



Monografías 151

La coordinación de elementos
militares, policiales y
judiciales en las misiones de
reconstrucción de los Estados

Escuela
Superior
de las
Fuerzas
Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA



Monografías 151

La coordinación de elementos militares, policiales y
judiciales en las misiones de reconstrucción de los
Estados

Escuela
Superior
de las
Fuerzas
Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2017

NIPO: 083-17-131-3 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-294-2 (edición papel)

Depósito Legal: M-21557-2017

Fecha de edición: octubre 2017

Imprime: Ministerio de Defensa



NIPO: 083-17-132-9 (edición libro-e)

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

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.

En esta edición se ha utilizado papel 100 % reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

	Página
Introducción	
Coordinación elementos policiales, militares y judiciales.....	11
<i>Pedro Antonio Serrano de Haro</i>	
Capítulo primero	
Evolución de la coordinación civil y militar en las misiones inter- nacionales en la Unión Europea. La perspectiva civil	15
<i>Francisco Javier Vidal y Delgado-Roig</i>	
Introducción	19
Los primeros pasos en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)...	20
<i>Desde el Tratado de Maastricht de 1992 hasta el Consejo de Helsinki de 1999</i>	20
El Tratado de Maastricht, 1992	20
Las misiones Petersberg, 1992	21
El Tratado de Ámsterdam, 1997	22
El Consejo de Helsinki, 1999	22
<i>El CivCom y los Consejos anteriores a la creación de la Capacidad de Mando y Planeamiento Civil</i>	24
El Consejo de Feira, junio de 2000	24
El Consejo de Niza, diciembre de 2000	25
El Consejo de Gotemburgo, junio de 2001	26
El Consejo de Bruselas, diciembre de 2003	27
El Consejo de Bruselas, diciembre de 2004	28
El Objetivo Principal Civil 2010	29
Los grandes cambios: CPCC, CMPD PCSD y el Servicio Europeo de Acción Exterior	30
<i>La Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC)</i>	30
Creación de la CPCC	30
Estructura de la CPCC	32
La cadena de mando civil	33
<i>La Dirección de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD)</i>	33
Creación de la CMPD	33
Estructura y funciones de la CMPD	34

	Página
La Política Común de Seguridad y Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior.....	34
El procedimiento de planeamiento y control de la ejecución de las misiones civiles	35
Antes del lanzamiento de una nueva misión	35
Identificación de situaciones de crisis.....	35
Planeamiento avanzado	35
Planeamiento estratégico	36
Planeamiento operacional civil a nivel estratégico	36
Creación de la capacidad inicial de la misión (IOC).....	36
Apoyo a la producción del Plan de Operaciones (OPLAN).....	36
Apoyo a la creación de la plena capacidad operativa de la misión	36
Tras el despliegue de la nueva misión	36
Control operacional de la misión	36
Funciones de apoyo de la CPCC a la misión	37
Supervisión de la seguridad de la misión.....	37
Revisión de la misión	37
Cierre de una misión	37
La coordinación civil y militar en las misiones de la PCSD	37
El documento de Coordinación Civil y Militar (CMCO) de la Secretaría General del Consejo y la Comisión (2003)	37
El documento marco de coordinación civil y militar, posibles soluciones para la gestión de las de operaciones (2006)	38
El Plan de Trabajo de Promoción de Sinergias entre las Capacidades Civiles y Militares de la UE y desarrollos posteriores	40
El Plan de Trabajo	40
El cumplimiento del Plan de Trabajo	41
El Enfoque Integral «Comprehensive Approach»	43
El camino hacia adelante en el enfoque integral	43
Las misiones tras el enfoque integral	44
El Sahel	46
Los nuevos conceptos en capacidades civiles y militares de planeamiento y ejecución de las misiones civiles y operaciones militares de la PCSD	47
La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea	47
La Estrategia Global	47
Acciones de desarrollo de la Estrategia Global	48
Tipos de misiones civiles y operaciones militares de la PCSD	48
El Planeamiento Operacional y las Capacidades de Ejecución de las misiones y operaciones de la PCSD	49
Planeamiento político estratégico	49
Supervisión a nivel político estratégico	50
Capacidades permanentes de Planeamiento y Ejecución Operacional	50
Sinergias civiles y militares	51
Frontex y la cooperación civil y militar	52
Los orígenes de Frontex	52
Conclusiones	56
 Capítulo segundo	
Dinámica del componente de justicia en las operaciones de paz....	65
<i>Rafael Eduardo Matamoros Martínez</i>	
Referencia al Estado de derecho	67

	Página
Operaciones de paz, Estado de derecho y expertos judiciales	70
<i>En general</i>	70
<i>Misiones generales del componente de justicia</i>	71
<i>Pautas de actuación</i>	76
Interacción de los elementos respecto al Estado de derecho	77
<i>Los órganos de planeamiento</i>	77
<i>La jefatura de la operación</i>	79
<i>El componente de justicia</i>	80
<i>Los componentes militar y policial</i>	83
<i>Los componentes de asuntos civiles y derechos humanos</i>	85
Los problemas de coordinación del componente de justicia	86
<i>Aspectos básicos de la coordinación</i>	86
<i>Coordinación externa</i>	88
Con las instituciones locales	88
Con otras entidades internacionales que operan en la región	89
Con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil	89
<i>Coordinación interna</i>	90
Con la jefatura de la misión	90
Entre los diversos componentes	91
Diseñando soluciones	93
<i>En la fase de planificación</i>	93
<i>Sobre el terreno</i>	95
Con carácter común	95
Específicas para el componente de justicia	96
Conclusiones	98

Capítulo tercero

El componente militar en la reconstrucción de la sociedad pos-conflicto: el caso del SAHEL	103
<i>Emilio Sánchez de Rojas Díaz</i>	
Introducción	105
<i>Los conflictos en África</i>	106
<i>Pero ¿qué es un conflicto?</i>	107
<i>Conflicto y violencia</i>	108
<i>Descripción del escenario: El Sahara-Sahel</i>	109
<i>Las fronteras inconcretas</i>	109
<i>Frontera y comunicaciones transfronterizas</i>	110
<i>El efecto centro-periferia</i>	111
Del «imperativo cartográfico» al «espacio de guerra»	112
<i>Lógica espacial estatal «exclusividad y exhaustividad» del espacio</i>	113
<i>La lógica tribal</i>	113
<i>Países en la periferia: la fragilidad del Estado</i>	115
Los espacios vacíos - los vacíos de poder	116
<i>Tensiones internas</i>	116
<i>Amenazas externas</i>	117
La historia: la influencia de la colonización	117
<i>La partición de África y el nuevo imperialismo</i>	117
<i>Las consecuencias de la colonización</i>	118
<i>El neocolonialismo</i>	119
La fragilidad de los Estados poscoloniales	120
<i>Causas reales de los conflictos en África</i>	120
<i>La gobernanza débil y la corrupción</i>	120
<i>Falta de respeto de los derechos humanos</i>	121

	Página
<i>La pobreza y marginación</i>	122
<i>La proliferación de armas pequeñas y armas ligeras</i>	122
El componente militar	123
<i>Función militar</i>	123
<i>Militares y política</i>	124
El fin del conflicto	125
<i>Acuerdos y resolución de un conflicto con intervención de terceros</i>	126
<i>Líneas de acción de la UE para el Sahel</i>	127
El desarrollo, buena gobernanza y resolución de conflictos inter- nos, incluyendo los siguientes aspectos:	127
Político diplomáticas:	127
Seguridad y Estado de derecho:	128
Lucha y prevención del extremismo violento y la radicalización:...	128
Las herramientas	128
<i>Los procesos DDR</i>	128
La reintegración	130
<i>Evolución de los programas DDR</i>	130
<i>Reforma del Sector de Seguridad</i>	132
¿Qué son los sectores de seguridad?	133
El enlace entre DDR y RSS	134
<i>Los procesos DDR y RSS tienen un objetivo político común</i>	135
<i>DDR y SSR están vinculados programáticamente</i>	135
<i>DDR y SSR están vinculados operacionalmente</i>	135
<i>Promoción del desarrollo</i>	136
Conclusiones	136
<i>¿Es posible desarrollar un DDR con las tribus nómadas en el Sahel?</i>	137
<i>Las FAS españolas en apoyo a los procesos de DDR y RSSD</i>	141
 Capítulo cuarto	
Elementos policiales en las misiones de reestructuración de los estados	147
<i>Luis Guijarro Márquez</i>	
Componentes policiales en gestión de crisis	149
<i>Escenarios de intervención</i>	149
<i>Integración de los elementos policiales en las misiones de reestructu- ración de los Estados</i>	150
Naciones Unidas	151
La Unión Europea.....	153
Organización del Atlántico Norte.....	154
Idoneidad de las fuerzas gendármicas como componentes policiales en gestión de crisis	156
La Guardia Civil	157
<i>La Guardia Civil como componente policial</i>	157
<i>La Guardia Civil en Operaciones de Mantenimiento de Paz</i>	158
Participación de la Guardia Civil en los Balcanes	159
Bosnia&Herzegovina	159
Kosovo-KFOR.....	160
Unidad de Policía Militar en la misión de NN.UU., en Líbano (UNI- FIL)	160
EUFOR República Centrafricana	162
Apoyo a Irak.....	163
<i>La Guardia Civil en la Gestión de Crisis</i>	163
<i>Otras capacidades para la reconstrucción de los Estados</i>	164

	Página
La Cooperación Policial Internacional	164
La contribución de la Guardia Civil a los Grupos de Combate de la UE (EUBG)	165
La Fuerza de Gendarmería Europea	166
<i>Creación de la Fuerza de Gendarmería Europea</i>	166
<i>Estructura de la EUROGENDFOR</i>	166
<i>Participación de EUROGENDFOR en misiones</i>	168
EUROGENDFOR en la misión ISAF de Afganistán	169
Misión de estabilización de NN.UU., en HAITÍ (MINUSTAH)	170
Fuerza de la Unión Europea en República Centroafricana (EUFOR RCA)	171
Conclusiones	175
Conclusiones	177
Francisco Esteban Pérez	
Composición del Grupo de Trabajo	185
Relación de Monografías del CESEDEN	187

Introducción

Coordinación elementos policiales, militares y judiciales

Pedro Antonio Serrano de Haro

Vicesecretario General para la Política Común de Seguridad y Defensa y la

Respuesta a las Crisis

Servicio Europeo de Acción Exterior

Desde sus inicios en el año 2000, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE ha desarrollado instrumentos de gestión de crisis en los ámbitos tanto civil como militar. Las grandes secciones de los aspectos civiles cubrían la policía, el Estado de derecho y la Administración civil. De hecho, y con sorpresa de muchos, las misiones civiles ocuparon rápidamente un lugar importante en la acción exterior de la Unión y aproximadamente dos tercios de las misiones desplegadas hasta la fecha han sido de naturaleza civil y, de estas, prácticamente todas, con las excepciones de una misión de observación en Georgia aún en curso y otra en Aceh para garantizar el cumplimiento de acuerdos de desmovilización en Aceh, han tenido una componente policial claramente definida.

