHCHILD, D. y COUSENS, E. M. (eds.) (2002): *Ending Civil Wars: The implementation of Peace Agreements*, pp. 89-155, Lynne Rienner Publisher.
- JUNNE, G. y VERKOREN, W. (eds.) (2005): *Postconflict Development: Meeting New Challenges*, Lynne Rienner Publishers.
- KIEVELITZ, U. (2004): «Dealing with Post-Conflict Needs Assessments: Recommendations from International Agencies and Concerned Governments», *Working paper* 11, Eschborn, GTZ, en: www.gtz.de/crisisprevention
- KIEVELITZ, U.; LEONHARDT, M.; SCHAEF, T. y VORWERK, S. (2004): «Enhancing Multilateral Post-Conflict Needs Assessment (PCNA): Lessons learnt from East Timor, Afghanistan, Sri Lanka, Iraq and Liberia», *Working paper* 10. Eschborn, GTZ, en: www.gtz.de/crisisprevention
- MEYER, S. (2006): «Hacia un nuevo multilateralismo efectivo en la ayuda» FRIDE, en: www.fride.org
- PERAL, L. (2005): «Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de una Plan de Acción», Documento de trabajo 7, FRIDE, en: www.fride.org
- PUGH, M. (2000): «Civil-Military Relations in the Kosovo Crisis: An Emerging Hegemony?», *Security Dialogue*, 31(2), pp. 229-242.
- ROMEVA i RUEDA, R. (2003): *Guerra, posguerra y paz: Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdos*, Icaria Editorial.
- ROQUE, S. (2006): «Peacebuilding processes and Weakening Strategies in States of Angola, Guinea-Bissau and Mozambique: A comparative Study», en «Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works», Documento de trabajo 19, pp. 1-13, FRIDE, en: www.fride.org
- WOODWARD, S. (2002): «Economic Priorities for Successful Peace Implementation» en STEDMAN, S. J.; ROTHCHILD, D. y COUSENS, E. M. (eds.) (2002): *Ending Civil Wars: The implementation of Peace Agreements*, pp. 184 a 214, Lynne Rienner Publisher.

ANTONIO M. LÓPEZ HERNÁNDEZ
*Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad
(Universidad de Granada).*

DAVID ORTIZ RODRÍGUEZ
*Profesor Asociado al Departamento de Economía
Financiera y Contabilidad
(Universidad de Granada).*

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

Apoyo a la democratización: gobierno, parlamento, partidos políticos y sindicatos

En el área de actuación de un Estado en posconflicto coexisten una serie de actores que serán necesarios agrupar para facilitar el desarrollo del presente capítulo. Por un lado un primer bloque formado por la comunidad internacional, la cual proporcionará la ayuda y asesoramiento necesario: especialistas; ayuda humanitaria o financiera para la democratización, fortalecimiento y desarrollo de las instituciones del Estado en su conjunto. La comunidad internacional está constituida por: las organizaciones internacionales, como son la ONU, Unión Europea, Programa de la ONU para el Desarrollo (UNDP), Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), etc.; las Fuerzas Multinacionales de Intervención (FMI) (coaliciones como en Afganistán o Irak, alianzas como la OTAN), las ONG y los representantes de donantes de recursos económicos. Un segundo bloque que comprende el Estado-Nación débil o fallido con sus instituciones (Parlamento, Senado, etc.), Fuerzas Armadas y Policía; los agentes armados nacionales que, aunque pueden estar apoyados por elementos extranjeros, constituyen los guerrilleros y grupos civiles armados; las mafias y el crimen organizado (elementos nacionales o internacionales) y por último la sociedad civil nacional o local, constituida por trabajadores, asociaciones en general, partidos políticos, medios de comunicación, asociaciones de diferentes religiones, etc.

En la mayoría de los casos, el proceso de paz comenzará como consecuencia de la intervención de una fuerza multinacional autorizada por una

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

resolución del CSNU (Kosovo) o por un acuerdo de paz entre las partes contendientes con la intervención de Naciones Unidas (El Salvador). Pero, en todo caso, para que se inicie el proceso de reconstrucción del Estado, fortalecimiento democrático de sus instituciones y reconciliación de la sociedad, es necesario y fundamental el cese de enfrentamiento armado. A partir de este momento, el país o Estado comienza a enfrentarse con los verdaderos problemas políticos, sociales, económicos y militares en posconflicto como son: una infraestructura deteriorada, instituciones democráticas y poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) debilitados o inexistentes, proliferación de mafias y crimen organizado, economía dañada, alto nivel de paro, gobierno débil o fracasado, problemas de refugiados, desplazados o antiguos combatientes que regresan a su lugar de origen o se reinsertan dentro de la sociedad. Otros problemas destacables son la escasez de personal oriundo formado o, lo que es más grave, los odios y recelos entre los contendientes, acrecentados durante el largo periodo de conflicto. Ante estas circunstancias, este tipo de sociedades o Estados requerirán la intervención o ayuda de la comunidad internacional como medio para alcanzar una reconstrucción de sus instituciones, reforzándolas y democratizándolas, y así poder alcanzar una paz duradera.

La comunidad internacional actuará en la democratización procurando respetar el principio de soberanía popular, de tal forma que las decisiones tanto legislativas como ejecutivas sean adoptadas por los representantes de los ciudadanos, elegidos mediante votación libre y secreta. En el posconflicto, el acuerdo social se recogerá en el contenido de una Constitución, siendo la proclamación de los derechos fundamentales y las libertades públicas; la división de poderes y la soberanía popular su núcleo esencial. La comunidad internacional ayudará y facilitará la creación y legalización de los partidos políticos y sindicatos. Para el fortalecimiento de las instituciones del «Estado fallido» (Fuerzas Armadas, Administración pública, Tribunales y Policía) se requerirá un proceso que se iniciará con unas elecciones, siendo imprescindibles las constitucionales, después las legislativas y por último las municipales. Los ciudadanos, con ayuda de la comunidad internacional, elegirán a sus representantes por votación a partir de listas cerradas confeccionadas por los partidos políticos o coaliciones de partidos.

Después de la erradicación de la confrontación y según Graham Day, experto en operaciones de paz, existen tres fases más en el proceso que, mediante la ayuda internacional, aspiran a lograr otros tantos objetivos

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

operativos. Aunque Day dice que «deben darse de forma secuencial», la experiencia demuestra que también pueden y deben darse de forma simultánea, como el caso de Afganistán.

Mediante la implantación de la ley y el orden se facilitará que el proceso se encamine en beneficio de la población civil en su conjunto; es decir, éste ha de ser capaz de reinsertar a combatientes sin olvidar que el fin último es conseguir el bienestar de toda la sociedad. A pesar de tropezar con grandes dificultades, debe realizarse respetando los derechos de las víctimas y de sus familiares, además de los derechos humanos de las personas. Obviamente, esto es muy difícil de conseguir, tal es el caso en Colombia. Se buscará el cumplimiento de la ley y el orden por lo que habrá que potenciar los Tribunales de Justicia, las Fuerzas Armadas y la Policía, siempre teniendo en cuenta que una presencia excesiva de la comunidad internacional en la zona puede ser contraproducente.

La reconstrucción de las infraestructuras y de la economía será otro objetivo operativo a alcanzar. Para ello será necesario fortalecer el desarrollo de las instituciones del Estado para la gobernabilidad. Habrá que potenciar y crear un sistema bancario fiable con una adecuada planificación presupuestaria y fiscal razonable, revitalizar la producción agrícola, crear industrias y nuevos empresarios, etc. Por otra parte, una situación posconflicto es propicia para el blanqueo de dinero, punto importante a tener en cuenta por las autoridades nacionales si se quiere evitar el auge de las mafias y crimen organizado.

Para el fortalecimiento de la sociedad civil será necesario crear nuevos sistemas educativos y sanitarios; introducir o mejorar la seguridad social, además de realizar programas de protección e integración de la mujer que, en muchos casos, se ha convertido en cabeza de familia tras la muerte de maridos e hijos durante el conflicto.

El final de este proceso de recuperación debe llevar a un periodo de sostenibilidad o consolidación de la reconstrucción que impida la reanudación de las hostilidades y que permita alcanzar el desarrollo económico y social a largo plazo dentro de un Estado libre, justo y democrático que respete los derechos humanos. En este momento la comunidad internacional comenzara su reducción de efectivos, transfiriendo todas las competencias al nuevo Estado democrático y las FMI procederán, después de su disminución progresiva, a su retirada total.

Después de la experiencia obtenida con las operaciones en Irak y Afganistán, la ONU actúa en base a unos componentes como son: el de la segu-

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

ridad, el civil y el administrativo. Tras el cese de las hostilidades, las misiones de las FMI en el Área (Zona) de Responsabilidad (AOR) irán dirigidas prioritariamente al proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de antiguos combatientes. Durante el proceso, el protagonismo de las FMI irá disminuyendo respecto del componente civil a medida que evolucionen positivamente los acontecimientos. Al mismo tiempo, los agentes internacionales civiles evalúan las necesidades y proyectos para el desarrollo de las instituciones (esta evaluación previa servirá de agenda en las conferencias internacionales de donantes, concediéndose las partidas económicas) y establecen el procedimiento de transición a la democracia, es decir, los pasos para la reconstrucción del entramado político, económico y social, incluidos los mecanismos de ayuda tanto a la población como a las instituciones del Estado.

La existencia de elementos terroristas con una ideología fundamentalista islámica de índole nacional (talibanes en Afganistán) o supranacional (Al Qaeda en Afganistán, Irak, etc.) hace que la confrontación, después del conflicto, se prolongue en el tiempo. Estos elementos son, por tanto, uno de los factores negativos que dificultan la democratización y el fortalecimiento de las instituciones en posconflicto.

No existen fórmulas mágicas para el proceso, pero en el reparto de funciones de la comunidad internacional podría considerarse que la seguridad corresponde tanto a las FMI como a la Policía Internacional desplegada en la zona; la reconstrucción es dirigida por las organizaciones internacionales y agentes civiles en la reconstrucción de las infraestructuras y la rehabilitación del entramado económico, canalizando a su vez todos los recursos económicos de los donantes; y el desarrollo político y democrático está a cargo de las organizaciones internacionales, ONU, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Unión Europea, etc., cuyo objetivo es la reestructuración o creación de los entramados políticos y sociales en la zona de conflicto, de acuerdo con el Derecho Internacional. Respecto de la asistencia humanitaria los elementos que intervienen son las organizaciones intergubernamentales, las ONG y las agencias internacionales de Naciones Unidas.

Un caso típico y digno de estudio, es el proceso ocurrido en Kosovo, cuya comprensión requiere una breve relación de acontecimientos que ayuden a tener en cuenta el origen de sus instituciones y sus problemas.

En el siglo XIII Serbia adquiere por primera vez carácter de nación independiente, pero con la ocupación de los Balcanes por el Imperio Oto-

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

mano, aquella pierde su independencia. El 15 de junio de 1389 tiene lugar la batalla de Kosovo, en el Campo de los Mirlos, cerca de su capital, Prístina. Para los serbios, Kosovo con su carga histórica y peso religioso es considerado como territorio irrenunciable, origen de su nacionalidad y elemento imprescindible de unidad nacional. El proceso de independencia de Serbia durante el siglo XIX apenas afectó a Kosovo, tanto por su situación geográfica como por su composición étnica (mayoría albanesa) pues fue mantenido hasta 1913 bajo control turco. En 1989 se produce la retirada de la autonomía y erupción de la violencia en Prístina, y en 1990 Yugoslavia envía a Kosovo tropas, aviones y más de 2.000 policías. Posteriormente, la asamblea de Kosovo proclama la independencia y el parlamento serbio la disuelve. En el año 1992 Rugova es elegido presidente en Kosovo.

Desde comienzos de 1998 se radicalizan las posturas. Así, se incrementa la presencia del Ejército y de la Policía yugoslava en territorio kosovar; aumentan las acciones del Ejército Popular de Kosovo (UCK), provocando represalias contra la población civil kosovar; se producen los primeros 200.000 refugiados y Milosevic pierde el referéndum. En diciembre se desencadena un gran deterioro de la situación, con la retirada de la OSCE y demás organizaciones internacionales. Comienzan los ataques aéreos de la OTAN el 24 de marzo de 1999. El 10 de junio, se aprueba la resolución 1244 del CSNU, que prevé el despliegue de UNMIK y establece los principios de «autonomía sustancial» para Kosovo y de soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia, de la cual Kosovo forma parte. El 12 de junio de 1999 despliega KFOR y el 20 de junio cesa la campaña aérea contra la República Federal de Yugoslavia y ésta, cumpliendo el Acuerdo Técnico-Militar, se retira de Kosovo.

En el proceso democratizador y de fortalecimiento de las instituciones, la UNMIK busca además estabilizar Kosovo, prepararlo para unas elecciones justas y su posterior autonomía. El CSNU también autorizó al grupo de seguridad de la OTAN denominado KFOR para entrar en Kosovo e inspeccionar el repliegue de las fuerzas yugoslavas, la desmilitarización de Kosovo y mantener la ley y el orden hasta que se estableciese una fuerza policial y una administración civil locales. La UNMIK tiene el máximo poder ejecutivo y legislativo, es responsable de revitalizar el poder judicial de Kosovo y supervisa la administración de justicia. Desempeña todas las funciones administrativas y a la vez establece y verifica el desarrollo de las instituciones provisionales democráticas del autogobierno con el fin de garantizar una vida normal y pacífica para toda la sociedad de Kosovo. El

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

jefe de la UNMIK es el Representante Especial del SGNU (RESG), es el administrador civil más importante en Kosovo y puede suspender cualquier ley existente; es decir, que ostenta una autoridad plenipotenciaria.