En efecto, las crisis de los Balcanes y la acción en Afganistán pusieron de relieve, como nunca previamente, que la solución de las crisis y la estabilización de un país requería una mezcla de instrumentos en la que una operación militar no era necesariamente el más importante o, en todo caso, no era el que permitiría una salida exitosa y la finalización de la intervención internacional. El restablecimiento de un sistema político capaz de absorber y reconducir las tensiones y diferencias de una sociedad, de favorecer el crecimiento económico y de ofrecer perspectivas de futuro es en realidad la clave. En consecuencia, un sistema de policía al servicio del ciudadano y un sistema de justicia reconocido y aceptado constituyen piezas esenciales.

Además de instrumentos de gestión de crisis de la PCSD, resulta necesario movilizar de manera coordinada instrumentos diplomáticos, económicos y de cooperación variados.

De esta manera, una de las mayores virtudes siempre reconocidas en la gestión de crisis de la UE ha sido su capacidad de desplegar simultáneamente y de forma coordinada distintos instrumentos, incluyendo militares y civiles, en apoyo de esfuerzos estabilizadores. La doctrina de la UE en esta materia ha evolucionado en paralelo al desarrollo de sus estructuras e instrumentos de acción exterior. De una «acción coherente», como recogía la Estrategia de Seguridad de la UE en 2003 —la llamada «Estrategia Solana»—, se pasó a una «acción global» (*comprehensive approach*) tras la creación del Servicio de Acción Exterior (SEAE) después del 2010 y hemos llegado ahora a la llamada «acción integrada» (*integrated approach*) de la mano de la Estrategia Global presentada por la actual alta representante y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini.

Estos cambios no constituyen un mero juego de palabras, sino que reflejan una profundización en los mecanismos de coordinación que todos los que llevamos años tratando de estos temas apreciamos en su justo valor. En la «acción coherente» inicial, las actuaciones se ajustaban, o se esperaba que se ajustasen, de forma paralela, por voluntad y decisión independiente de los distintos actores. La «acción global» supuso un paso adelante y se basaba en estrategias y planes de acción trabajosamente negociados. En la fase actual, la «acción integrada», hay un intercambio constante entre los servicios competentes de la Comisión y del SEAE para identificar programas complementarios, o «sinergias» en nuestras actuaciones. Las consultas e intercambios entre servicios responsables se hacen en la fase misma de planeamiento y se mantienen a lo largo del periodo de ejecución. Se presentan hoy en día numerosos documentos de carácter informal («non-papers» o «documentos de reflexión»), paradójicamente validados formalmente por las respectivas jerarquías y frecuentemente a través de los mecanismos formales de coordinación de la Comisión.

Pero la coordinación entre elementos civiles y militares en la gestión de crisis se está desarrollando también en otras dimensiones y, más concretamente, en la cooperación con las agencias europeas en el ámbito de justicia e interior (JAI) EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX. Esta cooperación proviene de la toma de conciencia del nexo entre seguridad interna y externa. En efecto, hoy es ya un lugar común decir que la seguridad de nuestras naciones comienza mucho más allá de nuestras fronteras. Algunos países se refieren incluso a nuestras «fronteras avanzadas» cuando hablan del Sahel o incluso de Somalia. Las redes del crimen organizado, traficantes de todo tipo, el terrorismo, no conocen ya fronteras y, de hecho, se insiste cada vez más en las vinculaciones entre el terrorismo y tráfico ilícitos de todo tipo.

Si queremos ser eficaces en la protección del territorio europeo frente a estas amenazas, debemos reconocer su carácter transnacional y ayudar a

nuestros socios internacionales en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Ello significa una mayor actuación de las agencias JAI en el extranjero para favorecer el intercambio de información, compartir experiencias y ayudar en el desarrollo de capacidades especializadas. También requiere una cooperación estrecha con operaciones o misiones de la PCSD, la mayor parte de las cuales tienen por objetivo principal el fortalecimiento del sector de seguridad de los países en los que están desplegadas.

Esta cooperación es en la actualidad particularmente intensa, y se está fortaleciendo más aún, en el Sahel (operaciones en Mali y Níger, pero extendiéndose ahora a Mauritania, Chad y Burkina Faso), en el Mediterráneo Central (cooperación intensa entre la operación marítima SOPHIA y FRONTEX y EUROPOL) y en Kosovo (en particular con EUROPOL). La cooperación cubre apoyo en actividades de formación, así como apoyo de las misiones PCSD a los contactos entre las agencias y las autoridades locales. Un punto importante y en el que se está trabajando ahora más activamente es el intercambio de información operacional. Entran aquí en juego cuestiones relacionadas con la protección de datos, así como sensibilidades locales, vinculadas también al mandato no ejecutivo de la mayor parte de las operaciones. Hasta ahora.

Otros desarrollos recientes van a contribuir a mejorar la coordinación entre operaciones y misiones civiles y militares de la PCSD, así como su interacción con estructuras externas a la PCSD. Me refiero aquí en particular a la creación de la Capacidad de Planeamiento y Dirección de misiones militares, el MPCC (Military Planning and Conduct Capability), establecida en mayo, dentro del Estado Mayor de la UE. Esta estructura constituye un auténtico Cuartel General para operaciones no ejecutivas de la UE. En la actualidad cubre tres operaciones de formación militar, las EUTM (EU Training Missions) en Mali, República Centroafricana y Somalia. Está ubicada en el marco más amplio del Estado Mayor de la UE (EMUE) y dirigida por el director general del EMUE. Se ha construido de forma paralela a la Capacidad de Planeamiento y Dirección de operaciones civiles, la CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability), creándose entre las dos un puente, una célula de coordinación, integrada por personal de ambas estructuras y que tiene por objeto facilitar el intercambio de información, en particular respecto a operaciones desplegadas en teatros de operaciones relacionados o idénticos, y facilitar la cooperación e incluso la puesta en común de recursos (por ejemplo, instalaciones, comunicaciones, protección de fuerza, apoyo médico, etc.).

No puedo concluir esta breve introducción sin una rápida referencia a la interacción de fuerzas militares y civiles dentro de una misma operación. Esta labor ha estado reservada hasta ahora a fuerzas policiales de estatuto militar o de naturaleza «gendármica» como también se las llama. Y quiero aquí aprovechar la ocasión para rendir tributo a las mujeres y los hombres que las componen: profesionales de gran clase, con una capacidad de adaptación, unas especialidades, un sentido de servicio a la sociedad y al bien

común y una disciplina que raramente se encuentran en las sociedades más escépticas del mundo occidental.

Son estas fuerzas gendármicas las que se han desplegado en numerosas ocasiones dentro de misiones militares, incluyendo más recientemente, en cuanto a la Unión Europea se refiere, en República Centroafricana, o que han integrado componentes internacionales de mantenimiento del orden público en Kosovo u otros complejos escenarios internacionales. Por su estatus militar son, sin duda, idóneas para el despliegue en el marco de una fuerza militar. Al mismo tiempo, aportan una capacidad de relación con las poblaciones locales y de comprensión de esa realidad que fuerzas militares, entrenadas esencialmente a la lucha contra el enemigo, por la naturaleza distinta de sus funciones, difícilmente pueden aportar. Como todo militar sabe, el éxito de su misión consiste en transferir responsabilidad a las autoridades civiles, y esta transición descansa frecuentemente en fuerzas de naturaleza gendármica. EUROGENDFOR, el cuartel general de las fuerzas gendármicas europeas, con sede en Vicenza, desempeña aquí un papel esencial al ofrecer a la Unión Europea, y a otras instancias internacionales, en particular la OTAN, una capacidad de mando y control, así como de generación de fuerza, esencial para el despliegue de operaciones que requieren este tipo de capacidades.

Para los que hemos participado en esta aventura del establecimiento de la capacidad de gestión de crisis de la Unión Europea desde sus primeros pasos, llama la atención que cuando se habla de los aspectos militares nos referimos esencialmente a capacidades técnicas y tecnológicas, sistemas de armas y de defensa. Sin embargo, al tratar de las capacidades civiles nos referimos a capacidades humanas esencialmente. No cuentan las armas o los sofisticados sistemas de adquisición de información, cuenta el factor humano, el policía que hace la ronda en Bangui o que forma a su colega afgano o nigerino. Que entiende a las personas de los poblados que ayuda a proteger. No cabe duda, de que estas fuerzas, y cito ahora concretamente a la Guardia Civil española, con la que tengo una deuda personal, quiero decir con miembros muy concretos de este gran Cuerpo, hacen una aportación inigualable a la seguridad europea. No quiero con ello minusvalorar en modo alguno a los brillantes y sacrificados profesionales de las Fuerzas Armadas. Pero cada uno tiene una función distinta y la del policía requiere ese contacto humano y directo que ningún sistema técnico podrá reemplazar.

Con mi gratitud, admiración y respeto a todos los que trabajan para resolver los conflictos en el mundo y con mi afecto especial a la Guardia Civil, confío en que esta colección de artículos ayude a una mejor comprensión del camino emprendido y de los desafíos aún por resolver.

Capítulo primero

Evolución de la coordinación civil y militar en las misiones internacionales en la Unión Europea. La perspectiva civil

Francisco Javier Vidal y Delgado-Roig
*Comisario de la Policía Nacional.
Jefe de la Comisaría Local de Dos Hermanas*

Resumen

La necesidad de una coordinación civil y militar ha sido una constante en todos los documentos de la Unión Europea relativos a su acción exterior en seguridad y defensa. La evolución de esta coordinación se puede clasificar en distintos periodos:

Desde el Tratado de Maastrich hasta el Consejo de Helsinki 1999 se abordan principalmente cuestiones relativas a la intervención militar bajo el amparo primero de otras organizaciones internacionales.

La creación en 2000 del Comité para los aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y los consejos posteriores suponen un avance en la coordinación civil y militar.

Los grandes cambios aparecen con la creación de la CPCC y la CMPD y sobre todo con el Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Desde la doctrina europea ha evolucionado pasando por los siguientes estadios: coordinación civil-militar, sinergias civiles y militares, enfoque integrado y estrategia global.

Por último, las operaciones de FRONTEX son un campo presente y futuro de desarrollo de la coordinación civil y militar.

Abstract

The civilian and military coordination has been an identified need in all the documents of the European Union related to its external action in the fields of security and defence. The evolution of this coordination can be classified in different time periods:

From the Treaty of Maastrich to the European Council of Helsinki in 1999 the main issues are the military ones, under the umbrella of other international organizations.

In 2000 the CivCom and the subsequent European Councils helped to advance in the Civ-Mil co-ordination.

The big changes started with the CPCC, CMPD the Treaty of Lisbon and the Common Security and Defence Policy and the European External Action Service.

The European doctrine has moved in this field through the following steps: Civ-Mil co-ordination, synergies, comprehensive approach and global strategy.

FRONTEX is another present and future area of development of the Civ-Mil co-ordination.

Palabras clave

Coordinación civil-militar – sinergias civiles y militares – enfoque integral – estrategia global – misiones Petesberg – PESD – PCSD – CPCC – CMPD – MPCC

Keywords

Civilian Military co-ordination, civilian and military synergies, comprehensive approach, global strategy, Petesberg's missions, ESDP, CSDP, CPPP, CMPD, MPCC

ABREVIATURAS

AIT. Action Implementation Teams.
AMM. Aceh Monitoring Mission.
CIMIC. Civilian Military Co-operation.
CIS. Communication and Information System.
CivCom. Comité para los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis.
CivOpsCdr. Civilian Operation Commander.
CMC. Crisis Management Concept.
CMCO. Civilian Military Co-Ordination.
CMDP. Crisis Management Planning Directorate.
CONOPS. Concept of Operations.
COREPER. Comité de Representantes Permanentes.
CPCC. Civilian Planning and Conduct Capability.
CRCT. Civilian Response Coordination Team.
CRT. Civilian Response Teams.
CSDP. Common Security and Defence Policy.
EDA. European Defence Agency.
ESCP. EDA's European Satellite Communications Procurement Cell.
EES. Estrategia Europea de Seguridad.
EUAVSEC. European Union Aviation Security Mission.
EUBAM. European Union Border Assistant Mission.
EUCAP. European Union Capacity Building Mission.
EUFOR. European Union Force (misión militar).
EUJUST / EUJUST LEX / EULEX. European Union Rule of Law Mission.
EUMM. European Union Military Mission.
EUMS. European Union Military Staff.
EUPAT. European Union Police Advisory Team.
EUPOL. European Union Police Mission.
EUROSUR. European Border Surveillance System.
EUSEC. European Union Security Sector Reform Mission.
EUSR. European Union Special Representative.
EUTM. European Union Training Mission.
FPU. Formed Police Units.

FYROM. Former Yugoslavian Republic of Macedonia.
GMES. Global Monitoring for Environment and Security.
IBM. Integrated Border Management.
IER. Information Exchange Requirements.
IOC. Initial Operational Capacity.
IPU. Integrated Police Units.
JTSAP. Joint Theatre Situational Awareness Platform.
JSCC. Joint Support Coordination Cell.
MINUSMA. Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali.
MMA. Monitoring, Mentoring and Advising.
MPCC. Military Planning and Conduct Capability.
NAVFOR. Naval Force.
NEC. Network Enabled Capability.
ONG. Organización No Gubernamental.
PCSD. Política Común de Seguridad y Defensa.
PESC. Política Exterior y de Seguridad Común.
PESD Política Europea de Seguridad y Defensa.
PFCA. Political Framework for Crisis Approach.
PSC. Political and Security Committee.
RABIT. Rapid Border Intervention Teams.
RELEX. Working Party for Foreign Relations Counsellors
SG-AR. Secretario General – Alto Representante.
SOMA. Status of Mission Agreement.
ONU Organización de las Naciones Unidas.
OPLAN. Operations Plan
OSCE. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN. Organización del Tratado del Atlántico Norte.
SITCEN. Situation Centre.
SSR. Security Sector Reform.
STRATCOM. Strategical Communications.
UE. Unión Europea.
UEO. Unión Europea Occidental.

Introducción

Hasta el Consejo de Helsinki en 1999, la Unión Europea, en materia de acción ejecutiva exterior mostraba más interés por los aspectos ligados a la defensa, desde una perspectiva eminentemente militar, siendo prácticamente inexistente la idea de una coordinación civil y militar. Desde el principio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en 1999¹, después denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Tratado de Lisboa², dicha coordinación ha sido una constante, al menos a nivel teórico e intencional.

Desde nuestro punto de vista, la acción civil de la PESD ha adaptado los elementos de planeamiento militares, simplificándolos tanto en su contenido como en el número escalones, para adaptarlos a las necesidades reales de una misión civil, al principio solo policiales y paulatinamente incorporando elementos judiciales, penitenciarios y de otra índole. La nueva configuración que el Tratado de Lisboa da a los órganos de la PCSD, integrados en el Servicio Europeo de Acción Exterior, supone un hito en la coordinación civil y militar, más tarde sustituida por el enfoque integral que incorpora otros elementos e instituciones.

Es solo en este año, 2017, cuando observamos por primera vez una estructura militar de la PCSD que sigue un modelo civil previo, nos referimos a la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (MPCC)³ que, limitada a operaciones no ejecutivas, aparece como órgano paralelo a la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC)⁴.

En este trabajo abordamos la génesis de la PCSD desde la perspectiva civil, el hito que supuso la creación de la Unidad de Policía como embrión seguida por la CPCC y el desarrollo de los sistemas de planeamiento civiles, paralelos a los militares como se ha dicho y la evolución de los conceptos y acciones de coordinación civil y militar en las misiones y operaciones de la PCSD. En este sentido, el muy reciente documento de abril de 2017, antes citado, supone sin duda un importante paso adelante.

¹ HOWORTH, Jolyon. Security and Defence Policy in the European Union. Palgrave MacMillan, Nueva York 2007.

² Tratado de la Unión Europea (art. 18). Lisboa, diciembre de 2007.

³ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. 688/17. Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations. Bruselas, 6 de marzo de 2017.

⁴ Aunque la Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) y la Military Planning and Conduct Capability (MPCC), aparece traducida en los documentos oficiales como Capacidad de Planeamiento y Ejecución Civil (o Militar), nosotros hemos preferido utilizar «Conducción», en la tercera acepción del diccionario de la RAE: «Guiar o dirigir a alguien o algo a un objetivo o a una situación». Esta elección la basamos en dos motivos, el primero es obvio, que sea más fácilmente identificable con su nombre en inglés; y el segundo es evitar el contrasentido de que «la Capacidad de Ejecución Militar se aplique sólo a misiones no ejecutivas».

Por último abordamos las operaciones de Frontex, que cambia su denominación oficial y amplía sus misiones y poder también muy recientemente, en septiembre de 2016⁵. Si bien no es propiamente dicha una coordinación civil y militar en la reconstrucción de Estados, las operaciones de Frontex vienen determinadas por situaciones de crisis en Estados que, en muchos casos necesitarán o ya tienen misiones de reconstrucción. Estas operaciones son sin duda un campo de presente y futuro desarrollo de la coordinación civil militar, y aunque su objetivo está obviamente relacionado con las fronteras exteriores de la Unión Europea, su acción afecta a los Estados de origen.

Los primeros pasos en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

Desde el Tratado de Maastricht de 1992 hasta el Consejo de Helsinki de 1999

El Tratado de Maastricht, 1992

En el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992⁶, ya se incluía en los considerandos una referencia expresa a la seguridad común:

«RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo».

En su articulado, igualmente marcaba claramente como un objetivo de la realización de una política exterior y de seguridad común (art. B) y todo un título, el V, relativo a las disposiciones relativas a dicha política. Entre las previsiones de dicho título, el artículo J.5, establecía los cimientos del desarrollo futuro de esta política, estableciendo que «abarácará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común».

⁵ EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

⁶ CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS / COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 de febrero de 1992.

El Anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades la Declaración, número 30, relativa a la Unión Europea Occidental (UEO) comenzaba de la siguiente forma:

«1. Los Estados miembros de la UEO coinciden en la necesidad de desarrollar una genuina identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad europea en materia de defensa .Se perseguirá esta identidad mediante un proceso gradual compuesto de fases sucesivas. La UEO formará parte integrante del proceso de desarrollo de la Unión Europea e incrementará su contribución a la solidaridad dentro de la Alianza Atlántica...».

«2. La UEO se desarrollará como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo, de la Alianza Atlántica. A tal fin, la UEO formulará una política de defensa europea común y velará por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia función operativa».

Es decir que el Tratado de la Unión Europea de Maastricht ya proporcionó un claro mandato jurídico de desarrollo de la política de defensa común, con la previsión de una defensa común. Sin embargo, todavía estaba la Unión lejos de lanzar lo que conocemos propiamente como operaciones o misiones, escalón de actuación que se dejaba para otras organizaciones internacionales con las que la Unión cooperaría como la UEO o la OTAN.

Las misiones Petersberg, 1992

En la Declaración de Petersberg, escasos meses después de la firma del Tratado de Maastricht, el Consejo de Ministros de la UEO establecía una serie de misiones que debían ser llevadas a cabo por unidades militares puestas por sus Estados miembros al servicio de la propia UEO, la OTAN o la Unión Europea⁷. Dichas tres misiones iniciales eran⁸:

- a. Misiones humanitarias o evacuación de nacionales.
- b. Misiones de mantenimiento de la paz (peacekeeping).
- c. Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación (peacemeaking).

Seguimos en estos inicios con una orientación exclusivamente militar de las posibles misiones, si bien los marcos de actuación se van acotando, lo que facilitará su posterior desarrollo.