Especial mención, por su carácter democratizador, hacemos de la misión de la OSCE en Kosovo (OMIK). Representa al tercer pilar de las instituciones dentro de los cuatro pilares de UNMIK. Sus misiones más importantes y van encaminadas a la democratización y fortalecimiento de las instituciones, la dirección, creación y entrenamiento del Servicio de Policía de Kosovo en la Escuela de Policía, la supervisión de la situación de los derechos humanos, el cumplimiento de la ley y el orden, el desarrollo de los medios de comunicación, así como a la organización y supervisión de las elecciones. Estas responsabilidades serán progresivamente transferidas a las instituciones kosovares.

Implicación civil y militar internacional en los procesos de paz y de consolidación de la paz

MARCO GENERAL DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL

Según establecen las directrices del CAP de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico sobre conflicto, paz y desarrollo, de 1997, la *estabilidad democrática estructural* se caracteriza por el funcionamiento de instituciones políticas representativas y dinámicas, capaces de gestionar los cambios y de resolver las controversias sin recurrir a la violencia. Esta definición expresa –incluido el énfasis institucional– el objetivo común de las acciones internacionales que suelen denominarse de consolidación de la paz, emprendidas generalmente respecto de países cuya población ha sufrido y superado un conflicto armado, una violación grave y masiva de derechos humanos o un régimen autoritario. Pero no es fácil que la democracia arraigue en Estados donde prevalece la violencia, que suelen tener además bajos índices de desarrollo humano y escasa tradición de *buen gobierno*.

Si se trata de lograr una paz duradera o una estabilidad estructural, es preciso poner fin a la violencia física generalizada y a las demás violaciones sistemáticas de derechos humanos, tanto en la sociedad como en las estructuras del Estado, y debe eliminarse la discriminación en sus manifestaciones más graves, pero también es preciso que la población afectada alcance la

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

capacidad de autoabastecerse y de iniciar la senda del desarrollo sostenible. En Afganistán, por ejemplo, la OTAN se propone aplicar a través de ISAF el concepto de estabilidad acordado en el marco de la Conferencia de Estados Donantes de Londres, de febrero de 2006, que incluye, junto a la dimensión de seguridad en sentido clásico, las dimensiones de gobernabilidad y de desarrollo económico y social. Las estructuras primordialmente militares creadas en las provincias afganas por los Estados contribuyentes a ISAF, así como las que fueron creadas por *Enduring Freedom*, denominadas PRT, tienen por tanto una marcada vocación civil, que no se limita a la llamada acción humanitaria, y que desborda con creces el marco CIMIC.

La acción militar exterior ha ampliado así su alcance en el contexto de la consolidación de la paz y se propone incluso impulsar y facilitar procesos de carácter civil cuando la situación no permita la acción del Gobierno local y el apoyo internacional sino a través de Fuerzas Armadas bien adiestradas y equipadas. El desafío de superar la inestabilidad mediante el apoyo militar exterior a la democracia y el desarrollo no está exento de problemas. El proceso de consolidación de la paz es generalmente largo y proceloso y con frecuencia implica enfrentamientos armados aun después de la celebración del acuerdo de paz, así como tensiones económicas y sociales que pueden llegar a ser traumáticas para ciertos grupos de población.

La creación o la transformación del Estado después de una grave crisis suponen, en todo caso, el intento de establecer nuevos equilibrios de poder. El proceso, en efecto, despoja de privilegios a las élites nacionales y encumbra a nuevos grupos, o redundante en un mayor o menor grado de redistribución de la riqueza en la sociedad. Pero a veces sólo la acción militar exterior –utilizada para mantener el orden público, tal como se ha hecho con tropas de la Unión Europea durante el largo proceso electoral de 2006 en la RDC– puede impedir que el proceso descarrile.

En todo caso, el despliegue de fuerzas internacionales en ningún caso debe impedir o alterar las pautas generales de la consolidación de la paz, tal como han de ser adaptadas a la tradición y cultura locales. Sobre todo cuando se han producido violaciones graves y masivas de derechos humanos en el contexto del conflicto armado, la consolidación de la paz requiere un periodo de justicia de transición que hoy necesariamente incluye la condena de los principales responsables y el resarcimiento a las víctimas, aun cuando en ambos casos haya que renunciar a cotas que serían exigibles en circunstancias de normalidad democrática. Este periodo incluye la realización de esfuerzos para restablecer la verdad, a través de las llamadas

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

comisiones de la verdad u otros mecanismos, y para lograr la reconciliación, que incluye el reconocimiento de la responsabilidad en la perpetración de masacres por cada una de las facciones enfrentadas. La acción militar y policial exterior puede ser también necesaria en este marco, pero sobre todo debe orientarse al adiestramiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del *nuevo* Estado, para lograr que su actuación respete en todo momento los derechos humanos del conjunto de la población, tanto de las víctimas como de quienes colaboraron en la perpetración de las masacres.

Sí cabe afirmar que el proceso de paz fracasará a medio plazo sino se restablece un clima de confianza social que ha de comenzar por favorecer un verdadero diálogo en el que participen todos los grupos nacionales, junto a un verdadero debate social. No basta con la convocatoria de una conferencia de paz o con la creación de un órgano que sancione un acuerdo –*ad ex* Diálogo Intercongoleño–, sino que es preciso implicar a la sociedad civil. Además, la consolidación de la paz requiere la implicación activa y continuada de la población, así como la puesta en marcha de mecanismos de solución de las tensiones sociales, sobre todo aquellas relacionadas con las reivindicaciones de las minorías y la discriminación y la exclusión de grupos vulnerables. Sólo de este modo, que en el fondo remite al ejercicio democrático del poder, es posible evitar la reincidencia del conflicto y sentar las bases de un nuevo pacto social.

La renovación de la confianza de la población tiene que basarse en la búsqueda de intereses comunes y en las posibilidades de construir un futuro común mediante la construcción o la reconstrucción del Estado. Pero en la configuración o renovación de las instituciones estatales a lo largo del proceso de consolidación de la paz se plasma también el grado de influencia de los Estados de la región y los Estados donantes, así como de las organizaciones internacionales y, en su caso, del Estado ocupante. Con independencia de que exista o no una intención neocolonial, la influencia de los terceros Estados en el proceso es mayor en caso de que hayan desplegado tropas militares, y aumenta considerablemente si además han desplegado equipos civiles de gestión de crisis que ofrezcan apoyo a las autoridades locales incluso cuando disminuya la necesidad del apoyo militar. En este sentido, la eficacia de la acción militar exterior de los Estados democráticos y desarrollados depende, en gran medida, de la creación de pequeños equipos civiles complementarios que han de ser capaces de contribuir a la creación y el reforzamiento de todas las instituciones y las funciones del Estado en el que tiene lugar la intervención.

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

Ahora bien, el *exceso de influencia* internacional en detrimento de la capacidad de la población de decidir sobre su propio destino conduce igualmente al fracaso. El concepto de consolidación de la paz parece incluir en todo caso un elemento de intención que no se refiere sólo a los actores que protagonizan el proceso en el plano local, sino sobre todo a quienes lo apoyan desde el exterior. Pero los intentos de implantar por la fuerza una réplica del modelo de democracia occidental –si es que tal modelo existe– son contraproducentes. Más aún si los esfuerzos se centran sólo en la creación de un libre mercado –pero sin controles mínimos– y en la organización de elecciones. La comunidad internacional debe limitarse a garantizar el cumplimiento de los mínimos internacionalmente exigibles. Sólo la garantía plena de los derechos humanos básicos y de la seguridad humana en el país en el que tiene lugar la intervención permite sentar las bases del desarrollo y la democracia. La búsqueda de un nuevo equilibrio social que además evite una nueva escalada de violencia sólo puede fundarse en la tradición y cultura locales, tal como resultan limitadas por las exigencias mínimas del Derecho Internacional.

En una primera aproximación, el problema jurídico y práctico consiste en establecer el límite entre, por un lado, la ocupación militar y la imposición de la democracia por la fuerza y, por otro, el apoyo militar y civil internacional a los procesos endógenos de consolidación de la paz. La transgresión de ese límite implica el quebranto de la principal norma imperativa del Derecho Internacional, que prohíbe la amenaza y el uso de la fuerza, e implica el quebranto de todas las normas imperativas de derechos humanos, además de que en la práctica suele conducir al fracaso estrepitoso del ocupante; y en todo caso siembra la destrucción y el caos, durante décadas, en el territorio ocupado.

El contraste entre la actuación armada internacional emprendida en la RDC –aun cuando no está exenta de problemas– y la intervención liderada por Estados Unidos en Irak expresa con claridad este dilema esencial de la intervención dirigida a establecer la democracia. Pero el límite es a veces muy confuso. La intervención en Afganistán representa la convivencia de elementos de legalidad con una dudosa legitimidad de origen y una preocupante tendencia al abuso de la fuerza armada, al menos en las zonas que hasta hace poco quedaban bajo la responsabilidad de la operación *Enduring Freedom*.

Además, las acciones dirigidas a la consolidación de la paz no siempre tienen lugar en el momento posterior de un conflicto armado. Nada impi-

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

de, desde luego, que el apoyo internacional al proceso de democratización se preste con carácter *preventivo*, para evitar que la fragilidad institucional o la escalada de tensión social conduzcan al colapso del Estado y al enfrentamiento armado. Pero, además, el carácter difuso, asimétrico, voluble y multiforme de los conflictos actuales exige emprender acciones de reforzamiento y consolidación institucional *durante* el conflicto, o al menos mientras persisten o rebrotan ciertos focos de violencia, e incluso en casos de violación de los acuerdos de paz, hasta el punto de que la consolidación de la paz tiende a aparecer no sólo como un medio de evitar la reincidencia del conflicto y por tanto de prevenirlo, sino también como un medio de resolver el conflicto. En muchos casos de la práctica reciente no es posible distinguir entre la imposición de la paz y su consolidación, sino que se trata de *imponer la consolidación de la paz*, porque no hay verdadera solución a un conflicto que no sea una solución duradera.

Desde esta perspectiva más compleja, es tal vez imposible establecer el límite jurídico del uso de la fuerza armada en los procesos de consolidación de la paz: ¿qué es paz duradera y cuál es el contenido máximo de paz duradera que puede ser impuesto por la fuerza desde el exterior?; pero, sobre todo, ¿cómo determinar la legalidad o ilegalidad del modo en que en cada caso se impone ese contenido de paz duradera? Las respuestas dependen de las distintas concepciones sobre el contenido del Derecho Internacional imperativo y sus implicaciones, incluido el concepto de legítima defensa, el alcance de la acción de protección de los derechos humanos básicos, el valor del consentimiento prestado por gobiernos provisionales y facciones armadas, e incluso la legalidad y la legitimidad de ciertas decisiones del CSNU.

No es posible, sin embargo, eludir las preguntas. La acción internacional de consolidación de la paz y la intervención armada aparecen hoy imbricadas entre sí y relacionadas con procesos de paz autóctonos, y ello con independencia de la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio que puedan predicarse de la acción militar exterior. El objetivo general de estabilización democrática es compartido, en efecto, por intervenciones de marcado carácter unilateral, que pretenden justificarse en la legítima defensa frente a ataques terroristas con origen en el territorio ocupado, y por intervenciones basadas en la responsabilidad de proteger dirigidas a restablecer la seguridad humana de las poblaciones en peligro. En el segundo caso, el despliegue de medios internacionales suele producirse con ocasión de un frágil proceso de paz posterior a un conflicto

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

armado interno, de modo que la acción militar multinacional resulta ser el cauce principal de la acción de democratización liderada por organismos multinacionales de carácter civil.

La clave de la legitimidad y por ende de la legalidad reside en mi opinión en la plena subordinación del uso de la fuerza armada internacional a las autoridades civiles legítimas del país en el que se produce la intervención o, en su defecto, a organismos multinacionales de carácter civil que disponen de mandatos de acción para proteger y ayudar a poblaciones en peligro otorgados por la comunidad internacional en su conjunto. De aquí surgen sin duda nuevos problemas, comenzando por la dificultad de afirmar la representatividad democrática de las autoridades locales o la independencia plena de las organizaciones internacionales civiles. La tentación de utilizar a la ONU para legitimar una intervención basada en intereses espurios no puede descartarse, pero asimismo debe mantenerse la cautela en los casos en que la legitimidad de la intervención simplemente descansa en el consentimiento prestado por las autoridades locales o por las partes en conflicto.

También en el caso de intervenciones multilaterales de consolidación de la paz autorizadas por el CSNU, la comunidad internacional trata de lograr el consentimiento de las autoridades locales y de los grupos armados que controlan el territorio a través del impulso de procesos de paz autóctonos, para reforzar la legitimidad, así como la viabilidad, de esa acción armada exterior. El caso de la RDC permite identificar alguno de los nuevos dilemas del uso de la fuerza que podría considerarse *ortodoxo* en el marco de procesos cada vez más amplios de consolidación de la paz. Por un lado, el Acuerdo de Lusaka de 1999 contemplaba la necesidad de llevar a cabo acciones de imposición de la paz (*peace enforcement operations*), tales como la localización e identificación (*tracking down*) y el desarme y repatriación de los miembros de grupos armados, así como la identificación (*screening*) de los responsables de matanzas y crímenes contra la humanidad y su puesta a disposición del Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Pero a finales de 1999, según lo previsto también en Lusaka, se puso en marcha el Diálogo Intercongoleso, que en realidad otorgaba representación política a los principales grupos armados como paso previo hacia una transición democrática basada en la *realpolitik*.

Siete años después, las elecciones que se celebran en la RDC a lo largo del año 2006 otorgarán legitimidad democrática a algunos de los líderes de la guerra en la que han participado nueve países africanos y que ha causa-

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

do la muerte de tres millones de personas y el desplazamiento forzoso de otros tres millones. Desde la primavera de 2005, el mandato encomendado a la Misión de Observación de la ONU en el Congo (MONUC) por el CSNU incluye el uso de la fuerza respecto del desarme sólo de las milicias organizadas por antiguos genocidas ruandeses en el este del país, tal vez porque se hizo evidente que MONUC no podría de otro modo encauzar el proceso de paz. Desde entonces, la acción de imposición de la paz desarrollada sobre todo en los kivus, ha convivido con esfuerzos internacionales para la consolidación de la paz, incluyendo la tardía implicación de la Unión Europea, coordinados por el componente civil de la MONUC.