⁷ EUR-LEX. «Misiones de Petersberg». Disponible en http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=es. Fecha consulta 29.04.2017.

⁸ WESTERN EUROPEAN UNION. «Petersberg Declaration» (II, 4). Bonn, 19 junio 1992.

El Tratado de Ámsterdam, 1997

El «Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos», firmado el 2 de octubre de 1997⁹, incluye algunos aspectos significativos respecto a la Política Exterior de Seguridad Común (PESC):

- a. Sustituye el considerando noveno del Tratado de Maastricht por el siguiente texto: «RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo J.7, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo».
- b. Mantiene como uno de los objetivos de la Unión (artículo B), pero ahora con referencia expresa al artículo J.5.
- c. El artículo J.2. establece, de forma más concreta, diversos escalones para llevar a cabo los objetivos de la PESC:
 - i. Definición de principios y orientaciones generales (por el Consejo Europeo, art. J.3).
 - ii. Estrategias comunes (por el Consejo Europeo tras recomendación del Consejo, art. J.3).
 - iii. Acciones comunes (por el Consejo, para situaciones específicas con objetivos, alcance, medios y duración, art. J.4).
 - iv. Posiciones comunes (por el Consejo, para asuntos concretos, bien de naturaleza geográfica o temática, art J.5).
 - v. Cooperación sistemática.

Una figura fundamental en el futuro desarrollo de la PESC es la creación de la Secretaría General del Consejo, dirigida por el secretario general, alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (SG-AR) (reforma del art. 151 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). Como es sabido, el español Javier Solana fue el primer (SG-AR) y el impulsor decisivo de la materialización de la PESC en misiones y operaciones.

El Consejo de Helsinki, 1999

En diciembre de 1998 se reunieron en Saint Malo (Francia), sendas delegaciones francesa y británica presididas por el presidente de la República, Ja-

⁹ UNIÓN EUROPEA. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Ámsterdam, 2 de octubre de 1997.

cques Chirac y el primer ministro Tony Blair¹⁰. Esta cumbre bilateral de dos países de mayor influencia en el devenir de la Unión se considera el origen de facto de la Política Europea de Seguridad y Defensa, creada de lege en el Consejo de Helsinki. En la Declaración Conjunta de Saint Malo¹¹, se establece que la Unión debe tener la capacidad de realizar acciones autónomas, con unas fuerzas militares creíbles para responder a las situaciones de crisis. También se especifica la necesidad de poder desplegar fuerzas militares en aquellos casos en los que la Alianza Atlántica no está comprometida.

Tras esta importante cumbre bilateral se produce el Consejo Europeo de Helsinki, que en sus Conclusiones de la Presidencia¹² aprueba sendos informes sobre capacidades de gestión de crisis militar y no militar como parte de «una Política Europea común de Seguridad y Defensa reforzada», lo que se entenderá como la PESD. Dentro de ella, nos encontramos ante un verdadero hito en la construcción del elemento civil: en su Anexo IV habla claramente de «Gestión civil de crisis» y dedica un anexo, el 2, a dicho anexo IV titulado «Informe a la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis»¹³, con un plan de acción del que destacamos en los siguientes puntos:

- a. Capacidad de reacción rápida para intervenciones a solicitud de la ONU, OSCE o a iniciativa independiente de la UE y con inclusión de policía civil.
- b. Inventario de recursos nacionales y colectivos y base de datos sobre medios, capacidades y conocimientos relativos a la gestión no militar de crisis.
- c. Estudio de lecciones del pasado para fijar objetivos de acciones no militares como pudieran ser el despliegue de policía civil o misiones de búsqueda y salvamento.
- d. Estudio de puntos fuertes y débiles para mejora de formación, compartir experiencias y ejecución de proyectos multi o bilaterales.
- e. Un mecanismo de coordinación en la Secretaría General del Consejo en plena integración de los servicios de la Comisión y que contemple la creación de un centro ad hoc.
- f. Mecanismo de financiación rápida con un Fondo de Reacción Rápida.

Es decir, el Consejo de Helsinki aborda de manera clara y directa la necesidad de un mecanismo de acción civil de crisis dotado de presupuesto para

¹⁰ HOWORTH, Jolyon. Security and Defence Policy in the European Union. Palgrave MacMillan, Nueva York 2007.

¹¹ EU Institute for Security Studies (ISS-EU). Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France 3-4 December 1998. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>.

¹² CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

¹³ CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia. Anexo 2 del Anexo IV. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

dichas acciones, inventario de capacidades y procedimientos así como de un centro ad hoc.

El CivCom y los Consejos anteriores a la creación de la Capacidad de Mando y Planeamiento Civil

El CivCom, el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, mayo de 2000.

En mayo de 2000 se creó el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, el CivCom¹⁴. La lectura de esta cortísima decisión, de solo cuatro artículos, parece que esconde la crucial trascendencia que tuvo para el posterior desarrollo de las misiones civiles de la PESD. Como curiosidad, baste decir que el primer artículo establece la creación del Comité y el tercero y cuarto son procedimentales respecto al día de efectos y a la publicación. Es en los considerandos, donde se menciona las reuniones del Consejo Europeo en Helsinki y Lisboa donde se aprecia su real importancia. En el artículo segundo se enuncian sus competencias como grupo de trabajo del Consejo que informará al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y al Comité Político y de Seguridad provisional.

El primer representante español del CivCom fue D. Pedro Serrano de Haro, actualmente vicesecretario general para la Política Común de Seguridad y Defensa en el Servicio de Acción Exterior de la UE. Después, siempre ha sido un oficial de la Guardia Civil, mientras que en la mayoría de los países miembros es un diplomático.

El Consejo de Feira, junio de 2000

El Consejo Europeo celebrado en Santa María da Feira el 19 y el 20 de junio de 2000, incluye en su Anexo I el «Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa¹⁵». Desde el punto de vista civil, se introducen misiones concretas para la gestión civil de crisis a añadir a las ya tratadas «Misiones Petersberg» de naturaleza militar. Desde estos momentos iniciales se hacía hincapié en la complementariedad de las medidas no militares y militares. Estos sectores civiles prioritarios se definen, por orden como:

- a. Policía, con los siguientes objetivos concretos:
 - i. Capacidad de despliegue total de 5.000 agentes.

¹⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión del Consejo 2000/354/PESC, por la que se crea el Comité para los aspectos civiles de gestión de crisis. Bruselas, 22 de mayo de 2000.

¹⁵ CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia. Anexo I informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa. Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000.

- ii. Capacidad de despliegue rápido, en 30 días, de hasta 1.000 policías.
- iii. Mejora del nivel de las misiones internacionales de policía mediante,
 - a. Definición de las categorías de los policías y expertos.
 - b. Conceptos generales de policía operativa, especialmente en co-despliegue con fuerzas militares.
 - c. Marco legislativo.
 - d. Mandatos internacionales.
- b. Fortalecimiento del Estado de derecho, mediante:
 - i. Despliegue de jueces, fiscales, funcionarios de prisiones y otros expertos.
 - ii. Directrices de selección y formación en misiones internacionales del personal anterior.
 - iii. Creación y mejora de infraestructuras judiciales y penitenciarias locales y contratación de personal.
- c. Fortalecimiento de la Administración civil, mediante:
 - i. Selección y despliegue de expertos.
 - ii. Formación de funcionarios locales.
- d. Protección Civil, con capacidades diferenciadas de gestión de crisis y de socorro en caso de desastre.

El Consejo de Niza, diciembre de 2000

En este Consejo se hace una escueta mención a la PESD, indicando que aprueba el informe de la Presidencia y sus anexos sobre la misma e invita al secretario general / alto representante a «acelerar los trabajos para que la Unión Europea sea operativa en ese ámbito»¹⁶. En el Anexo VI, relación de los documentos presentados al Consejo, nos encontramos una referencia a un documento del alto representante sobre el marco de referencia de la gestión de crisis¹⁷. En dicho marco se señala inequívocamente la necesidad de una «instancia de coordinación central y de dirección estratégica». Igualmente la función del SG/AR queda esbozada como contribución con su sugerencia, a la dirección estratégica de respuesta a la crisis y como encargado de la aplicación de las acciones militares y civiles.

Observemos el medidísimo lenguaje de equilibrio institucional que supone hablar de «instancia de coordinación central», «sugerencia a la dirección

¹⁶ CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia, SN 400/00 ES, p. 3. Niza, 7 a 9 diciembre 2000.

¹⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Política europea de seguridad y defensa. Contribución del Secretario General y Alto Representante: marco de referencia para la gestión de crisis». SN 13957/1/00 DG E VIII. Bruselas, 30 de noviembre de 2000.

estratégica» y la de «encargado de la aplicación». Todo, por supuesto, bajo el paraguas de la Presidencia y del Comité Político y de Seguridad.

El Consejo de Gotemburgo, junio de 2001

En sus «Conclusiones de la Presidencia»¹⁸ cita que se han establecido las bases para el desarrollo de conferencias sobre la capacidad militar y de policía, pero no dedica ningún anexo específico a la PESC. Es en los documentos presentados, citados en el Anexo III, donde, al igual que en Niza, debemos buscar para comprender la dimensión de este Consejo para la dimensión civil de la PESC, en concreto el informe de la Presidencia sobre la PESC¹⁹, del mismo destacamos los siguientes aspectos:

- a. Llamada a contribuciones de los Estados miembros para alcanzar las capacidades previstas por el Consejo de Feira para 2003.
- b. Plan de Acción Policial:
 - i. Capacidad de planeamiento y dirección de operaciones policiales a nivel político-estratégico, incluida la capacidad de generar un cuartel general operacional y de las unidades integradas de policía.
 - ii. Desarrollo doctrinal de conceptos de mando y control policial.
 - iii. Desarrollo del marco legal para operaciones policiales.
 - iv. Desarrollo y validación de lo necesario para garantizar la interoperabilidad de fuerzas de policía, incluyendo equipamiento común y administración y logística y vocabulario común.
 - v. Desarrollo de un programa de formación para policías en gestión de crisis.
 - vi. Identificación de las modalidades de financiación.
- c. Directamente vinculada al plan de acción policial, la creación de la Unidad de Policía dependiente de la Secretaría General.
- d. Implementación a nivel nacional de los criterios de selección y formación de policías para misiones internacionales.
- e. Directrices para la participación de policías de terceros países.
- f. Como complemento a los objetivos de Feira:
 - i. Incremento de las capacidades en Estado de derecho con 200 funcionarios dispuestos para el despliegue.
 - ii. Establecimiento de una reserva de expertos en administración civil.