POSIBILIDADES DE IMPLICACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Más allá del término empleado para designar el proceso interno de consolidación de la paz, el debate sobre la participación de Fuerzas Armadas extranjeras oscila entre quienes les otorgan el liderazgo de ese proceso y quienes les niegan toda posibilidad de participación. Así, James Dobbins definía en 2003 construcción del Estado (*nation-building*) como el:

«Uso de la fuerza armada (*exterior*) en las postrimerías de un conflicto para apuntalar una sólida transición democrática.»

Mientras que algunas corrientes de opinión consideran que esa proposición encierra una contradicción insoluble. Los críticos más radicales rechazan la capacidad, no ya de un Estado, sino de la comunidad internacional, de contribuir a la construcción de otro Estado también a través de medios civiles, o consideran –Michael Ignatieff, por ejemplo– que incluso este apoyo civil es una nueva y sutil forma de imperialismo y colonización. Pero es simplemente incongruente oponerse al apoyo exterior a los procesos de consolidación de la paz, con participación de las Fuerzas Armadas, sin oponerse a la idea misma de cooperación y solidaridad internacional.

La acción exterior de apoyo a la creación de instituciones democráticas adopta múltiples formas desde la segunda posguerra mundial, incluida la participación prominente de Fuerzas Armadas extranjeras en situaciones de inestabilidad o en situaciones posteriores al conflicto. Ahora bien, en la medida en que ha de cumplir y hacer cumplir las exigencias internacionales mínimas, el nuevo enfoque de consolidación de la paz no puede endo-

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

sarse en exclusiva a las Fuerzas Armadas extranjeras, que carecen en todo caso de experiencia y capacidad para crear y fortalecer instituciones civiles estatales a cuya autoridad deben someterse en condiciones de normalidad democrática. Como hipótesis general, cabría afirmar que la creación de nuevos medios civiles para la gestión internacional de crisis es el mejor modo de mejorar la eficacia de la acción militar exterior del Estado en este ámbito de la consolidación de la paz. 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.

Junto a ello, el debate sobre los fines proclamados de la intervención se ha revelado infructuoso. Puesto que todos los Estados que emprenden la intervención apelan a los derechos humanos y a la democracia, la legitimidad de la intervención no puede depender de los fines proclamados sino del modo en que la intervención se lleva a cabo. En el Derecho Internacional actual, el fin no justifica los medios. Así, la legitimidad del uso de la fuerza en el marco de una intervención dirigida a garantizar la supervivencia de la población radicaría en su subordinación a las necesidades directamente expresadas por los agentes civiles, tales como el Fondo de la ONU para la Infancia (UNICEF), el ACNUR o la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuyo mandato internacional incluye la prestación de asistencia a las poblaciones en peligro.

Las administraciones civiles internacionales de carácter temporal creadas en Timor y Kosovo en 1999 por el CSNU (UNTAET y UNMIK, respectivamente) representan el modelo más intenso de intervención multilateral en una perspectiva que, al menos en abstracto, combina adecuadamente medios civiles y militares. En ambos casos, el uso de la fuerza armada se puso al servicio de la acción civil internacional para tratar de desencadenar un *continuum democrático* que incluía el inicio de la senda del desarrollo sostenible. Esta subordinación es, en la práctica, la garantía más segura del respeto a los estándares mínimos internacionales. Además, el repliegue progresivo de la administración y la fuerza internacionales quedaba en ambos casos condicionado a la capacidad de la población local de asumir su propio destino —en el caso de Kosovo, con independencia de que el territorio llegue o no a convertirse en Estado— a través de las propias instituciones democráticas, incluidos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado autóctonos.

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

Aun cuando es poco probable que vuelvan a crearse administraciones interinas de la ONU en los próximos años, lo que tal vez se debe a las consecuencias que los atentados del 11 de septiembre de 2001 han tenido en el orden internacional, es evidente que se ha producido una impresionante evolución en el papel que las Fuerzas Armadas pueden desempeñar más allá de la acción humanitaria. No sólo se ha producido una ampliación *temporal* de la acción militar multilateral predominante durante la década de los noventa del siglo pasado, consistente en la creación de un «espacio seguro» para facilitar el despliegue de medios civiles de carácter exclusivamente humanitario, sino que se han diversificado las formas que adopta, e incluso se ha modificado la naturaleza misma de esa acción en situaciones de crisis internacional.

El nuevo concepto de *operación integrada de Naciones Unidas*, en la medida en que permite incorporar bajo su «paraguas» aquellos componentes que los Estados o las organizaciones regionales pongan a su disposición, y la reciente creación de la Comisión para la consolidación de la Paz por la Asamblea General y el CSNU, facilitan y favorecen esta evolución cualitativa de la acción militar internacional. A medida que la acción internacional se amplía, los ejércitos se enfrentan a desafíos relacionados con el mantenimiento del orden público o con el control del tráfico ilegal de personas, para los que aún están poco preparados.

A los ejércitos democráticos que actúen en el exterior se les pedirá que sigan creando espacios seguros y ofreciendo protección al personal internacional y a la población civil en situaciones de máxima tensión, e incluso de conflicto abierto, pero los Estados desarrollados deben comenzar a desarrollar nuevas capacidades que contribuyan a la construcción y el fortalecimiento de la democracia en «Estados débiles» o en Estados que hayan sido objeto de una intervención internacional. La consolidación de la paz requiere luchar contra el crimen organizado, y la consecución del desarrollo sostenible comienza por evitar el expolio de las riquezas naturales que además alimenta el conflicto. Afrontar estos desafíos supone tal vez dotar de capacidades policiales a las Fuerzas Armadas internacionales –y en este sentido puede ser un ejemplo la recientemente creada Unidad Militar de Emergencias española–, o puede suponer dedicar más recursos policiales a la acción exterior en situaciones de crisis, o tal vez fortalecer cuerpos internacionales de naturaleza mixta militar y civil tales como la Guardia Civil española, la *Gendarmerie* francesa o los *Carabinieri* italianos.

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

Los ejércitos democráticos de los Estados desarrollados podrían adquirir la capacidad de liderar los procesos de Reforma del Sector de la Seguridad (SSR) en Estados que inicien la transición hacia la democracia. Ello supone reformar los Cuerpos de Seguridad de ese Estado tercero para convertirlos en democráticos, incluyendo mecanismos que garanticen la depuración de quienes tuvieron alguna participación en masacres y violaciones de derechos humanos (*vetting*) y el sometimiento de todas las estructuras militares a las autoridades civiles y por supuesto al poder judicial.

De modo complementario, los ejércitos democráticos podrían desarrollar, junto a equipos civiles, la capacidad de formar a los miembros de ejércitos en «Estados débiles» que hayan iniciado de modo irreversible sus procesos de transición democrática, incluida la formación de formadores, pero también la formación conjunta y la formación especializada de las unidades de élite. A medida que avance el proceso de consolidación de la paz, los ejercicios militares conjuntos en el marco de organismos internacionales de defensa, e incluso la actuación conjunta en el marco de operaciones internacionales, podrían ser unas muestras finales del apoyo y la confianza.

Los ejércitos democráticos de los Estados desarrollados podrían también dotarse de capacidades para llevar a cabo misiones de alta especialización, tanto por razón de la cualificación del personal militar como por la tecnología necesaria, en el marco de *operaciones integradas* de la ONU. Así, tal como indican sus propios documentos estratégicos, puede poner en marcha una «operación puente», que supondría el despliegue inmediato de tropas europeas mientras la ONU organiza una operación de mantenimiento de la paz, cuyo único precedente es *Artemis*, la operación temporal de estabilización desplegada por la Unión Europea entre junio y septiembre de 2003 para proteger a la población en Bunia, en la RDC; o puede adoptar el modelo de «puesta a disposición», que implicaría una coordinación estrecha para prestar apoyo con medios militares sofisticados y desarrollar tareas complejas en el marco de una operación de la ONU, según el modelo de la Fuerza de la Unión Europea en la RDC (EUFOR-RDC).

Incluso en ausencia de una operación de la ONU, los ejércitos de los Estados desarrollados podrían asumir temporalmente tareas de alta especialización que por razones económicas o de falta de personal cualificado no puedan desempeñar las Fuerzas Armadas de ciertos Estados, siempre que los correspondientes procesos de transición hacia la democracia avan-

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

cen de modo satisfactorio y bajo supervisión internacional. Si la comunidad internacional ha sido capaz de sustituir totalmente a un Estado en los casos de Kosovo y Timor Oriental, no debiera existir inconveniente en sustituir parcialmente al «Estado débil», incluso en ciertos aspectos de su acción militar, para prevenir su colapso y evitar así los riesgos de conflicto armado y las amenazas a la seguridad humana y a la estabilidad regional e internacional.

Los ejércitos de los Estados desarrollados deberían asumir un papel relevante en el control del expolio de los recursos naturales en los «Estados débiles». Ya es una afirmación común, y no por ello menos terrible –también por la demostrada implicación de multinacionales con sede en los Estados desarrollados–, que la lucha por el control de los recursos naturales en África constituye una causa principal de la guerra. Siguiendo con el ejemplo de la RDC, los informes de un Grupo de Expertos, nombrado por el SGNU a petición del CSNU, han demostrado que la explotación de los recursos naturales es fuente de financiación de la mayoría de los grupos armados, tanto extranjeros como locales, que actúan en el este del país, al tiempo que ha enriquecido a militares de alto rango en los Ejércitos de Ruanda, Uganda y Zimbabue, así como a diversos grupos y personas pertenecientes a las élites de la RDC. El CSNU no ha tenido la valentía, o ningún Estado poderoso ha puesto a su disposición los medios adecuados, o muy poderosos son los intereses que se oponen a ello, de incluir en el mandato de MONUC esta tarea de la que en realidad parece depender la continuidad del conflicto armado en el este de la RDC, y por ende la verdadera democratización del país.

Bibliografía

RESA ANCÍN, Pablo:

http://www.mde.es/./contenido.jsp?id_nodo=4262&&&keyword=&auditoria=F

<http://iadc.iwa.org/sp/Unidad10.htm>

<http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>

<http://es.wikipedia.org/wiki/Estado>

<http://www.osce.org/>

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

<http://www.un.org/spanish/kosovo/unmik.htm>

Manual de Área de Kosovo, 10.^a edición, enero de 2005.

Revista Española de Defensa, febrero 2002, «La hora de la reconstrucción».

PERAL FERNÁNDEZ, Luis Antonio:

BOUTROS BOUTROS-Ghali (1996): *An Agenda for Democratization*, Nueva York, Naciones Unidas.

COLLIER, Paul *et al.* (2003): *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.

DEBIEL, Tobias y TERLINDEN, Ulf (2005): «Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies: A Discussion Paper», División de Estado y Democracia, Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

LEDERACH, John Paul (1997): *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Herndon, VA, USIP Press, diciembre.

RICHMOND, Oliver P. (2004): «The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus», *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n. 2.

SISK, Timothy D. (2001): «Democratization and Peacebuilding», en CROCKER, Chester A.; FEN OSLER, Hampson y AALL, Pamela (eds.) (2001): *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

SUHRKE, Astri (2006): *The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan*, The Chr. Michelsen Institute, marzo.

Documentos:

Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face; Challenges and Responsibilities, United Nations Development Programme, Army Press, Islamabad, 2004.

«Conferencia de Londres, febrero de 2006, sobre Afganistán», «Afghanistan Compact», texto en: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcellerate/ShowPage&c=Page&cid=1133773247211>

«Declaración del CAD de la OCDE sobre conflicto, paz y desarrollo», texto en: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/39/2755375.pdf>

«Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, Ginebra, mayo de 2005, texto en: <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=3352>

«Report of the Panel on United Nations Peace Operations», texto en: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations

FORTALECIMIENTO Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

USAID: *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Interagency Assessment*,
junio de 2006.

PABLO RESA ANCÍN
Coronel del Ejército de Tierra (Res.).

LUIS ANTONIO PERAL FERNÁNDEZ
Investigador «Ramón y Cajal».
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL, CIVIL Y MILITAR

Integración de la ayuda humanitaria

Desde el fin de la guerra fría, millones de hombres, mujeres y niños han sufrido a causa del incremento de los conflictos por motivos étnicos, religiosos, políticos y civiles en diversas zonas del mundo. Desde el año 1994, casos de genocidio en Ruanda, crisis en África, Asia Occidental, América Central, la antigua Yugoslavia y algunas zonas de la antigua Unión Soviética, hicieron surgir la necesidad imperiosa de llevar al límite el esfuerzo de proporcionar asistencia humanitaria internacional.

La ayuda humanitaria en posconflicto pretende asistir a este tipo de poblaciones, países víctimas de guerras o conflictos, mediante el suministro de bienes o servicios (alimentos, refugios, sanidad, apoyo psicológico, seguridad, rehabilitación de viviendas, etc.). Ésta se concede de manera no reembolsable, sin ánimo de lucro y sin discriminación de lengua, raza, sexo, edad, ideas políticas o nacionalidad, siendo la distribución de la ayuda siempre en beneficio de las víctimas. Puede ser de emergencia y de ayuda al desarrollo. Ambas se diferencian por el periodo de duración y por el momento de su aplicación en el posconflicto. La primera puede durar meses mientras que la segunda años. Esta última conlleva los proyectos de desarrollo que proporcionará el medio para alcanzar el bienestar y el crecimiento económico propio del país. La ayuda humanitaria se realizará mediante los proyectos, humanitarios o de desarrollo, subvencionados por los donantes con la necesidad de apoyar la rehabilitación, la recuperación y el desarrollo a largo plazo. Sin olvidar los grandes problemas con que se encontrarán los

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

agentes ejecutores que prestan socorro, como las violaciones de los derechos humanos por parte de los contendientes y la seguridad propia del personal perteneciente a las agencias actuantes en la zona.