¹⁸ CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia», SN 200/1/01 REV1 ES. Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

¹⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy». SN 9526/1/01 REV1 EN.

- iii. Reforzamiento de la capacidad en Protección Civil hasta 2000 expertos.
- g. La regulación del Mecanismo de Reacción Rápida, aprobada por el Consejo en febrero de 2001 que facilitará la capacidad de movilización de capacidades en gestión civil de crisis.
- h. Identificación de áreas de cooperación civil con las organizaciones internacionales: ONU, OSCE y UEO.
- i. Establecimiento de una política de ejercicios de gestión de crisis, incluyendo gestión civil y cooperación civil-militar.

Se establece la Unidad de Policía, que comienza a diseñar los documentos de planeamiento de las misiones civiles, todos ellos de clara inspiración en la metodología de la OTAN tales como el CONOPS y el OPLAN.

El Consejo de Bruselas, diciembre de 2003

En este Consejo Europeo se aprueba la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y se felicita al SG/AR Javier Solana por la labor realizada en su concepción²⁰. En la EES²¹, se definen cinco principales amenazas: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los estados y delincuencia organizada. De ellas destacamos la tercera y la cuarta por su relación directa con las misiones civiles de la PESD. En este sentido, entre los objetivos estratégicos se especifican los de «construir la seguridad en los países vecinos» y «hacer frente a las amenazas», con la clara implicación política de desarrollo de las capacidades militares y civiles de la UE.

Téngase en cuenta que en 2003 se despliegan las primeras misiones de la PESD:

- a. En Europa:
 - i. EUPM-BiH, la «primera de las primeras de la PESD», desplegada el 1 de enero de 2003. Misión policial en Bosnia y Herzegovina con la función de crear una policía bosnia-herzegovina moderna y multiétnica. Duró hasta el 30 de junio de 2012²².
 - ii. CONCORDIA / FYROM. Misión militar que operó en la antigua república yugoslava de Macedonia desde marzo a diciembre de ese año. Utilizó capacidades de la OTAN²³.

²⁰ CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia» 5381/04. Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003.

²¹ EU. European Security Strategy. Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003.

²² EXTERNAL ACTION SERVICE. Common Security and Dense Policy. European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). Junio 2012.

²³ EXTERNAL ACTION SERVICE. Security and Defence. Concordia. http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index_en.htm

- iii. EUPOL PROXIMA / FYROM. Misión policial, desplegada hasta diciembre de 2005²⁴.
- b. En África:
 - i. ARTEMIS/DRC. Misión Militar para contribución a la estabilización de las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en Bunia, República Democrática del Congo. De junio a septiembre de 2003²⁵.

La coordinación civil y militar todavía no existe como tal, hay dos misiones, una civil y otra militar que coinciden en la antigua república de Macedonia pero se dista mucho de una acción común.

El Consejo de Bruselas, diciembre de 2004

Consejo fundamental que refrenda en sus Conclusiones de la Presidencia²⁶ el «Objetivo Principal Civil 2008²⁷», que no fue publicado en el Diario Oficial, aunque sí aprobado por el Consejo. Este documento incorpora dos nuevos campos de acción civil en la PESD, sectores prioritarios según su propia denominación:

A los ya conocidos del Consejo de Feira:

- a. Policía.
- b. Estado de derecho.
- c. Administración Civil.
- d. Protección Civil.

Se añaden:

- e. Las misiones de observación.
- f. Apoyo a los Representantes Especiales de la Unión Europea.

Se establecen cuatro medidas concretas con fechas de ejecución escalonadas durante 2005 para las tres primeras más un mecanismo de revisión:

- a. Elaboración de supuestos claves de planeamiento y escenarios ilustrativos.

²⁴ SECRETARY GENERAL / HIGH REPRESENTATIVE (S406/05). Statement by Javier Solana, High Representative for the CFSP on the occasion of the ceremony marking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia. Brussels, 9 December 2005.

²⁵ EXTERNAL ACTION SERVICE. Security and Defence. Artemis. http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/mission-description/index_en.htm

²⁶ CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia», 16238/04. Bruselas, 16 y 17 de diciembre de 2004.

²⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Nota I/A de la Secretaría General del Consejo al COREPER: Objetivo Principal Civil de 2008», 15863/04. Bruselas, 7 de diciembre de 2004.

- b. Lista de requisitos en materia de capacidades.
- c. Evaluación de las contribuciones nacionales y determinación de carencias.
- d. Proceso de seguimiento periódico.

Desde el punto de vista orgánico destacamos el progreso en los conceptos de despliegue rápido de Unidades Integradas de Policía (IPU) y Unidades Formadas de Policía (FPU), así como la puesta en marcha de los Equipos de Respuesta Civil (CRT) formados por expertos nacionales de alto nivel con capacidad de ser desplegados en cinco días desde su requerimiento²⁸.

Posteriormente se producen dos conferencias sobre la mejora de las capacidades civiles, una en noviembre de 2005²⁹ en la que se ponen de manifiesto las nuevas misiones civiles de gestión de crisis: para monitorizar el proceso de paz en Aceh, apoyar el proceso de estabilización en la República Democrática del Congo, apoyo al Estado de derecho en Irak, y reforma de la Policía Civil Palestina. Igualmente se continúa apoyando el proceso de creación de capacidades de la Policía de Bosnia y Herzegovina y se apoya a la Unión Africana en Sudán y a la monitorización de fronteras en Georgia. Un año después, en noviembre de 2006³⁰ la UE había desplegado dos nuevas misiones civiles de asistencia a la frontera en Rafah (frontera entre la Franja de Gaza y Egipto) y Moldavia y Ucrania y se planificaba un notable aumento de la misión civil en Kosovo.

Las misiones militares desplegadas en este periodo 2004-2007 son EUFOR-Althea en Bosnia y Herzegovina, en la República Democrática del Congo EUSEC y EUFOR.

También en 2005 aparece, en documentos restringidos que no desarrollamos, un concepto táctico de coordinación civil y militar, la «Caja Azul», es decir, asignación de un área táctica de responsabilidad policial dentro de una operación bajo responsabilidad militar. El concepto opuesto es la «Caja Verde».

El Objetivo Principal Civil 2010

Este Objetivo fue aprobado por una conferencia ministerial de mejora de las capacidades civiles y presentado al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en noviembre de 2007³¹. Sus objetivos serían los siguientes:

²⁸ SÁNCHEZ PEÁEZ, Leonardo. Las Capacidades Civiles. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Cuadernos de Estrategia 145. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid 2010.

²⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration. Brussels 21 November 2005.

³⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration. Brussels 13 November 2006.

³¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (14823/07). Civilian Headline Goal 2010. Brussels, 19 November 2007.

- a. Mejora de la calidad.
 - i. Proceso de lecciones aprendidas.
 - ii. Nuevas categorías de personal y nuevas oportunidades de formación.
 - iii. Mejorar los acuerdos de logística previos al despliegue de las misiones.
 - iv. Mejora de la seguridad y de la inteligencia.
 - v. Desarrollo de la relación entre la Policía y otros actores del Estado de derecho.
 - vi. Desarrollo de las Unidades Integradas de Policía (IPU) y de las Unidades Formadas de Policía (FPU) ya incluido en el Objetivo Principal Civil de 2008.
 - vii. Evaluación de los Equipos de Respuesta Civil (CRT).
 - viii. Incorporación de los conceptos de Derechos Humanos e igualdad de género en todos los procesos.
- b. Mejora de la disponibilidad, invitando a los Estados miembros a revisar periódicamente sus capacidades disponibles y a incrementar el personal civil destacado en misiones.
- c. Desarrollo de instrumentos tales como un instrumento de gestión de capacidades civiles (*Civilian Capability Management Tool*) los intercambios de información entre los distintos servicios y civil-militar y de protección de personal e inteligencia.
- d. Conseguir sinergias. Civiles y militares y con actores del entonces tercer pilar como EUROPOL o EUROJUST.

Este fue el último Objetivo Principal Civil, ya que la UE tornaría respecto a la PCSD a la aproximación global (*Comprehensive Approach*) que incluye las capacidades y acciones civiles y militares.

Los grandes cambios: CPCC, CMPD PCSD y el Servicio Europeo de Acción Exterior

La Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC)

Creación de la CPCC

En octubre de 2005 tuvo lugar una reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno de la UE en Hampton Court (Reino Unido) en la que se recomendaron acciones en cuatro de las áreas claves de la PCSD tales como la financiación de las misiones, las capacidades de defensa, la necesidad de realizar acciones efectivas en la conflictiva área de los Balcanes y, por último, una acción decisiva para el futuro de las misiones y operaciones civiles y militares: el reforzamiento de las estructuras de gestión de crisis³². En ju-

³² EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. Common Security and Defense Policy. The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC). CPCC/04. Abril 2011.

nio de 2006 el secretario general / alto representante, Javier Solana, dirigió una carta al presidente de turno del Consejo Europeo³³, el canciller austriaco Wolfgang Schüssel, y con copia a todos los miembros del Consejo Europeo, en la que además de abordar las cuatro acciones anteriores, le participa su intención de:

- a. Establecer un Organismo de Gestión de Crisis (*Crisis Management Board*) formado por personal tanto civil como militar que se reunirá cada vez que se plantee una operación y clarificará las funciones y responsabilidades en directivas escritas por el propio secretario general.
- b. Evitar duplicidades en las capacidades de análisis de inteligencia tanto de la División de Inteligencia del Estado Mayor de la UE como en el Centro de Situación SITCEN.
- c. Mantener el control político y la dirección estratégica en el Comité Político y de Seguridad, a la vez que los departamentos de gestión de crisis, incluyendo la Célula Civil Militar realizan el asesoramiento político-estratégico en forma de conceptos de gestión de crisis (*Crisis Management Concept, CMC*) o documentos de opciones.
- d. Agrupamiento de las actividades de planeamiento civil y militar, una vez que el CMC esté definido. Bajo la responsabilidad del Estado Mayor de la Unión Europea y con la incorporación de la Célula Civil-Militar, con el objeto de desarrollar las Opciones Estratégicas.
- e. Todo esto sin perjuicio de la absoluta distinción entre las cadenas de mando civil y militar, mencionando la figura del comandante de las Operación Civil distinto del jefe de misión.
- f. Creación de una capacidad de guardia permanente (*Watchkeeping Capability*) para las misiones civiles y militares.