Aunque las tareas de tipo humanitario no son misión principal de las Fuerzas Armadas, aquéllas podrán ser realizadas en el caso de no existir otras agencias humanitarias en el área o en situaciones en la que la población no es atendida por las autoridades responsables. Las Fuerzas Armadas realizarán en primer lugar las misiones que van en beneficio de la misión. En todo caso la ayuda humanitaria irá recayendo cada vez más y con más peso en los agentes civiles a medida que se avanza en la misión, siendo el aspecto militar establecer un espacio seguro de actuación a modo de paraguas para que esos agentes puedan actuar.

Una de las funciones principales de Naciones Unidas es precisamente la distribución eficaz y oportuna en el tiempo de la ayuda humanitaria internacional, lo que exige una buena planificación, una buena logística, adecuada adquisición de recursos y una gran coordinación.

La ONU proporciona asistencia humanitaria, mediante la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y hace sentir su acción mediante sus órganos ejecutores, llamados también organismos operativos o agencias internacionales. Esta Oficina regula y coordina las actividades necesarias para responder eficazmente ante emergencias humanitarias, organiza reuniones de donantes, recaba recursos para la asistencia humanitaria, supervisa la adecuación de los presupuestos a los proyectos y publica los informes de resultados. Además colabora estrechamente con sus agencias internacionales, así como con los gobiernos, ONG y organizaciones humanitarias internacionales.

El coordinador del Socorro de Emergencia de la ONU, principal asesor del SGNU en esta materia, recomienda las medidas necesarias a adoptar para dar una respuesta eficaz a una posible emergencia en ayuda humanitaria. La ONU dispone también del Comité Interinstitucional Permanente que, presidido por el coordinador del Socorro de Emergencia, está constituido por los jefes de los seis organismos operativos de Naciones Unidas: el ACNUR, el UNDP, el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentación (PMA), la Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la OMS. Este Comité proporciona respuestas priorizadas y atiende a temas como el de desplazados, limpieza de minas y desmovilización de antiguos combatientes. La OCAH cuenta con un almacén de suministros de socorro en Pisa (Italia) que puede servir de centro para el transporte por vía aérea de artículos de socorro.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

Una forma de integración de la ayuda humanitaria procedente de España como Estado donante, es la realizada mediante la coordinación entre el Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación junto con ONG registradas en el Ministerio del Interior, con fondos públicos adquiridos de los ciudadanos y administrados por el Gobierno a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), una vez vistas las necesidades en la zona de conflicto y elegido un proyecto, la ejecución del mismo se encarga a una ONG. Ésta organiza por tierra o mar el transporte de necesidades contratando los medios para el mismo o, para abaratar costes, puede solicitar apoyo a la logística militar. Una vez en zona, para promover el desarrollo y puestos de trabajo autóctonos, contrata a empresas o a personal locales para realizar el proyecto. Éste puede ser la construcción de depuradoras de agua, instalación de corriente eléctrica, construcción de carreteras o infraestructuras en general. Todo está supervisado por los representantes de donantes que posteriormente informan del resultado. Hay ONG con un proyecto concreto y otras con proyectos de larga duración. Algunas ONG realizan campañas de recogida de fondos económicos en colegios, concursos de televisión de donantes particulares, lo que les permite actuar de forma autónoma o independiente, empleándolos para la realización de proyectos de desarrollo o ayuda humanitaria en zonas de conflicto.

La integración de la ayuda humanitaria en Kosovo se realizó a través del ACNUR, que también se ocupó de la reconstrucción inmediata de viviendas. Una vez se hubo evaluado de manera rápida y clara las necesidades de los kosovares en todo el territorio, se comenzó a actuar rápidamente con la ayuda humanitaria usando los fondos de los donantes internacionales convertidos en proyectos presupuestados. Muchas Agencias del sistema de Naciones Unidas, tales como el PMA, el ACNUR, el UNICEF, la OMS y más de cincuenta ONG ofrecieron asistencia humanitaria a Kosovo. El PMA pone a disposición del que lo necesite, y especialmente de los más vulnerables, todo tipo de alimentos de primera necesidad, de ahí la importancia de una primera inspección y relación con autoridades locales u ONG asentadas en la zona, con objeto de una buena y justa distribución de necesidades. No para los más listos y fuertes, sino para los más necesitados. El UNICEF aseguró y asegura, entre otras cosas, la enseñanza y formación de niños en las escuelas, y un trabajo importante como es la rehabilitación psicosocial de niños traumatizados por el conflicto y abusos. En un intento de evitar la duplicidad, el despilfarro o la superposición

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

de recursos en Kosovo, se creó el Centro de Información Comunitaria Humanitaria para la coordinación de todos los recursos y agencias de ayuda humanitaria actuantes. Esta coordinación fue fundamental para poder detectar duplicidades, corregir errores y atender a más necesidades.

La integración de ayuda en Afganistán se realizó mediante la actuación de varios gobiernos donantes, además de particulares, que aportaron en especie artículos de ayuda humanitaria que fueron inmediatamente transportados a los almacenes situados en zona para su distribución urgente. La capacidad ejecutora de la comunidad internacional en Afganistán estaba formada por ACNUR en coordinación estrecha con la Oficina de Coordinación Humanitaria de la ONU (UNOCHA) para Afganistán, colaborando con ellos las seis agencias hermanas de OCAH además de las Agencias Internacionales y ONG desplegadas en Afganistán. Se nombró al UNDP representante de la ONU para las labores de recuperación.

En la Conferencia de Donantes de Tokio de enero del 2002, copresidida por Japón, Estados Unidos, Arabia Saudí y la Unión Europea, asistieron representantes de 61 países y 21 ONG y organizaciones internacionales. Los donantes prometieron asistencia técnica y financiera para ayudar a la Autoridad Provisional de Afganistán. La conferencia se organizó después de una evaluación de necesidades realizada por: el Banco Mundial, el UNDP y el Banco Asiático de Desarrollo, en colaboración con la autoridad provisional de Afganistán, que permitió establecer prioridades. Así, los fondos recaudados se invertirían, como primera prioridad, en la activación de aparato administrativo (pago de salarios) y formación del gobierno estable; después en protección social, salud y educación; luego en infraestructuras y por último en agricultura y recursos naturales. Mediante un buen mecanismo de financiación (el Grupo de Aplicación) y una adecuada base de datos, las agencias operativas realizan los proyectos bajo el «paraguas de seguridad» de la ISAF o de los PRT.

Relaciones de las Fuerzas Armadas con las ONG

Con los nuevos retos, la consiguiente ampliación de las misiones de las Fuerzas Armadas después de la guerra fría y para conseguir un orden internacional justo basado en la ley y el orden, la comunidad internacional interviene en los conflictos, a veces mediante la fuerza, después de la aprobación de una resolución del CSNU que autorice su intervención. Y es

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

aquí, y en este contexto de posconflicto, donde juegan un papel de gran importancia los actores de los que se va a tratar en el presente apartado: «Las Fuerzas Armadas y las ONG.»

Las Fuerzas Armadas se relacionan con las ONG y con los actores en general, mediante su CIMIC. Éste encamina sus actividades a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas las fuerzas militares. En el entorno civil se incluye a la población, autoridades, organizaciones y agencias locales, nacionales o internacionales, bien sean gubernamentales o no. CIMIC planeará sus operaciones y dará las órdenes de actuación adecuadas a sus elementos subordinados para que los trabajos vayan encaminados a informar o a cumplir con la misión que impone el comandante de las FMI. Esta misión podrá ir cambiando en función de cómo transcurran los acontecimientos. En un principio pudiera ser:

«Mantener un ambiente de seguridad en la zona, asegurar la libertad de movimientos, apoyar a organizaciones internacionales, minimizar gradualmente la presencia de fuerzas en todos los aspectos de la vida diaria en el AOR.» Y posteriormente, en caso favorable, «proporcionar un ambiente seguro, impedir el crimen organizado, apoyar el retorno de los desplazados y, en última instancia, reducir la presencia de las fuerzas desplegadas y devolver la autoridad a las organizaciones civiles.»

Entre los cometidos CIMIC están: el establecer contactos con autoridades locales e internacionales en los municipios; coordinar todos los problemas relativos a refugiados y otros aspectos humanitarios; realizar, con medios propios o en colaboración con las ONG, acciones de ayuda humanitaria y pequeños trabajos de reconstrucción; recoger información sobre la situación de instalaciones públicas, instituciones financieras, centros educativos, edificios e infraestructuras, así como de las condiciones económicas, sociales y de seguridad de la población dentro del AOR; identificar y proteger los lugares artísticos y culturales; establecer centros CIMIC en las localidades que se consideren para facilitar las relaciones entre la fuerza y las organizaciones civiles que trabajan en los municipios; establecer contacto permanente con las unidades subordinadas CIMIC de las fuerzas multinacionales desplegadas. La presencia CIMIC durará hasta que

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

haya una administración civil capacitada para cumplir con sus cometidos, aunque ésta esté aún apoyada por organizaciones internacionales y ONG, pero sin necesitar del apoyo militar de una coalición o de la OTAN.

El aspecto CIMIC de relación entre las Fuerzas Armadas y organismos civiles en el escenario posconflicto puede hacerse patente, entre otros, mediante: la Sección J9-CIMIC de un cuartel general, los PRT, la «Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana» (quedó en un proyecto), los GST y los LOT. Estos dos últimos no se tratarán por haber sido expuestos en un capítulo anterior. Otro aspecto que no puede obviarse es el de los oficiales de información pública, aunque su relación va más encaminada a organismos, instituciones y prensa.

Respecto a la Sección J9-CIMIC de un cuartel general, la magnitud de su organización o tamaño estará en función de las fuerzas a desplegar, del contexto, de las características especiales y de la evolución de los acontecimientos en la zona posconflicto. Sus trabajos y misiones están ya expuestas anteriormente y su organización es la típica J9, como en Kosovo.

La segunda opción mencionada de relación cívico-militar son los PRT, actualmente utilizados en Afganistán. Su creación surge con la intervención militar en Afganistán, operación *Libertad Duradera* (*Enduring Freedom*) que comienza el 7 de octubre de 2001 tras los atentados a Estados Unidos del 11 de septiembre del mismo año. Se lleva a cabo por las Fuerzas Combinadas de la Coalición en Afganistán (CFC-A), liderada por Estados Unidos, junto a la Alianza del Norte (*muyahidin* dirigidos por los *señores de la guerra*). En diciembre de 2001 y según los acuerdos de Bonn, entra en Kabul la ISAF bajo el mandato del Capítulo VII de la Carta de la ONU. Su misión era apoyar el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las áreas inmediatas. Por tanto, aunque en la actualidad se ha producido la unificación de las fuerzas bajo el mando de la OTAN (ISAF), coexistían dos operaciones diferentes en Afganistán: ISAF bajo mando de OTAN y la operación *Libertad Duradera* bajo la CFC-A. Mientras ISAF estaba centrada en misiones de seguridad y reconstrucción en apoyo de la autoridad central de Kabul, la CFC-A lo estaba en tareas de contrainsurgencia para destruir la red de Al Qaeda y evitar el resurgimiento del terrorismo, apoyándose en los *señores de la guerra*. El PRT se concibió como un equipo flexible pequeño, de entre 50 y 100 personas, compuesto por personal militar, de desarrollo y político (el porcentaje en número entre civiles y militares depende de la nación que aporte el PRT). Puede responder de manera rápida y flexible a las necesidades de seguridad de los afganos fuera de

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

Kabul o alrededores. Facilita el despliegue en provincias de la Policía y el Nuevo Ejército Afgano (ANA) bajo control de Kabul. Realizan las misiones propias de reconstrucción y ayuda a la población. El componente militar proporciona fundamentalmente seguridad al área y al equipo en sí. El PRT de Estados Unidos está concebido por su personal militar como una especie de «súper-CIMIC» y puede que, por primera vez, los actores militares estén en continuo contacto o de gran manera con todos los actores humanitarios.

Otra novedosa actuación cívico-militar podría haber sido la «Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana». Aunque esta iniciativa de la Unión Europea sólo quedó en un borrador, el interés que despertó su estudio obliga a tratarla. Quién sabe si en un futuro con los nuevos avances dentro de la Unión Europea pueda llevarse a buen fin. En las altas esferas de la Unión Europea se podían oír comentarios como:

«En esta era de globalización en la que nos movemos, los europeos no podemos vivir seguros mientras haya millones de personas en el mundo viviendo entre la pobreza y la inseguridad como consecuencia de la violencia política y criminal que, generalmente, se da en países pobres o con gobiernos débiles o fracasados.»

En diciembre de 2003, los jefes de Estado y de Gobierno adoptaron una Estrategia Europea de Seguridad. Con el objeto de proporcionar nuevas ideas para esta Estrategia, el alto representante señor Solana (*Mr. PESC*) encargó un estudio sobre seguridad en Europa. En el resultado del estudio se propuso que la política de seguridad en la Unión Europea se basara en una «*doctrina humana de seguridad*» y se sugirió que las misiones se centraran en defender a los individuos más que a los territorios, mediante la implementación de la ley y uso eventual de la fuerza. De los tres elementos de la «Doctrina de Seguridad Humana para Europa» propuestos por el Grupo de Estudio, el que más nos interesa es el segundo, la «Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana» que estaría constituida por 15.000 hombres de los que un tercio serían civiles, policías, abogados y especialistas en colaboración. Aunque todo quedó en un proyecto, su implantación hubiera provocado una modificación importante en las relaciones entre civiles y militares, estrechándolas aún más si cabe.

De las ONG se puede decir que son actores muy activos en la zona y que sus actuaciones en general van encaminadas a la ayuda humanitaria y al desarrollo mediante la realización de múltiples proyectos priorizados.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

Proporcionan información y conocimientos técnicos sirviendo como mecanismos de alerta en los conflictos. En todo caso se destacan por su independencia gubernamental, y por su carácter no lucrativo. Generalmente proporcionan la ayuda mediante proyectos de desarrollo, educación y formación de enseñantes. La presión política forma parte de su carácter y como consecuencia de la globalización buscan la consecución de un comercio justo y solidario para los países o naciones pobres o en desarrollo. Su estructura o composición es distinta de unas a otras y no están jerarquizadas. En ciertas organizaciones se denota un cierto matiz antimilitarista por el pensamiento objetor de algunos de sus componentes, aunque el buen conocimiento mutuo entre CIMIC y ONG y la excelente formación de los oficiales CIMIC y de los cooperantes civiles facilitan las relaciones.