Con esta carta, Solana sienta las bases del planeamiento civil, todavía bajo cierta tutela del Estado Mayor (militar) de la Unión Europea y crea la figura del comandante de la Operación Civil, en principio pensado, en paralelo a las operaciones militares, uno por cada misión civil.

El 1 de septiembre de 2007 se crea, dentro de la Secretaría General del Consejo, la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (*Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC*)³⁴, órgano que responde plenamente a las intenciones expresadas por Javier Solana en su carta y cuyo director es el comandante de las Operaciones Civiles (*Civilian Operations Commander, CivOpsCdr*), de todas ellas.

³³ COUNCIL OF THE EU. GENERAL SECRETARIAT / HIGH REPRESENTATIVE. Letter to H.E. Wolfgang Shüssel President of the European Council (SGS 6/ 07060). Bruselas, 13 de junio de 2006.

³⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Draft Guidelines for Command and Control Structures for EU Civilian Operations in Crisis Management (9919/07) RESTREIT UE, PARTIAL DECLASSIFICATION. Bruselas, 23 de mayo de 2007 con desclasificación parcial el 1 de febrero de 2008.

La primera misión que se planifica en la CPCC es EU SSR Guinea Bissau, una misión civil de reforma del sector de seguridad que incorpora tanto expertos civiles como militares y que trabajó hasta septiembre de 2010 en la reforma del Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire, la Policía Judicial, la Policía de Orden Público, la Fiscalía y el asesoramiento a la Secretaría del Comité de Coordinación Técnica del proceso de reforma³⁵. Téngase en cuenta que esta interesantísima misión desde nuestra perspectiva, tiene una cadena de mando exclusivamente civil, como claramente establece la Acción del Consejo que la crea³⁶, independientemente de su acción de asesoramiento civil y militar y de que sus jefes de misión hayan sido dos militares españoles: el general D. Juan Esteban Verástegui y el coronel D. Fernando Alonso³⁷.

Estructura de la CPCC

La CPCC, bajo el mando de su director, el CivOpsCdr se estructura en tres divisiones³⁸:

- a. La División de Operaciones, CPCC.1. Es la responsable del seguimiento de las misiones civiles y del apoyo al jefe de misión a cumplimentar su mandato y los objetivos políticos del alto representante y de los Estados miembros. Se articula en tres secciones geográficas:
 - i. Sección Europa, actualmente a cargo de las siguientes misiones: EULEX Kosovo, EUMM Georgia y EUAM Ukraine.
 - ii. Sección Asia/ Oriente Medio, actualmente a cargo de las siguientes misiones: EUBAM Rafah / Palestinian Territories, EUPOL COPPS / Palestinian Territories y EUPOL Afghanistan.
 - iii. Sección África, actualmente a cargo de las siguientes misiones: EUCAP NESTOR Horn of Africa, EUCAP SAHEL Niger, EUBAM Lybia y EUCAP SAHEL Mali.
- b. La División de Coordinación Horizontal / Jefe de Estado Mayor. Responsable de la coordinación interna de la Capacidad Civil y articulada en dos secciones:

³⁵ EU COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY. EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). September 2010.

³⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Joint Action 2008/112/CFSP on the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). 12 February 2008.

³⁷ POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE. Decision concerning the appointment of the Head of Mission of the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-bissau (EU SSR GUINEA- BISSAU). 15 June 2010.

³⁸ EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC). [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC))

- i. Sección de Capacidades, a cargo del desarrollo de las líneas maestras operacionales y de las lecciones aprendidas.
 - ii. Sección de Planeamiento, a cargo de los siguientes documentos de planeamiento: Concepto de la Operación (CONOPS) y Plan de la Operación (OPLAN).
- c. División de Apoyo. CPCC.3. Responsable del apoyo no operativo a las misiones y articulada en dos secciones:
- i. Sección de Recursos Humanos.
 - ii. Sección de Abastecimientos, Finanzas, Logística y Asesoría Legal.

La cadena de mando civil

Esta cadena de mando fue establecida en 2007, en el ya citado documento de líneas de mando y control³⁹, comprende los siguientes escalones:

- a. El Comité Político y de Seguridad (PSC), bajo la dirección del Consejo y del alto representante ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misión.
- b. El comandante de las Operaciones Civiles (civOpsCdr), bajo el control político del Comité de Política y Seguridad y la Dirección del alto representante ejercerá el mando y control de la misión a nivel estratégico. El comandante de las Operaciones Civiles y director del CPCC informará al Comité de Política y Seguridad a través del alto representante.
- c. El jefe de Misión (HoM) asumirá la responsabilidad y ejercerá el mando y control de la misión en el teatro de operaciones siguiendo las instrucciones del comandante de las Operaciones Civiles.

La Dirección de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD)

Creación de la CMPD

Tras la aparición de la CPCC, estaba claro que faltaba un elemento para dar coherencia a la planificación integrada civil y militar a nivel estratégico. En noviembre de 2008 un «non-paper» plantea la necesidad de este escalón⁴⁰. Sería un año más tarde, en una reunión del Consejo de Relaciones Exteriores donde se declararía «la importancia del establecimiento de una Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento, CMPD» señalando que dentro de su área

³⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Draft Guidelines for Command and Control Structures for EU Civilian Operations in Crisis Management (9919/07) RESTREIT UE, PARTIAL DECLASSIFICATION. Bruselas, 23 de mayo de 2007 con desclasificación parcial el 1 de febrero de 2008.

⁴⁰ NON PAPER. Proposal for a Crisis Management and Planning Directorate and for improving support planning. Brussels, 25 November 2008.

de responsabilidades fomentará y coordinará *inter alia* las sinergias entre las capacidades civiles y militares⁴¹.

Estructura y funciones de la CMPD

La CMPD se estructura en cuatro Divisiones:

- a. CMPD.1, Coordinación.
- b. CMPD.2, Capacidades, conceptos, formación y ejercicios.
- c. CMPD.3, Planeamiento estratégico integrado.
- d. CMPD.4, Asociaciones y acuerdos de la PCSD.

Del enunciado de sus funciones, claramente se deduce su crucial papel para la coordinación civil y militar a nivel estratégico⁴²:

- a. Planeamiento estratégico de las misiones y operaciones de la PCSD. Plasmado en el Concepto de Gestión de Crisis (CMC), integrando planificadores civiles y militares.
- b. Revisión estratégica de las misiones y operaciones.
- c. Desarrollo de asociaciones de la PCSD. Especialmente con Naciones Unidas, OTAN, la Unión Africana, OSCE o terceros países.
- d. Desarrollo de políticas de apoyo a la PCSD, capacidades, formación y ejercicios.
- e. La dirección de la formación en la PCSD.

La Política Común de Seguridad y Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior

El Tratado de Lisboa de 2007 trae grandes cambios institucionales a la Unión en General y a su proyección exterior en particular. Destacamos los más importantes de esta última:

- a. El artículo 9E introduce un cambio de nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
- b. El artículo 13 bis establece el Servicio Europeo de Acción Exterior.

«En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Con-

⁴¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council conclusion on ESDP. 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting. Brussels, 17 November 2009.

⁴² EXTERNAL ACTION SERVICE. The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD). https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en

sejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicio de los servicios diplomáticos nacionales...».

Tras una propuesta del AR al Consejo en marzo 2010 y su posterior discusión en el Parlamento en julio del mismo año⁴³ fue finalmente aprobado por una decisión del Consejo de julio de 2010⁴⁴ que entró en fuerza el 1 de enero de 2011. No nos vamos a extender en el desarrollo del Tratado de Lisboa y del Servicio Europeo de Acción Exterior, pero sí queremos señalar que todas las estructuras de la antigua PESD pasaron al SEAE casi sin solución de continuidad, experiencia que vivimos como experto nacional destacado en la CPCC.

El procedimiento de planeamiento y control de la ejecución de las misiones civiles⁴⁵

Antes del lanzamiento de una nueva misión

Identificación de situaciones de crisis

Se procede a la identificación de situaciones de crisis en aquellas áreas donde la Unión Europea tiene intereses políticos. En esta fase se comienza la recopilación de la información relevante por medio de fuentes abiertas, Delegaciones, divisiones geográficas del Servicio Europeo de Acción Exterior, servicios de los Estados miembros, etc. El objetivo es conseguir unos niveles de información aceptables para que los órganos decisores de la PCSD, puedan tener clara la perspectiva política y de oportunidad para iniciar una planificación anticipada.

No hay un documento de planeamiento específico pero sí informes y reuniones informativas.

Planeamiento avanzado

Consiste en la identificación de los objetivos políticos en relación a la crisis y de las acciones que la UE ya está llevando a cabo en el entorno de dicha crisis. Se puede lanzar una misión interservicios de exploración de la crisis con el objeto de identificar posibles cursos de acciones, siempre desde una perspectiva global. Se elaborará un documento de opciones (*options paper*) para su consideración política.

⁴³ EUROPEAN PARLIAMENT. Legislative resolution on the proposal for a Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service (08029/2010). 8 July 2010.

⁴⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service. 26 July 2010.

⁴⁵ Adaptado de un non-paper de la CPCC y del CSDP Handbook 2017.

Planeamiento estratégico

Ya implica una clara decisión política y el establecimiento de un Equipo de Coordinación de la Respuesta a la Crisis (*Crisis Response Coordination Team, CRCT*) que lanzará una misión de investigación/reconocimiento (*fact finding misión*). Este CRCT identificará los objetivos políticos de la unión creando un Concepto de Gestión de Crisis (*Crisis Management Concept, CMC*) y las opciones estratégicas, tanto civiles como militares.

Planeamiento operacional civil a nivel estratégico

Se establece un equipo de planeamiento que debe identificar los objetivos de la misión, funciones, cursos de acción a través de un Concepto de Operación (CONOPS). Igualmente desde el punto de vista legal se preparará el borrador de la Decisión del Consejo que creará la misión, el impacto presupuestario y la estrategia de información pública. También, en los casos que los que sean necesario, preparará las reglas de enfrentamiento y la canalización de la participación de terceros países.

Creación de la capacidad inicial de la misión (IOC)

El siguiente paso es asegurar un acuerdo con el país receptor de la misión en forma de «*status of mission agreement*», SOMA, seleccionar al jefe de Misión y a los puestos más relevantes de su equipo de mando y comenzar la generación de fuerza, equipamiento e infraestructuras básicas.

Apoyo a la producción del Plan de Operaciones (OPLAN)

El jefe de Misión, asistido por la CPCC, realiza el OPLAN y es presentado al CivCom y al Comité Político y de Seguridad.

Apoyo a la creación de la plena capacidad operativa de la misión

Implica una nueva generación de fuerza y equipo si fueran necesarios, la creación de las unidades de la misión y los servicios especializados.

Tras el despliegue de la nueva misión

Control operacional de la misión

La CPCC realiza el control operacional de la misión mediante el seguimiento de un plan de implementación de la misión, incluidos los indicadores de progreso, visitas de inspección y videoconferencias con el jefe de misión. Al

mismo tiempo mantiene informados a los órganos de la PCSD en Bruselas como el CivCom y el Comité Político y de Seguridad.

Funciones de apoyo de la CPCC a la misión

La CPCC gestiona las llamadas a contribuciones, bien sean periódicas o extraordinarias. Incluyendo la formación de los paneles de selección de personal. Desde el punto de vista financiero y logístico, informa al comité RELEX, apoya los procesos de abastecimiento y proporciona asistencia técnica si es requerida. Por último, se proporciona asesoría jurídica y de gestión de los recursos humanos.

Supervisión de la seguridad de la misión

Los oficiales de seguridad de la CPCC, dependientes del jefe de Estado Mayor, asesoran sobre las condiciones de seguridad, realizan inspecciones y forman a los oficiales de seguridad de la misión.

Revisión de la misión

Periódicamente, la CMPD y la CPCC realizan una revisión estratégica de la misión que, tras pasar el CivCom, se eleva al Comité Político y de Seguridad. Esta revisión estratégica puede implicar cambios en el CONOPS y/o OPLAN.

Cierre de una misión

Proceso complejo que presupone una decisión legal y presupuestaria. Si la acción de la Unión Europea se traslada a otros órganos como la Delegación en el país por ejemplo, se requiere un proceso de transferencia. Igualmente se produce una estrategia de información pública y se recopilan los archivos e identifican las lecciones aprendidas. Un equipo de liquidación de la misión realizará el cierre definitivo de la misma.

La coordinación civil y militar en las misiones de la PCSD

El documento de Coordinación Civil y Militar (CMCO) de la Secretaría General del Consejo y la Comisión (2003)

Tras las presidencias danesa y griega del Consejo de la Unión Europea, el segundo semestre de 2002 y el primero de 2003 respectivamente, la Secretaría General del Consejo y los servicios de la Comisión elaboraron un documento sobre la cultura de la coordinación civil y militar que fue aprobado por

el Grupo Político-Militar en su reunión del 6 de noviembre de 2003⁴⁶. En dicho documento se vuelve a poner de manifiesto que la respuesta de la Unión a situaciones de crisis, relacionadas con la entonces denominada Política Europea de Seguridad y Defensa, tiene que partir de una aproximación global, incluyendo todos los instrumentos civiles y militares. Para el futuro de las operaciones de gestión de crisis, establece una serie de principios relativos a la coordinación civil y militar tales como:

- a. La coordinación civil y militar como cultura de coordinación. Es decir se pone el énfasis, en este estadio, en la necesidad de una verdadera cultura antes que establecer estructuras o procedimientos específicos. En este sentido, considera crucial que ya desde las primeras fases, incluida la monitorización de situaciones previas a la crisis, los servicios de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo trabajen en conjunto para asegurar una respuesta coherente de la UE en el caso de producirse una crisis.
- b. La coordinación civil y militar como un prerequisite a la elaboración de una respuesta efectiva a la crisis. Para ello aboga por la clarificación de objetivos ante la crisis como base necesaria para asegurar la unidad y convergencia de los distintos instrumentos.
- c. Fundamentos de la coordinación civil y militar en operaciones de gestión de crisis de la UE. Establece unas directrices para el planeamiento de las operaciones, que omitimos ya que se desarrollarán en otro apartado, si bien destacamos la creación de un equipo de coordinación para respuesta a la crisis en el que se integrarán los servicios, Comisión y Secretaría General del Consejo y de esta tanto civiles como militares, encargados del planeamiento.
- d. La coordinación civil y militar como prerequisite para la cooperación con actores externos a los servicios de la UE. Cumplido este requisito establece la necesidad de asegurar la cooperación con otros actores internacionales, diferenciando claramente la coordinación civil y militar (CMCO) de la cooperación civil y militar (CIMIC) referida a una función de apoyo a la misión militar.

El documento marco de coordinación civil y militar, posibles soluciones para la gestión de las de operaciones (2006)

La Presidencia austriaca del Consejo del primer semestre de 2006 preparó un cuestionario sobre la coordinación civil y militar en las operaciones de gestión de crisis cuyas conclusiones fueron recogidas en un documento marco elevado al Comité Político y de Seguridad⁴⁷. Este documento marco

⁴⁶ SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION / COMMISSION SERVICES (14457/03). Civil Military Co-ordination (CMCO). Bruselas, 7 de noviembre de 2003.

⁴⁷ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL (8926/06). Civil Military Co-Ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations.

también incorporó la última actualización del concepto de planeamiento global realizada por el Grupo Político Militar⁴⁸. Todavía en 2006 se plantean cuestiones que, a nuestro juicio, deberían haber estado resueltas en estadios preliminares.

La idea base del documento es que debe haber una coherencia global de la acción de la Unión Europea sobre el terreno, que incluya la clara definición de la estrategia y de las funciones de los distintos actores de la UE sobre el terreno. Incluso entra en detalles tales como que el representante especial de la Unión y los jefes de misiones civiles y militares deben recibir una serie de reuniones informativas, coordinadas por la Secretaría General del Consejo, de los servicios de dicha Secretaría General y de la Comisión. Igualmente reza esta necesidad de reuniones informativas para aquellos programas bilaterales de los Estados miembros que operen en el mismo terreno.

La sincronización y apoyo de actividades se resalta en los aspectos logísticos y técnicos, en la subdivisión del área de operaciones en regiones/distritos y en la localización conjunta de los cuarteles generales civil y militar. Otro punto importante es señalar al representante especial de la Unión como punto de contacto para el país sobre el que se opera, sin perjuicio de las distintas cadenas de mando.

Otros aspectos que pone de manifiesto el documento marco son la necesidad de una estrategia de información coherente; la formación y ejercicios previos a los despliegues y; para nosotros fundamental, la interacción entre los actores de la PESD y las acciones de la Comisión.

El tratamiento y diseminación de la información sobre el terreno se destaca, apuntando la idea de un Centro Conjunto de Inteligencia. Más adelante, tras presentar el documento al Comité Político y de Seguridad, de las aportaciones del secretario general / alto representante, e incluso de un seminario organizado al efecto por la Presidencia se desarrolló esta idea⁴⁹ incorporando los siguientes aspectos:

- a. La creación de una Capacidad para Operar en Red (*Network Enabled Capability, NEC*). No es casualidad que poco antes la OTAN publicase un estudio público sobre factibilidad de una NEC⁵⁰.
- b. Adopción de la metodología de Requisitos de Intercambio de Información (*Information Exchange Requirements, IER*), análisis y auditorías de

⁴⁸ POLITICO-MILITARY GROUP (13983/05) (Document partially accessible to the public). Draft EU Concept for Comprehensive Planning. Brussels, 3 November 2005.

⁴⁹ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. (13218/06 REV 5). Civil Military Co-ordination (CMCO): Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations – Improving information sharing in support of EU Crisis Management Operations. Bruselas, 31 de octubre de 2006.

⁵⁰ NATO CONSULTATION, COMMAND AND CONTROL AGENCY. NATO Network Enabled Capability feasibility study. Version 2.0. October 2005.

información. Se prevé incorporar a las ONG a las redes de distribución de la información.

- c. Incorporar estos conceptos desde la fase de planeamiento de los mandatos de las misiones civiles y militares, respetando como siempre sus cadenas de mando, e incorporar en las mismas la función de enlace de inteligencia.

El Plan de Trabajo de Promoción de Sinergias entre las Capacidades Civiles y Militares de la UE y desarrollos posteriores

El Plan de Trabajo

El estudio de las sinergias entre las capacidades civiles y militares sigue siendo una constante en la Secretaría General del Consejo, identificando áreas de acción en este campo en 2009⁵¹. Tras esta identificación, se procede, bajo la Presidencia de turno sueca, a la elaboración de un «Plan de Trabajo para la Promoción de las Sinergias entre el Desarrollo de las Capacidades Civiles y Militares de la Unión Europea⁵²». Articulado en dos fases, buscaba:

- a. El desarrollo de capacidades de doble uso, civil y militar, específicamente:
 - i. Transporte estratégico y táctico.
 - ii. Apoyo logístico.
 - iii. Sistemas de Comunicación e Información.
 - iv. Sanidad.
 - v. Seguridad y protección de la fuerza.
 - vi. Satélites y otra tecnología espacial.
 - vii. Vehículos no tripulados.
- b. El mejor uso de capacidades horizontales.
 - i. Sistemas de almacenamiento centralizado.
 - ii. Información e inteligencia.
 - iii. Ejercicios de coordinación civil y militar.
- c. Interconexión de los procesos de desarrollo de las capacidades civiles y militares a través del Departamento de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD).

⁵¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (15475/09). Promoting Synergies between the Civil and Military Capability Development. Brussels, 9 November 2009.

⁵² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (8499/10). Workplan for Promoting Synergies between EU Civil and Military Capability Development. Bruselas, 15 de abril de 2010.