Las ONG actuaban en Afganistán mucho antes del último conflicto. En la época de dominación de los *señores de la guerra* y principios de los años noventa, con una pobreza extrema entre la población, surgieron una gran cantidad de pequeñas ONG de origen afgano e internacionales como medio de proporcionar asistencia humanitaria de primera necesidad y con un importante número de personal oriundo entre ellas. Los *señores de la guerra* solían intervenir en la actuación de las ONG a cambio de otros servicios o facilitando el paso por sus territorios, aumentando así el liderazgo de aquéllos en la zona. En la época talibán (1994-2001), las ONG disponían de un alto presupuesto de la comunidad internacional, cubriendo gran cantidad de servicios sociales en educación y salud. Actuaban como únicos agentes de aplicación de proyectos con dinero internacional. Esta situación cambió tras los acontecimientos del 11 de septiembre, adquiriendo el nuevo gobierno esta facultad en detrimento de la figura e importancia de las ONG. En la actualidad las grandes ONG reciben más recursos económicos de la comunidad internacional para proyectos de ayuda al desarrollo que para la ayuda humanitaria de primera urgencia. Por cuestiones, entre otras de independencia, seguridad de atentados o evitar ser relacionadas con el mundo occidental, la relación entre las ONG y las FMI no llega a ser lo deseable.

Aprovechando la experiencia y conocimiento de muchos dirigentes de las ONG, el Gobierno afgano ha ofrecido cargos de ministros o consejeros así como puestos de funcionarios a personal de las ONG. Esta misma política está siendo utilizada con los *señores de la guerra*. La finalidad es traspasar el poder que ostentan a la figura del gobernador, representante del Gobierno legítimo de Kabul en la provincia, aumentando y expandiendo la

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

justicia y los derechos humanos, a la vez que conseguir una mayor centralización gubernamental.

A las Fuerzas Armadas le interesa, y es fundamental, obtener un clima cordial y favorable con la población civil, tanto para el cumplimiento de la misión como para la seguridad de la fuerza. El control de los medios de comunicación social o la democratización de los mismos son tan importantes como la intervención militar en sí, ya que su influencia en la sociedad puede hacer cambiar completamente la actuación de la fuerza o incluso el resultado de la misión. Los medios de comunicación juegan, en este mundo globalizado, un papel fundamental en el sentimiento de las personas, pudiendo transmitir en directo imágenes cruentas de combate. Sin embargo, una retransmisión de la actuación de soldados entregando material humanitario de emergencia en poblaciones pobres afectadas por la hambruna puede mejorar más la imagen de las Fuerzas Armadas acercándolas a la sociedad civil, mejorando sus relaciones y facilitando así la misión. Esta actitud de las Fuerzas Armadas suele ser cuestionada por algunas organizaciones humanitarias pues la sienten como una invasión en sus cometidos humanitarios; sin embargo, otras entienden que la necesidad humanitaria en la demanda es tal que cualquier ayuda es poca, venga de donde venga, y sobre todo en lo referente a la ayuda de emergencia o de primera necesidad.

La necesidad de una buena relación y coordinación entre las ONG y las Fuerzas Armadas es incuestionable o incontestable. Las Fuerzas Armadas están equipadas con personal y medios para cumplir sus misiones, siendo lo más solicitado por las ONG el apoyo logístico y la seguridad. Del apoyo logístico, en su caso, se puede destacar la evacuación y reparación de vehículos, transporte o sanidad. Esto les puede suponer un ahorro económico, pudiendo desviar dinero a nuevos proyectos de urgencia. En cuanto a la seguridad, las Fuerzas Armadas proporcionan protección en los desplazamientos de los convoyes humanitarios, información sobre localización de campos de minas, apoyo y protección por motivos étnicos en el retorno de los desplazados, etc. Las ONG solicitan también un ambiente seguro en la reconstrucción de casas, en la protección de monumentos nacionales e infraestructuras o la eliminación del crimen organizado.

Éste será el contexto donde se darán esas relaciones CIMIC-ONG produciéndose esa sinergia tan deseada por las Fuerzas Armadas, las cuales podrán obtener muchísima información en cuanto a situación real de la población, sus necesidades y carencias, estados de ánimo, problemas per-

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

sonales y familiares que afectan a la seguridad del área y población local. En definitiva, todo aquello que puede afectar a la seguridad de la misión.

Un buen ejemplo de colaboración entre las Fuerzas Armadas y las ONG fue el caso de la operación *Alfa/Romeo* en el año 1999 en Albania en la que, ante la avalancha de refugiados procedentes de Kosovo, se solicitó asistencia a la OTAN (mediante la comunidad internacional). La misión fue preparar un campo de refugiados para albergar a 5.000 personas más el transporte con helicópteros. Posteriormente el campo se traspasó al ACNUR y éste a su vez a las ONG, Cruz Roja Española y Cáritas Española. Mientras éstas realizaban todas las labores humanitarias, las Fuerzas Armadas colaboraron en los apoyos hasta que se normalizó la situación en Kosovo.

Celebración de elecciones libres

Antes del fin de la guerra fría, la observación internacional en procesos electorales sólo se consideraba aceptable en el marco de procesos de descolonización tales como el de Zimbabue en 1980 o el de Namibia ya en 1989. En ese mismo año, un estudio del Banco Mundial (*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*) vinculaba los flujos de ayuda con la gobernanza o el buen gobierno, definido como el ejercicio de poder político para la gestión de los asuntos públicos. Aun cuando no se deslizó ninguna referencia en ese estudio al sistema multipartidista, las menciones a la libertad de expresión, a la transparencia o al debate político público apuntaban a la celebración de elecciones como medio deseable de gobernanza en esta perspectiva de la acción exterior internacional.

Aunque las declaraciones de apoyo internacional a la observación electoral se ciñan formalmente al recuento de votos, es evidente que presuponen la existencia de libertad de opinión, de asociación y de libertad de prensa. En el año 1990, una vez superada la fase inicial de la distensión europea, la entonces Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa adoptó una declaración pidiendo a todos sus miembros que aceptasen la presencia de observadores exteriores en las elecciones. La Asamblea General de la ONU se ha pronunciado desde el año 1991 a favor de la observación electoral internacional, incluida aquella realizada por ONG. Hoy, la observación electoral internacional se ha generalizado, si bien se realiza –salvo que exista una administración internacional temporal– sólo a petición del gobierno

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

local y en países que se han adherido a los principales instrumentos de derechos humanos. Pero no es concebible que la intervención armada internacional en cualquier Estado no desemboque en una convocatoria electoral, a veces precedida de un referéndum constitucional, y por tanto en el establecimiento de un sistema de democracia multipartidista.

El referéndum constitucional o las elecciones convocadas con posterioridad a un conflicto armado o a un cambio constitucional en el país, posterior a una crisis grave, pueden considerarse la bisagra entre la fase de consecución de la paz y la de consolidación de la paz. Más aún, si la democracia es considerada en general la única forma aceptable de gobernar un país que recibe masivo apoyo internacional, las primeras elecciones después del conflicto son un punto de inflexión en el proceso de consolidación de la paz. Esa primera convocatoria electoral cumple un doble y necesario papel legitimador. Por un lado, y aun de modo indirecto, es el principal instrumento legitimador de la intervención internacional desde el punto de vista interno. Aun cuando se trate de operaciones autorizadas por el CSNU, de cuya legalidad y legitimidad no pueda dudarse en el plano internacional, el hecho de que las elecciones se celebren mientras permanece desplegada la Fuerza Internacional de Paz confirma su aceptación por la sociedad en la que actúan.

Pero, sobre todo, y teniendo en cuenta que los acuerdos de paz suelen establecer una asamblea parlamentaria –con frecuencia de carácter constituyente– y un gobierno de transición, sólo las elecciones otorgan legitimidad plena al parlamento y al gobierno como poderes constituidos. La comunidad internacional es hoy consciente de que ningún gobierno impuesto desde el exterior puede garantizar la estabilidad ni siquiera en el corto plazo. Ahora bien, el *realismo político* hace que los jefes de las principales facciones militares, responsables en algún caso de masacres, sean principales candidatos electorales. La necesidad de legitimación democrática es, en tal caso, imperiosa, si bien el equilibrio es muy precario. Mientras que esa legitimación democrática lleva aparejada una impunidad que puede contravenir las exigencias mínimas del Derecho Penal Internacional, el intento de sancionar los crímenes cometidos a través de la justicia nacional o la justicia internacional puede impedir la estabilidad y por tanto la paz.

Incluso en circunstancias menos extremas, las elecciones que establecen o restablecen la democracia representan además un riesgo de que el conflicto se reavive, puesto que determinan al fin y al cabo quién ostenta

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

el poder político en la sociedad. La competición por el poder puede exacerbar las tensiones existentes entre las diversas facciones de un conflicto, o entre tendencias políticas afines a esas facciones, y por ello es importante que sean convocadas en el momento adecuado. Aunque no cabe apresurarse –las elecciones no son la estrategia de salida de la comunidad internacional–, tampoco puede dilatarse *sine die* el periodo de transición. Si el acuerdo de paz ofrece margen de decisión, el equilibrio entre ambos extremos se produce sólo en el momento en que el gobierno de transición y la comunidad internacional puedan garantizar la seguridad humana y el orden público en el conjunto del país.

Esa condición es necesaria pero no es suficiente. Es necesario comprobar que todos los partidos no contrarios a las exigencias mínimas de los derechos humanos son legales y tienen acceso no discriminatorio a los votantes, que la libertad de prensa y la libertad de opinión son generalmente respetadas, que la sociedad civil ha adquirido capacidad de implicar a la población en la campaña electoral, y que existen órganos nacionales y organismos internacionales capaces de supervisar el proceso y avalar su limpieza. Las Fuerzas Armadas internacionales desplegadas en el país pueden cumplir, y ciertamente han cumplido en algunos casos, un papel decisivo en todos estos aspectos. Ahora bien, ese papel debiera ser sobre todo discreto, puesto que la celebración de elecciones es, en principio, un síntoma de normalidad democrática.

Por lo que estrictamente se refiere a la observación, las Fuerzas Armadas no desempeñan ningún papel directo. El objetivo básico de esta labor es asegurar la limpieza y transparencia del proceso electoral, de modo que los resultados sean percibidos como expresión de la voluntad popular y aceptados por todos. En África, por ejemplo, la frecuente participación de grupos de observadores enviados por la ONU, la Unión Europea o la Commonwealth es valorada muy positivamente por la población y se utiliza como argumento de autoridad frente a quienes discuten los resultados. En diciembre de 2000, la Organización para la Unidad Africana, hoy Unión Africana, había enviado casi 100 misiones de observación a 39 Estados miembros. Por su parte, tanto la ONU como la OSCE han asumido la ejecución de grandes programas de apoyo a la celebración de elecciones que tienen carácter cada vez más amplio, puesto que incluyen medidas sobre el desarrollo de los medios de comunicación, la información pública y otros aspectos conexos.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

El acompañamiento internacional en estas primeras convocatorias electorales por parte de actores no gubernamentales puede ser también crucial. Tal como indica Patrick Coy respecto de la acción en Sri Lanka de las *Peace International Brigades*, los observadores internacionales tienen la capacidad de reducir los temores de la población y las represalias hacia los grupos políticos menos poderosos, de aumentar la visibilidad de las eventuales violaciones de derechos humanos o las irregularidades del proceso y el acceso a las mesas electorales, así como de crear confianza a largo plazo en el proceso democrático y de promover la capacidad de las organizaciones locales para fomentar el debate político público y para que contribuyan a velar por la limpieza de las elecciones.

Las Fuerzas Armadas pueden ofrecer protección concreta en casos extremos a los observadores gubernamentales y no gubernamentales, además de que su mera presencia constituye un factor de estabilidad. En el contexto de un proceso electoral o de un referéndum constitucional en países pobres que han sido devastados por un conflicto o que carecen de la infraestructura y la tecnología mínimas para celebrar elecciones, las Fuerzas Armadas internacionales pueden desempeñar dos tareas básicas: el apoyo para asegurar el mantenimiento del orden público y el apoyo logístico para solventar los enormes problemas técnicos que comporta la celebración de elecciones. En ambos casos, su papel ha de ser complementario y subsidiario respecto de los esfuerzos y las capacidades locales, precisamente para mantener la sensación de normalidad democrática que se pretende instaurar.

La participación de la MONUC y de las tropas de la Unión Europea que cooperan con ella en el largo proceso electoral que se celebra en la RDC desde junio de 2006 es tal vez el ejemplo reciente de mayor implicación militar en este contexto. Aunque los 9.000 puestos y equipos móviles dotados con medios informáticos comenzaron a elaborar los datos del censo electoral congoleño a comienzos del verano de 2005, los retrasos en la distribución del material y las dificultades de acceso a las zonas más remotas de la RDC presagiaban la imposibilidad de cumplir con el calendario electoral y la MONUC hubo de ampliar su mandato en un sentido que no había sido previsto inicialmente. El SGNU puso a disposición de la Comisión Electoral Independiente de la RDC, con la aprobación del CSNU mediante su resolución 1621 (2005), los medios logísticos de MONUC, cuyas 80 aeronaves conforman la principal línea aérea de la RDC. En enero de 2006, los componentes civiles y militares de MONUC habían realizado el trans-

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

porte de más de medio millón de personas y más de 100.000 toneladas de carga en relación con la preparación del proceso electoral.

La subsanación de los principales problemas logísticos dejó al descubierto problemas más graves. Las Fuerzas Armadas y la Policía congoleñas eran incapaces de hacer frente a sus funciones de mantener la seguridad y el orden durante el proceso electoral. El CSNU realizó en consecuencia nuevas ampliaciones de los contingentes de MONUC mediante sus resoluciones 1621 (841 nuevos efectivos de MONUC, en su mayoría policías) y 1635 (300 efectivos militares destinados a Katanga). Además, en un esfuerzo de aprovechamiento de recursos internacionales que muestra también la fragilidad estructural de MONUC, el Consejo ha decidido asignarle, en principio hasta el 1 de julio de 2006, un Batallón de Infantería, un hospital militar y 50 observadores militares que formaban parte de ONUB (resolución 1669).

La Unión Europea ha debido prestar también un decidido apoyo directo a MONUC. Además de cubrir más del 50% de las contribuciones financieras vinculadas a las elecciones, cifradas en 458 millones de dólares, la Unión Europea ha creado una operación para garantizar la ley y el orden en la RDC durante los meses de junio a noviembre de 2006, periodo en el que se preveían tensiones graves relacionadas con las dos vueltas y la proclamación de los resultados. En concreto, el SGNU pidió a la Unión Europea que desplegase en Kinshasa una fuerza de apoyo de 450 efectivos, EUFOR-RDC, que se completase con otros 1.500 efectivos desplegados en Gabón y que podrían actuar como fuerza de intervención inmediata. Las funciones de EUFOR-RDC son ayudar a la MONUC a afrontar situaciones de grave dificultad para cumplir con su mandato, contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro inminente de violencia física en las zonas en que esté desplegada, contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa y ejecutar operaciones de carácter limitado para poner a salvo a quienes corran peligro, además de garantizar su propia seguridad y movilidad (resolución 1671 del CSNU y acción común del Consejo de la Unión Europea 2006/319/CFSP).

DDR de antiguos combatientes

Al tratar este tema, surgen una serie de cuestiones que, de una forma u otra, están entrelazadas entre sí y a las que se debe dar respuesta: qué es, por qué y cómo llevar a cabo la DDR de antiguos combatientes para que,

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

sin olvidar detalles fundamentales y siempre basados en la experiencia, se pueda tener éxito en el fin último del proceso de paz. Aunque cada conflicto puede ser diferente y depender del contexto y características del país donde sucede, es indudable que los procesos DDR tienen siempre un gran parecido. Por tanto, cuantas más experiencias y lecciones aprendidas se obtengan, menos errores se cometerán en posibles procesos futuros.

Después de los años noventa, final de la guerra fría, la complejidad de los problemas mundiales y su impacto sobre millones de personas hace que los conflictos ya no sólo sean entre ejércitos, sino entre grupos de civiles armados, guerrilleros, terroristas o paramilitares. La confrontación normalmente suele ser desencadenada por motivos de religión, ideológicos, étnicos, nacionalistas independentistas o por el control de los recursos naturales de la zona. Los daños de sus intervenciones afectan a toda la sociedad en su conjunto, actúan tanto en zonas rurales como urbanas y provocan nuevos problemas como es el de desplazados dentro del país o el de refugiados en zonas fronterizas, con la consiguiente inestabilidad regional. Véanse los casos de Burundi-Congo, Etiopía-Eritrea o Sudán. Independientemente de las conexiones reales del crimen organizado con elementos paramilitares, existe otro problema añadido con la desaparición de la Unión Soviética, que como consecuencia de la falta de financiación a grupos guerrilleros de carácter marxista, propicia a éstos y para su propia existencia, a luchar por el control del tráfico de armas, drogas y contrabando en general, como es el caso, entre otros, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

El marco en el que se inicia el proceso DDR se caracterizara, fundamentalmente por problemas en la seguridad, deficiencia democrática en la sociedad e instituciones, infraestructuras dañadas, reestructuración de los partidos políticos o creación de otros nuevos, y gran fragilidad económica, siendo, por tanto, dependiente de la ayuda exterior y humanitaria. Los combatientes provienen de todas las clases sociales, voluntarios o reclutados, y con frecuencia han sido obligados a combatir en una u otra parte de la contienda. Durante el conflicto todo sirve y no importa la edad, sexo o condición, incluyendo en particular la violación de los derechos del niño. Así, los niños-soldado son obligados al asesinato, extorsión, tráfico de drogas y prostitución, circunstancias que afectan seriamente a su reeducación y reinserción. Están afectados por los traumas de la guerra y en especial por haber asistido, en muchos casos, a la aniquilación total y brutal de parte o de toda su familia.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

El DDR es uno de los grandes retos a los que se enfrenta un país en posconflicto. Se inicia inmediatamente después del cese de las hostilidades y de la firma de los acuerdos de paz. Normalmente precisa de la presencia de observadores internacionales que han de verificar los citados acuerdos y de ayuda exterior que financie y supervise la aplicación de los sucesivos programas de reinserción. Si el objetivo DDR se supera con eficacia, quedará allanado en gran medida el camino hacia la democratización y reconciliación nacional, llegando finalmente a la afirmación de una cultura de paz duradera. Tiene una primera fase, la desmovilización, que llevará consigo el desarme y posteriormente durante la reinserción, intervendrán las agencias de ejecución de programas y capacitación, además de las ONG. La primera fase requiere de una concentración de las partes combatientes en áreas o Centros de Verificación (CV). Si se trata de las Fuerzas Armadas del gobierno, la concentración se realizará en los cuarteles de tiempo de paz, sufrirán una gran reducción de sus efectivos y quedarán ajustadas a las necesidades de un país en periodo de paz. Lo mismo en cuanto a la desmilitarización de la seguridad pública, por ser éste probablemente uno de los puntos exigidos en la agenda de los acuerdos de paz. Especial cuidado habrá que tener en este último punto, para no caer en un periodo de vacío de poder y animar a la proliferación del crimen organizado, tal como ocurrió en Nicaragua o en El Salvador. La concentración de grupos de civiles armados o guerrillas, se realizará en CV específicos en cuanto a su ubicación y número. Allí se procederá a la confección de las listas de personal y armamento, fotografiado de combatientes, recogida del armamento relacionado, su custodia y destrucción. En estos CV se les proporcionará todas las necesidades para su mantenimiento y salud. Al final de la concentración se les entregará su documentación personal y lo necesario para su reintegración a la sociedad, como pueden ser aperos de labranza (en caso de El Salvador) u otras herramientas de trabajo.

La segunda fase de DDR es la reinserción de excombatientes en la sociedad con la formación y los medios adecuados para acceder a un puesto de trabajo. Se realiza mediante programas de desarrollo, proporcionándoles educación laboral en los campos de formación de cooperativas (escuelas-granja en El Salvador) o se les capacita para la creación de pequeñas empresas. Estos programas son financiados normalmente por la comunidad internacional. Aunque el propio gobierno provisional también puede financiarlos mediante su producto interior bruto procedente, entre otros, de la reducción de sus Fuerzas Armadas en su cambio a un estado de

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

paz. Se tratará, en todo caso, de que sea el mismo país el protagonista de su propio desarrollo. Para garantizar que los refugiados y las personas desplazadas internamente puedan reconstruir sus vidas al regresar a sus hogares, el ACNUR colabora con diversos organismos para facilitar la reinserción.

Existe un peligro objetivo, que habrá que centrarse en resolver de forma simultánea a la fase DDR, y es el levantamiento y señalización de campos de minas. Es un gran obstáculo para el personal que retorna al campo o a sus lugares de origen. El momento más adecuado para atajar gran parte de este problema es durante la fase de concentración ya que se dispone del personal que o bien las colocó o son los únicos que pueden dar información del lugar de su enterramiento. No obstante, esta información es aproximada pues el largo periodo de tiempo transcurrido desde su ubicación o los posibles movimientos de tierra, como consecuencia por ejemplo de lluvias torrenciales, pueden haber modificado su situación.

Consideraciones importantes en el proceso DDR:

- Para que no falle la última fase de la reinserción en DDR, los programas relacionados con la enseñanza de nuevas destrezas deben ir dirigidas no sólo a antiguos soldados o guerrilleros desmovilizados, sino a todo el personal de la sociedad en general como son los desplazados en el interior del país, o refugiados en campos internacionales o en otras naciones, para que puedan asentarse, a poder ser, en las zonas de origen anterior al conflicto. Actualmente quien más dedica fondos a este tipo de programas son el Banco Mundial, la Unión Europea y naciones o coaliciones de naciones.
- Es condición indispensable para que el proceso avance, el resarcir, en la medida de lo posible, los daños ocasionados por las partes o entidades durante el conflicto, a la población civil en general y a las víctimas y familiares en especial, mediante la búsqueda y la detención de los responsables de crímenes de guerra y delitos contra la humanidad para que sean llevados ante el Tribunal de La Haya y sean juzgados con la aplicación de las garantías y los estándares del Derecho Internacional.
- El incumplimiento de las promesas en el acuerdo de paz firmado por las partes en el momento del cese de hostilidades (la redistribución de tierras o el no cubrir las necesidades propias del personal en litigio, o incluso el retraso en las reformas en las Fuerzas Armadas o

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

desaparición de policías del anterior régimen), puede afectar paralizando el proceso de la fase de desmovilización y hacer fracasar el proceso de paz con la consiguiente reanudación de las hostilidades.

- Otros factores en las personas que afectan al proceso son: los de carácter psicológico, el odio, la venganza consecuencia de la cultura de la violencia; el desprecio a los derechos humanos; una economía dañada por la duración de la confrontación; las deficiencias en la democratización y corrupción en las instituciones; la situación social como consecuencia de un sistema judicial y policial débil o no adecuado para llevar a cabo el proceso de paz.

Durante el proceso de DDR se dará el caldo de cultivo que necesitan las mafias y el crimen organizado para alimentarse y engrandecerse, debido a la facilidad de acceso a la compra o venta de todo tipo de armas, así como a la posibilidad de reclutar personal procedente de la desmovilización que, en el momento de retornar, han encontrado dificultades para adecuarse a un puesto de trabajo en tiempo de paz. Todo lo anterior, perjudicará los posibles incentivos para la inversión, nacional o extranjera y en definitiva dará lugar a grandes dificultades para alcanzar el empleo, progreso y una estabilidad perdurable.

Un caso reciente de DDR puede considerarse el de Afganistán, pero para su estudio es necesario tratar sus antecedentes inmediatos, es decir, de dónde surgen los antiguos combatientes, qué problemas les afectan y quién se encarga de llevar a cabo el proceso de DDR. En el año 1992 tras la cesión del poder de los comunistas rusos a la coalición de ideología islamista *muyahidin*, el Ejército profesional afgano quedó desmembrado y en manos de numerosas milicias de diferente ideología, lengua o raza pero con la misma religión, el islam. Pronto los desencuentros entre ellas llegaron y se inició una guerra civil. Al final de la misma y a raíz de la toma de Kabul en 1996 por los talibanes, las milicias terminaron uniéndose frente a ellos constituyendo la Alianza del Norte, siendo los comandantes de las diferentes facciones los *señores de la guerra*. Después de la caída del régimen talibán a finales de 2001, muchas de estas milicias formaron un nuevo cuerpo militar, las Fuerzas Militares de Afganistán, AMF (*Afghan Military Forces*), integradas en el Ministerio de Defensa, que después y parte de él debería convertirse en el ANA, participando de un innovador proceso de DDR.

Tal y como se previó en los Acuerdos de Bonn de diciembre de 2001, el CSNU solicitó la creación de una ISAF. Desde agosto de 2003, la OTAN

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

asumió el mando y la coordinación de la ISAF, dotada con unos 8.000 efectivos, cuyo propósito inicial fue proporcionar seguridad a la capital, Kabul, y otras zonas urbanas próximas de los alrededores, así como colaborar en el entrenamiento de las futuras Fuerzas de Seguridad afganas. El 28 de marzo de 2002, por medio de la resolución 1401 del CSNU, fue creada la UNAMA, bajo responsabilidad del RESG. Éste dispone de dos consejeros (*deputies*), uno de los cuales es responsable del proceso electoral y del DDR.

Así y con todo, el programa DDR se inicia durante el primer trimestre del año 2002, a propuesta de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) en coordinación con UNAMA, Banco Mundial, UNDP, UNICEF y el Gobierno de transición. Su objetivo es beneficiar a unos 175.000 antiguos combatientes. La entidad encargada para su desarrollo y monitorización es el Programa Nuevo Comienzo de Afganistán (ANBP). Esta entidad se apoya en la Comisión de Desarme y la Comisión de Desmovilización y Reintegración. Los organismos que participan son los Grupos Operativos del Ministerio de Defensa que seleccionan a los individuos en cada región, los Comités Regionales de Verificación (RVC) que se encargan de la verificación, las Unidades Móviles de Desarme (DDU) que ejecutan el desarme y las Oficinas Regionales de Desmovilización y Reintegración. También participan los *Partners de Implementación*, que incluyen ONG nacionales o internacionales que ayudan a la capacitación y formación, con fondos entre otros del UNDP.

Las armas pesadas son almacenadas en la capital, bajo responsabilidad de tropas canadienses, 14.754 de las cuales han sido entregadas para el rearme del nuevo ANA del Ministerio de Defensa afgano, creado en diciembre de 2002.

Gran dificultad en la DDR es la que se presenta para los jefes de las numerosas milicias. El objetivo es incentivar su participación, no siempre fácil, pues prefieren seguir con la dirección del negocio del narcotráfico que es más rentable. Se les ofrece pagos especiales y programas adicionales de carácter social, económico y político. Por ello, el DDR contempla dos niveles diferenciados: uno para los soldados y otro para los mandos.

Un programa para la desmovilización de niños soldados, paralelo al ANBP, se aplicó en Afganistán a través de la creación de los Comités Locales de Desmovilización y Reintegración, compuestos por representantes de las comunidades y las ONG, con el apoyo de personal técnico del UNICEF. Dichos niños soldados tienen la posibilidad de estudiar o matricularse en un programa de formación profesional para aprender un oficio.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

Después de la desmovilización y el desarme, se inicia la reinserción, en la que desde las Oficinas Regionales se proporciona información y asesoramiento sobre esta fase. El ANBP se encarga de tareas de formación profesional, reconstrucción, cursos de calificación, empleo, formación empresarial y concesión de microcréditos.

Finalizado el ANBP en julio del 2006, éste se ha transformado en el llamado Desmantelamiento de Grupos Armados Ilegales (DIAG). La finalidad de este nuevo programa, que cuenta con el apoyo de ISAF, es desmantelar las 1.800 bandas armadas identificadas, las cuales reúnen a unos 120.000 individuos, erradicando de esta forma lo que constituye un grave problema de seguridad en muchas partes del país. Algunas de estas bandas armadas están conectadas con el narcotráfico y el crimen organizado.

Como siempre existen problemas de reinserción debido a la existencia de mafias que luchan por el control del narcotráfico, a la extorsión de antiguos combatientes por parte de sus mandos y al poco énfasis en la entrega de armas ligeras ya que entregan las viejas u obsoletas.

Reforma y fortalecimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del poder judicial

MARCO GENERAL DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL

Las siglas SSR y la expresión *reforma del sector de la seguridad*, de reminiscencias anglosajonas (*Security Sector Reform*), surgen y se consolidan en el marco del DPKO de la ONU. La expresión es reflejo de la necesidad de iniciar una línea de trabajo de larga duración, bajo coordinación internacional, que ha de suponer la transformación de las estructuras relacionadas con el orden público y la defensa del país en el que se ha desplegado una operación de paz, que en la práctica afecta directamente a lo que hoy se denomina *seguridad humana*.

El sector o el ámbito de la seguridad abarca todos los organismos y entidades que tienen autoridad o capacidad para usar la fuerza o la amenaza de la fuerza para proteger al Estado y a la población civil, así como las instituciones civiles que gestionan y supervisan el modo en que la fuerza se emplea en o desde un país determinado. En realidad, el SSR es el elemento básico de una «estrategia de salida» después de la intervención internacional, al menos si el objetivo de esa intervención es garantizar la

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

estabilidad y el respeto de la seguridad humana en el país de que se trate. Pero el SSR es también una necesidad imperiosa de la propia intervención internacional: ¿qué hacer con los líderes de las milicias que sean detenidos por tropas internacionales si no existe un poder judicial independiente y las condiciones de las prisiones son inhumanas en el país en el que actúan?

Las reformas en este amplio sector afectan, por tanto, en mayor o menor medida a tres grandes categorías de actores:

- Los grupos que tienen capacidad o medios para usar la fuerza, que incluyen, además de la policía y el ejército, los paramilitares y los servicios de inteligencia con capacidad de coerción.
- Las instituciones que tienen facultades de dirección y de supervisión de su actuación, incluidos los correspondientes departamentos gubernamentales, el parlamento y organizaciones relevantes de la sociedad civil.
- El poder judicial y los mecanismos tradicionales de justicia, así como las demás instituciones encargadas de mantener el Estado de Derecho, desde el Ministerio de Justicia y las comisiones sobre derechos humanos hasta el sistema de prisiones.

En las situaciones de conflicto o inmediatamente posteriores al conflicto, ha de tenerse también en cuenta a los grupos no estatales que se oponen al gobierno mediante las armas, a las milicias y guerrillas, así como a las empresas de seguridad privada. Pero la fase central del SSR sólo puede comenzar una vez que se ha firmado y se respeta el acuerdo de paz, que normalmente establece los principios y criterios aplicables a la reforma. No es posible en todo caso realizar el diseño del SSR con independencia del diseño del DDR, sino que ambos procesos se superponen al menos por lo que respecta a la creación o la reestructuración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Los equilibrios en la formación del nuevo ejército son especialmente delicados, y de ello depende en buena medida la viabilidad de la paz.

De modo inmediato, el SSR implica buscar fórmulas para evitar que los actores armados antes enfrentados se reagrupen con intención de desestabilizar la situación, pero también para evitar la corrupción y el soborno. Sólo de este modo puede reinstaurarse la credibilidad y la confianza de la población en las Fuerzas Armadas y en la Policía, si bien la condición previa es lograr que un sueldo digno sea regularmente pagado a quienes las integran, puesto que en otro caso tienden a prevalerse de su cargo para extorsionar a

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

la población a la que se supone que deben proteger. La falta de oficinas bancarias en muchos de los países en los que se pone en marcha el proceso hace muy difícil controlar los fondos destinados al pago de los sueldos, de modo que han de instaurarse mecanismos muy estrictos de supervisión, que pueden contar inicialmente con participación internacional.

La formación y el entrenamiento de los efectivos han de basarse en las buenas prácticas de la acción militar y de mantenimiento del orden público, lo que requieren apoyo exterior y –pese a la impaciencia que suele caracterizar al donante– periodos de tiempo prolongados. El proceso de formación de policías capaces de asumir las funciones que constitucionalmente les competen puede durar años. En países como Afganistán, ha de incluir –a diferencia de la formación militar– aspectos tales como la alfabetización, puesto que los candidatos son en su inmensa mayoría incapaces de documentar las actuaciones que realizan. Alemania lidera en la actualidad los esfuerzos internacionales auspiciados por el Grupo de los Ocho (G-8) en este ámbito de la reforma de la policía afgana. Los intentos de formar policías en cuatro semanas, auspiciados por Estados Unidos, no dieron los resultados esperados, y ahora se pretende ofrecer formación a lo largo de un periodo de tres años. Respecto de estos aspectos cruciales del SSR, es imprescindible que los PRT desplegados a lo largo del país contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de la Policía en las distintas provincias afganas, con especial atención a la Policía Judicial y a la Policía de Fronteras.

Tal vez el modelo ideal de SSR en lo que respecta a las Fuerzas de Seguridad sea la creación *ex novo* del ejército, sobre todo en casos en que el nivel de corrupción y la falta de disciplina son la norma y no la excepción. La realidad no suele permitir esta fórmula drástica, pero en todo caso es necesario realizar una depuración completa del estamento militar y policial después de un conflicto armado en el que éstos han tomado parte activa. El proceso, denominado *vetting*, supone apartar de sus funciones a aquellos sobre quienes pese la sospecha de haber participado en atrocidades, incluso con independencia de las responsabilidades penales que puedan recaer sobre algunos de ellos. Aun cuando la norma sea la impunidad, o la condena ejemplarizante de algunos altos mandos, sólo el *vetting* –que ha de incluir a toda persona con independencia del rango– ofrece una posibilidad real de sanear la institución.

En el caso afgano, el proceso de DDR de las ramas militares de la Alianza del Norte arrojó el sorprendente resultado de que sólo el 3% de los desmovilizados estaba dispuesto a permanecer en el Ejército. Ello ha

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

permitido completar el proceso de creación de un ANA con razonable éxito, gracias sobre todo al apoyo de Estado Unidos. Ahora bien, los responsables del ANBP, que por primera vez aunaba todos los componentes del DDR bajo una misma oficina enmarcada en la UNAMA, se han visto obligados a realizar tres años después un nuevo esfuerzo de desmovilización (DIAG), destinado a desactivar a los más de 1.800 grupos armados presentes en el territorio. Cabría preguntarse si el precio de crear un ejército *ex novo* no habrá sido en este caso la diversificación de la violencia armada a través de los grupos desmembrados de las antiguas milicias de la Alianza del Norte. El ejemplo muestra, en todo caso, la importancia crucial de la reintegración social de los combatientes desmovilizados, para evitar la aparición de nuevas formas de violencia armada y crimen organizado.

Los demás aspectos del SSR pueden considerarse imbricados en la reforma general del Estado. Es evidente, por ejemplo, que un parlamento eficaz puede dictar leyes también sobre defensa y orden público y ejercer el control de las líneas de acción del gobierno. En cuanto a la reforma de la acción judicial, es preciso distinguir, por un lado, las reformas relativas a la Policía Judicial y a las prisiones y funcionarios de prisiones y, por otro, la reforma del poder judicial en tanto que tal. En este segundo caso, aun cuando la distinción no sea posible en la práctica, los esfuerzos habrían de concentrarse en dotar a jueces y fiscales de la capacidad de controlar la acción militar y policial y sancionar los incumplimientos de la Ley, y sobre todo de sancionar las violaciones de derechos humanos atribuibles a los policías y militares. Pero esa labor sólo puede ser eficaz con la colaboración de una sociedad civil fuerte que además cuente con abogados que puedan asesorar y defender a las víctimas de tales violaciones.

Todos los ejemplos de la práctica muestran la necesidad de una acción internacional intensa y sostenida, así como la progresiva ampliación de los ámbitos en los que es necesaria esa acción. Es, por tanto, preciso que los ejércitos y jueces de los Estados desarrollados adquieran capacidad para formar ejércitos y jueces en Estados que emprenden el SSR, también mediante el despliegue de equipos civiles especializados en cada uno de los aspectos de la reforma. Y debe tenerse en cuenta que la falta de apoyo y fondos internacionales a lo largo de este periodo puede frustrar el proceso de reestructuración y echar también por tierra los esfuerzos realizados en las fases iniciales, hasta el punto de favorecer la reanudación de las hostilidades.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

A largo plazo, el SSR implica una actuación en tres dimensiones: en el plano político y constitucional se trata de asegurar el principio de sumisión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al poder civil; en el plano institucional y económico se trata de lograr una plena y equilibrada transformación, adecuadamente financiada –pero que no detraiga recursos destinados a cubrir otros servicios sociales–, de los efectivos humanos y los medios técnicos y logísticos, adaptando su tamaño y capacidad a las necesidades del país; y en el plano social se trata de implicar a la sociedad civil –academia, ONG, grupos de interés– en las líneas de acción política de la defensa y el orden público.

APOYO INTERNACIONAL A LOS PROCESOS DE SSR

Noruega es tal vez el país más avanzado en la puesta en marcha de equipos civiles –integrados también por personal militar– para fortalecer el sector de la seguridad en terceros países. El Ministerio de Justicia y Policía en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores administra desde hace un año y medio una lista de expertos –en su mayoría jueces y fiscales– sobre *democracia y Estado de Derecho*, mientras que el Ministerio de Defensa está poniendo en marcha una lista de expertos –civiles, en su mayoría– sobre SSR. Este segundo *roster* o lista de expertos está en fase de desarrollo, y contará previsiblemente con unos 200 miembros altamente especializados en cuestiones relacionadas con SSR, desde mecanismos de control democrático de las Fuerzas Armadas hasta actividades más tradicionales en este campo, como el entrenamiento y la reestructuración de los ejércitos en situaciones posteriores a conflictos armados. El nuevo *roster* de expertos será administrado de forma autónoma por el Ministerio de Defensa con financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En ambos casos, y en un sentido que también indica una tendencia novedosa, se trata de preparar no ya individuos sino grupos completos de expertos, que funcionen como equipos capaces de desempeñar por sí mismos las correspondientes tareas en «Estados fallidos» o en situaciones posteriores a crisis graves. Junto a ello, el Departamento Internacional de la Policía Nacional noruega ha creado un sistema autónomo –al margen por tanto de NORDEM, el mecanismo general de expertos civiles– para llevar a cabo su acción policial exterior. Según una norma no escrita, el 1% de los efectivos policiales noruegos (unas 80 personas) pueden prestar servicio en el exterior, un porcentaje máximo que se alcanza con frecuencia.

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

Por lo que respecta a la acción de la Unión Europea con incidencia en el SSR, el propósito es dar pasos más allá de los compromisos de Santa María da Feira y de la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea. La idea más novedosa es la creación de Equipos Móviles de Respuesta, que pueden desempeñar misiones civiles muy especializadas, bien aisladamente, o bien en el marco de operaciones internacionales de carácter integrado, a partir de las aportaciones realizadas por los Estados miembros. Las operaciones ya iniciadas por la Unión Europea en la RDC muestran su voluntad de convertirse en una potencia civil, aun cuando esa voluntad siga siendo muy frágil. Así, la Unión ha contribuido a la formación de Policía Local congoleña y a su integración o *brassage*, el proceso previsto en los Acuerdos de Transición de Pretoria de 2002. El esfuerzo consiste en formar al conjunto de la Policía –también al Ejército– y reasignar los destinos de los efectivos que componen las nuevas unidades integradas, en las que habrá un equilibrio entre las precedencias geográficas vinculadas a facciones antes enfrentadas.

En ese contexto, la Unión Europea ha puesto en marcha una *acción común*, en la que confluyen tres tipos de contribuciones. Así, la Comisión por primera vez ha destinado Fondos de Cooperación al Desarrollo (cinco millones de euros) para adquirir equipos antidisturbios y dar formación a los 1.100 policías de la Unidad de Policía Integrada (IPU, en sus siglas en inglés), que debía relevar a MONUC en la tarea de proteger al Gobierno provisional y a las instituciones de la transición. Junto a ello, el Consejo ha creado *EUPOL-Kinshasa* como operación de seguimiento, en la que han llegado a participar 30 personas. Finalmente, algunos Estados miembros han realizado aportaciones –no muy generosas– en dinero o en especie que coadyuvan a la realización de esta acción de formación y equipamiento. Pero los problemas no han sido escasos a la hora de la puesta en práctica. La sede de la IPU, para cuya rehabilitación se contó con fondos del *Rapid Reaction Mechanism*, no estaba lista cuando se completó la formación de sus efectivos, que han debido vagar en Kinshasa durante varios meses.

Pero el desafío es de mucha mayor envergadura. MONUC ha liderado el proceso de *brassage* de 32.000 policías y casi 100.000 soldados, que debía completarse antes del inicio de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de junio de este año. Como prueba de la extrema lentitud del proceso, el CSNU, que había vinculado el levantamiento progresivo del embargo de armas al *brassage* del Ejército mediante su resolución, se vio obligado a restablecer el Comité que vela por el cumplimiento de dicho embargo –veáanse resoluciones 1596 y 1654, de 2006–. El representante de

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

la Política Exterior Europea, don Javier Solana, ha declarado en diversas ocasiones el firme compromiso de la Unión Europea de que el proceso general de *brassage* no se detenga.

Así, la Unión Europea ha puesto en marcha EUSEC-RDC, una operación integrada por nueve personas y dotada con un presupuesto de 1,6 millones de euros. Desde junio de 2005 y durante 12 meses, EUSEC-RDC ha ofrecido asistencia y asesoría para realizar las reformas necesarias en el ámbito de la seguridad, en particular mediante la promoción de líneas y directrices de acción que respeten los derechos humanos, el DIH, el Estado de Derecho, el buen gobierno y la transparencia. Entre los objetivos más concretos, y en lo que constituye la condición necesaria para el funcionamiento del Ejército, la Unión Europea ha colaborado en la puesta en marcha de sistemas que garanticen que los soldados cobren efectivamente sus salarios de subsistencia. Los procesos más drásticos, como el *vetting*, se consideran de momento inviables en la RDC.

Bibliografía

RESA ANCÍN, Pablo:

http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_de_Kosovo

<http://www.un.org/spanish/ha/moreha.htm>

[http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/rehabilitacion/paises/06afga.pdf#search=%22afganistan%20\(2001\)%22](http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/rehabilitacion/paises/06afga.pdf#search=%22afganistan%20(2001)%22)

<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/723.asp>

<http://www.focuseurolatino.cl/main.php?page=entrevistas/dosier>

http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf

http://www.ejercito.mde.es/mexterior/albania/operacion_alfa_romeo.htm

http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/media_24531.html

<http://www.magdabandera.com/es/hemeroteca/100205periodico.htm>

<http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/desarme/mapa/afganistan.pdf#search=%22afganistan%20ddr%22>

<http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/educa/guerraypaz/panel6.htm>

<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LSGZ-6MFE8J?OpenDocument>

<http://es.wikipedia.org/wiki/FARC>

PRINCIPALES SECTORES QUE REQUIEREN APOYO INTERNACIONAL,...

DURÁN CENIT, Marien: en su estudio sobre las ONG y Fuerzas Armadas.

Análisis de SILVELA DIEZ CRIADO, Enrique (2005): «Los PRT en Afganistán», *ARI* número 49/2005, 14 de marzo.

PERAL FERNÁNDEZ, Luis Antonio:

COY, Patrick: «Going Where We Otherwise Would Not Have Gone: Accompaniment and Election Monitoring in Sri Lanka», *PARC News*, enero de 1995.

«Congo's Elections: Making or Breaking the Peace», *Crisis Group Africa Report* n. 108, 27 de abril de 2000.

«Justice and Security Sector Reform: BCPR's Programmatic Approach», Nueva York: UNDP, 2002, en: (<http://www.undp.org/bcpr/jssr/index.htm>)

«Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate, Occasional SSR», *Paper* n. 1, The Hague and London: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», International Alert, and Saferworld, 2002, en: (<http://www.international-alert.org/pdf/pubsec/occssr1.pdf>).

PABLO RESA ANCÍN

Coronel del Ejército de Tierra (Res.).

LUIS ANTONIO PERAL FERNÁNDEZ

*Investigador «Ramón y Cajal».
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.*

CONCLUSIONES

Para finalizar nuestro documento, hay que señalar que actualmente nos encontramos plenamente inmersos en un nuevo concepto de intervenciones: las nuevas y complejas *misiones integradas*, basadas en una amplia participación multinacional, en las que concurren componentes militares y policiales de muy diversos países con organizaciones y elementos civiles de muy variada condición y procedencia. Nace la necesidad de una mayor preparación e implicación de los componentes de las misiones y de la misma comunidad internacional.

Este nuevo escenario debería ser tenido muy en cuenta por los responsables del planeamiento, constitución y entrenamiento de las fuerzas militares que vayan a intervenir y que requiere una especial atención. Y esto, tanto en lo que respecta a la estructura de las unidades o núcleos operativos a constituir, como al armamento y los medios asignados y muy especialmente a la formación específica de los cuadros de mando y tropa. Para ello, los miembros de los componentes militares deben ser adecuadamente instruidos, no sólo en los aspectos meramente operativos, sino en todos aquellos que, como la estructura misma de la misión, supongan un mejor conocimiento del qué, dónde y para qué van a intervenir. Así pues, el bagaje informativo debe incluir un adecuado conocimiento de los objetivos de la misión, el terreno en que van a operar, los elementos que la componen, tanto civiles como militares, las leyes internacionales, el significado e importancia de los derechos humanos y algo fundamental para entender el problema a resolver, la cultura e idiosincrasia de la población local, no sólo en lo que respecta a su convivencia interna, sino también a sus relaciones con los pueblos vecinos y su devenir histórico. Para esto contamos con el

CONCLUSIONES

soldado profesional, previamente motivado, disciplinado y entrenado para misiones específicas de su condición de militar, base fundamental de su capacidad para operar en cualquier escenario sean cualesquiera las condiciones.

Desde el primer momento de la concepción de la misión, el planeamiento estratégico debería ser integral, incluyendo no sólo las previsiones para la fase inicial y la inmediatamente posterior al acuerdo de paz, sino también las acciones y previsiones necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, ayudar a su implementación y apoyar y conducir a la población y a las fuerzas locales en la reconstrucción de la arquitectura política, social, económica y de convivencia del país, cuando sea necesario.

Este esfuerzo prolongado no puede ser circunstancial y decidido de manera improvisada. Es por lo que, consecuente con las experiencias vividas a lo largo de todos estos años, la ONU ha asumido las lecciones aprendidas y va adaptando su doctrina, su orgánica y sus procedimientos a las nuevas necesidades. Acertadamente se ha creado para ello la ya citada Comisión de Consolidación de la Paz. Por otra parte, se aprecia la necesidad de reforzar su autoridad con unos mandatos más enérgicos y unas ROE más acordes con la misión de defender la libertad de acción y la integridad física tanto de los miembros de los contingentes militares y policiales como de los componentes de las organizaciones internacionales implicadas, acentuando asimismo la autoridad de los jefes de las misiones.

Por otra parte y al hilo de la experiencia vivida en otras misiones, habría que tener muy en cuenta que la prolongada presencia internacional tiene también sus inconvenientes en la vida de las sociedades que se ven beneficiadas por la intervención internacional. En ellas se producen distorsiones no deseables de todo tipo, por lo que esta previsión de un determinado periodo inicial de permanencia es un aspecto a considerar desde los momentos iniciales del planeamiento de las misiones. Lo ideal sería que fuera lo más corto posible, si otras razones así no lo aconsejan. De aquí la importancia de una estimación inicial de la duración de la misión, lo más ajustada que permitan las circunstancias.

Aunque su acción principal se centre en el ámbito de la seguridad que es su misión principal, los componentes militares desempeñan otras tareas en apoyo del conjunto de la misión, participando en lo posible en la reconstrucción de las infraestructuras, atención y apoyo a la llegada y distribución

CONCLUSIONES

de la ayuda humanitaria, implantación y protección de los derechos humanos, etc. Su considerable potencial de fomento de la actividad económica por su capacidad de gasto en el territorio y apoyo de todo tipo a la población y a los miembros civiles de la misión en general, así como al conjunto de la presencia internacional en la zona, son otros tantos aspectos en los que se puede aprovechar las capacidades de la fuerza militar.

Asimismo y en lo que a la reconstrucción de las instituciones se refiere, los componentes militares tienen una específica responsabilidad en las vitales acciones de DDR de las partes enfrentadas y de la población en general, prestando especial atención a los procedimientos operativos y cooperación con las fuerzas policiales internacionales y a la formación de las futuras Fuerzas Armadas del país que, como la experiencia ha enseñado, no deberían nunca constituirse de nueva planta ignorando la anterior estructura militar existente. Para ello, tendrán que estar enterados de los procedimientos policiales y las particularidades del trato con la población civil.

En cuanto se refiere a la CIMIC en el seno de las misiones, es muy de tener en cuenta la filosofía de la iniciativa de los PRT que se han creado en Afganistán y que nos señala el camino ya marcado por la propia Unión Europea en sus planes de respuesta en apoyo a la seguridad humana. Es el concepto de la integración orgánica operativa de elementos militares con policiales y expertos civiles, creando equipos multifuncionales de indudable eficacia y que nos sugiere la idea de la conveniencia de su organización desde los primeros momentos de la preparación de los contingentes militares en territorio nacional, e incluso del mantenimiento de esta colaboración de forma permanente, a modo de procedimiento operativo a nivel nacional. Esta idea que se propone, proporcionaría un mayor entendimiento y conocimiento mutuo de las personas y de optimizar la estructura nacional de respuesta a situaciones de crisis, implantando procedimientos operativos comunes en la acción integral del Estado que optimizaría el empleo de los recursos empeñados. Pero para ello y aunque de algún modo pudiera considerarse ajeno a este trabajo, sería necesaria la existencia de una Autoridad Nacional para Emergencias y Situaciones de Crisis específica, permanente, dotada de los medios necesarios y situada orgánicamente al más alto nivel gubernativo, de la que todavía carecemos en España.

Para asegurar la mayor eficacia posible en el cumplimiento de las misiones encomendadas, se hace absolutamente necesaria una unidad nacional de doctrina basada en una política de Estado permanentemente

CONCLUSIONES

consensuada por las fuerzas políticas, a salvo de los lógicos vaivenes de la democráticamente saludable alternancia en el poder. De ello depende no sólo la moral de los que se empeñan en estas misiones sino, lo que es mucho más importante, el prestigio nacional y el respeto exterior no sólo a nuestras Fuerzas Armadas, sino a nuestras instituciones y a España misma.

MANUEL ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ
General de Brigada del Ejército de Tierra (R).

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

ACNUDH: Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos.
ACNUR: Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados.
AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional.
AMF: Fuerzas Militares Afganas.
ANA: Nuevo Ejército Afgano.
ANBP: Programa Nuevo Comienzo de Afganistán (ONU).
AOR: Área (Zona) de Responsabilidad.
CEPS: Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (ONU).
CFA-A: Fuerzas Combinadas de la Coalición en Afganistán.
CIMIC: Cooperación Cívico-Militar.
CPA: Autoridad Provisional de la Coalición (Irak).
CSNU: Consejo de Seguridad de la ONU.
CV: Centro de Verificación.
DDR: Desmovilización, Desarme y Reinserción de antiguos combatientes.
DDU: Unidad Móvil de Desarme (Afganistán).
DIAG: Desmantelamiento de Grupos Armados Ilegales (Afganistán).
DIH: Derecho Internacional Humanitario.
DPA: Departamento de Asuntos Políticos (ONU).
DPKO: Departamento de Operaciones de Paz (ONU).
EALEDE: Escuela de Altos Estudios de la Defensa (CESEDEN).
EBAO: Operación Basada en Efectos.
EUFOR-RDC: Fuerza de la Unión Europea en la RDC.
FAO: Organización para la Agricultura y la Alimentación (ONU).
FDI: Fuerzas de Interposición (ONU).
FMI: Fuerzas Militares de Intervención.
FPNUL: Fuerzas de Protección de la ONU en el Líbano.
G-8: Grupo de los Ocho.
GST: Equipo de Apoyo a los Gobernadores (Irak).
GT: Equipo de Gobierno (Irak).
IPU: Unidad de Policía Integrada (RDC).
IRFFI: Fondo Internacional para la Reconstrucción de Irak.
ISAF: Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (Afganistán).
KFOR: Fuerza Militar en Kosovo.

LODN: Ley Orgánica de Defensa Nacional.
LOT: Equipo de Observación y Enlace (Bosnia-Herzegovina).
MONUC: Misión de Observación de la ONU en el Congo.
NRF: Fuerza de Respuesta de la OTAN.
OCAH: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (ONU).
OIM: Organización Internacional de Migraciones (ONU).
OMIK: Misión de la OSCE en Kosovo.
OMS: Organización Mundial de la Salud (ONU).
ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
ONU: Organización de Naciones Unidas.
ONUB: Operación de la ONU en Burundi.
ORHA: Organización para la Reconstrucción y Ayuda Humanitario de Irak.
OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PAM: Programa Mundial de Alimentación.
PCNA: Evaluación de Necesidades en Posconflicto.
PRT: Equipo Provincial de Reconstrucción.
RDC: República Democrática del Congo.
RESG: Representante del SGNU.
ROE: Regla de Enfrentamiento (OTAN).
RVC: Comité Regional de Verificación (Afganistán).
SASEMAR: Salvamento y Seguridad Marítima (España).
SGNU: Secretario General de la ONU.
SOFA: Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas (OTAN).
SSR: Reforma del Sector Seguridad.
STANAG: Acuerdo de Normalización (OTAN).
UCK: Ejército Popular de Kosovo.
UNAMA: Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán.
UNDP: Programa de la ONU para el Desarrollo.
UNESCO: Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF: Fondo para la Infancia (ONU).
UNMIK: Misión de la ONU en Kosovo.
UNOCHA: Oficina de Coordinación Humanitaria de la ONU en Afganistán.
UNTAET: Misión de la ONU en Timor Oriental.
USAID: Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. MANUEL ÍÑIGUEZ MÁRQUEZ
General de Brigada del Ejército de Tierra (R).

Secretario: D. ÁNGEL MARÍA RINCÓN LÓPEZ
Coronel del Ejército de Tierra (Res.).

Vocales: D. JOSÉ LUIS DOMÉNECH OMEDAS
Coronel del Ejército de Tierra (Res.).

D. MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN
Coronel del Ejército de Tierra.

D. PABLO RESA ANCÍN
Coronel del Ejército de Tierra (Res.).

D. LUIS PERAL FERNÁNDEZ
Investigador del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

D. ANTONIO M. LÓPEZ HERNÁNDEZ
Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad (Universidad de Granada).

D. DAVID ORTIZ RODRÍGUEZ
Profesor Asociado al Departamento de Economía Financiera y Contabilidad (Universidad de Granada).

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

- 1. Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa**
- 2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.**