El cumplimiento del Plan de Trabajo

El cumplimiento del plan de trabajo fue estrechamente seguido por el Departamento de Planeamiento de Gestión de Crisis en distintos informes de camino a seguir⁵³, informe intermedio⁵⁴ y final⁵⁵. De la importancia y complejidad del trabajo, coordinado por el Departamento de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD), nos da una idea los servicios que cooperaron en el mismo: el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMS), la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC) el Centro de Situación de la UE, la Secretaría General del Consejo, la Agencia Europea de Defensa (EDA), la Comisión Europea y expertos de los Estados miembros. Como resultado enunciamos las acciones emprendidas:

a. Acciones iniciales:

- Acción 1. Transporte aéreo para el apoyo de la respuesta civil y militar ante situaciones de crisis.
- Acción 2. Contratos marco para soporte vital.
- Acción 3. Opciones para disponibilidad rápida de soporte vital.
- Acción 4. Identificación de sinergias en el campo de la sanidad.
- Acción 5. Desarrollo de un sistema europeo de monitorización espacial de la situación (European Space Situational Awareness).
- Acción 6. Desarrollo de un concepto global de sistemas de navegación por satélite (GNSS) para misiones (civiles) y operaciones (militares).
- Acción 7. Extender la comunidad de usuarios de la Célula de Abastecimiento de Comunicaciones por Satélite de la Agencia Europea de Defensa (EDA's European Satellite Communications Procurement Cell, ESCPC) a los actores civiles y militares de las misiones de la PCSD.
- Acción 8. Red de formación de analistas en tratamiento de imágenes para las misiones CSDP.
- Acción 9. Elaboración de un catálogo conjunto de geolocalizaciones.
- Acción 10. Desarrollo de programas de formación en aspectos concretos como la mentorización, monitorización y asesoramiento (MMA), informes, programación, seguridad, reforma del sector de

⁵³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (17285/10). Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Way ahead. Brussels, 6 December 2010.

⁵⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (6318/11 REV 1). Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Intermediate report. Brussels, 21 February 2011.

⁵⁵ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. CRISIS MANAGEMENT AND PLANNING DIRECTORATE- CMPD (ARES 2011 – 549413). Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Final report on the outcomes of Phase 2 of the Workplan. Brussels, 17 May 2011.

seguridad (SSR) y planeamiento civil y militar a niveles táctico y operacional.

- Acción 11. Mejorar la formación en intercambio de información a través de aplicaciones informáticas.
- Acción 12. Definir las modalidades para un sistema más coherente de información civil y militar en desarrollo de capacidades a través de equipos específicos de implementación (Action Implementation Teams, AIT).
- Acción 13. Comparación de los respectivos listados de funciones civil y militar.
- Acción 14. Elaboración de un glosario de términos de capacidades de desarrollo civiles y militares de la UE.
- Acción 15. Establecimiento de una base de datos compartida de lecciones aprendidas civiles y militares.
- Acción 16. Desarrollo de un sistema común, civil y militar, de informes de lecciones aprendidas de la PCSD.

b. Acciones adicionales

- Acción 17. Posible uso en misiones civiles de recursos de sistemas de comunicación e información (CIS) mantenidos por el EUMS y el Centro de Operaciones (EU OPCEN CIS Deployable Packages).
- Acción 18. Formación en ciberdefensa común y continua, tanto para Estados miembros como para instituciones.
- Acción 19. Formación común, civil y militar, en las arquitecturas de los sistemas de comunicación e información, incluidas las infraestructuras.
- Acción 20. Desarrollo conceptual, civil y militar, de los aspectos de la seguridad y protección de la fuerza.
- Acción 21. Desarrollo de un concepto civil y militar de evacuación y rescate del personal.
- Acción 22. Uso de las capacidades espaciales, en este sentido el Comité Político y de Seguridad ayudará a definir la monitorización global del entorno y la seguridad (Global Monitoring for Environment and Security, GMES) y se eleborará un documento de apoyo de GMES a la acción exterior de la UE.
- Acción 23. Desarrollo de sistemas no tripulados y la interoperatividad técnica de los mismos.
- Acción 24. Regulación de las medidas de seguridad para uso de vehículos terrestres no tripulados.
- Acción 25. Definición de los estándares operacionales del uso de sistemas aéreos no tripulados.
- Acción 26. Regulación de las medidas de seguridad para uso de vehículos marítimos no tripulados.
- Acción 27. Desarrollo de sistemas de apoyo a la inteligencia civil y militar.

- Acción 28. Líneas para el establecimiento de una Plataforma Conjunta de Vigilancia Situacional en el teatro de operaciones (Joint Theatre Situational Awareness Platform, JTSAP).
- Acción 29. Elaboración de términos de referencia en los procesos de desarrollo de las capacidades civiles y militares.
- Acción 30. Inclusión en los Procesos de Desarrollo de Capacidades militares de expertos civiles, incluyendo la perspectiva civil-militar.
- Acción 31. Trabajo conjunto de las comunidades civiles y militares en el futuro documento de «Contexto Global del Mundo en 2035».

Como vemos, a pesar de las limitaciones y restricciones de aplicación de las distintas acciones y de la proyección a un futuro de otras, nos encontramos ante un paso de gigante en la concreción de la coordinación civil y militar. Distintos Estados miembros y paneles de expertos fueron encargados del desarrollo de las acciones. No cabe duda de que el Servicio Europeo de Acción Exterior, define una clara voluntad política, concretada en acciones y no en meras declaraciones de intenciones, de que el futuro desarrollo de las misiones de la PCSD pase por la coordinación civil y militar.

El Enfoque Integral «Comprehensive Approach»

El enfoque integral o global para la gestión de crisis de la UE, ha sido casi una constante programática, independientemente de su enunciado como coherencia en la acción, aseguramiento de la consistencia en la acción exterior, sinergia civil y militar, coordinación, etc.⁵⁶ En concreto, desde la creación del SEAE, se ha intentado que el CMPD y la CPCC trabajen en coordinación con los departamentos geográficos a fin de asegurar coherencia, evitar duplicidades y garantizar una continuidad en la acción con una transición lógica entre misiones de la PCSD y otras acciones del SEAE cuando la situación de crisis remite.

En diciembre de 2013 la SG-AR y la Comisión remiten una comunicación conjunta al Parlamento Europeo sobre el enfoque integral de la UE a los conflictos y crisis⁵⁷.

El camino hacia adelante en el enfoque integral

Se establecen una serie de pasos para asegurar la eficacia y coherencia de la acción exterior de la UE en situaciones de crisis y conflictos:

⁵⁶ PIROZZI, Nicoletta. The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management. DCAF, Bruselas 2013.

⁵⁷ EUROPEAN COMMISSION, HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (JOIN 2013, 30 final). Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's comprehensive approach to external conflict and crisis. Brussels 11 December 2013.

- a. Desarrollo de análisis compartido, incluidos:
 - i. Un mejor enlace entre Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias de la Comisión y la Sala de Situación del SEAE.
 - ii. Coordinación en Bruselas y de las misiones y operaciones de la PESC con los representantes especiales de la UE, los Estados miembros y las agencias europeas.
 - iii. Desarrollo de metodología común de análisis de conflictos.
 - iv. Seguir para el planeamiento de las misiones el Marco Político de Aproximación a la Crisis (PFCA).
- b. Definir una visión estratégica común para los conflictos y crisis, incluyendo documentos conjuntos de la SG-AR y la Comisión.
- c. Enfoque preventivo, con alertas tempranas de posibles crisis, trabajando interinstitucionalmente para establecer medidas preventivas antes de que el conflicto o la crisis estallen.
- d. Uso de las distintas fuerzas y capacidades de la UE, incluidas las de los Estados miembros.
 - i. Mecanismo de la Plataforma de Crisis, dirigida por el SEAE con la participación de los servicios de la Comisión.
 - ii. Aseguramiento de que todos los actores de la UE estén informados durante todo el ciclo de crisis.
 - iii. Desarrollo de una Memoria de Entendimiento (MoU) para el SEAE y la Comisión.
 - iv. Desarrollo de capacidades para el despliegue rápido de misiones conjuntas entre el SEAE, la Comisión y los Estados miembros en este tipo de situaciones.
- e. Compromiso con el largo plazo. Básicamente se trata de combinar las acciones de las misiones PESC, a corto y medio plazo, con otros instrumentos de la UE que le den coherencia a largo plazo a la acción exterior.
- f. Combinar las políticas y acciones internas y externas. Paso adelante del que destacamos, entre otras, la importancia en la lucha contra el terrorismo.
- g. Mejor uso de las Delegaciones de la UE para asegurar la coherencia entre acciones. Mejora de las capacidades de esas delegaciones para contribuir al análisis del conflicto.
- h. Trabajar en asociación con otros actores internacionales, en particular la ONU, la OTAN y las ONG.

Las misiones tras el enfoque integral

En la actualidad tenemos ejemplos de distintas misiones de naturaleza civil y militar operando bajo el enfoque integral:

Somalia y el Cuerno de África.

En la zona operan en la actualidad tres misiones PESD, dos militares y una civil:

- a. EU NAVFOR Atalanta. Misión militar de fuerza naval desplegada en 2008 para lucha contra la piratería en el Cuerno de África, protección de los buques del Programa de Alimentos Mundial (WFP) y de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISON), monitorización de las actividades pesqueras y apoyo de otras misiones de la UE y organismos internacionales⁵⁸.
- b. EUTM Somalia. Misión militar de entrenamiento desplegada en abril de 2010, al principio con base en Uganda cambiando a 2014 su cuartel general a Mogadiscio⁵⁹.
- c. EUCAP Somalia. Misión de construcción de capacidades de marina civil que comenzó en julio de 2012 como EUCAP Somalia⁶⁰ para pasar a denominarse EUCAP Nestor un año después al ampliar el área de operaciones a Yibuti, Seychelles y Tanzania⁶¹ y que, a partir de 2015 pasó a concentrar sus actividades exclusivamente en Somalia, volviendo en 2016 a su nombre original⁶² teniendo su cuartel general en Mogadiscio.

El nuevo enfoque integral está reflejado en el «Marco Estratégico para el Cuerno de África⁶³» que define cinco prioridades para la acción de la UE.

- a. Construir estructuras políticas sólidas y responsables.
- b. Contribuir a la resolución del conflicto y a la prevención.
- c. Mitigación de las amenazas regionales a la seguridad.
- d. Promover el crecimiento económico.
- e. Apoyo a la cooperación económica regional.

⁵⁸ EXTERNAL ACTION SERVICE. EUNAVFOR <http://eunavfor.eu>

⁵⁹ EXTERNAL ACTION SERVICE. Common Security and Defence Policy. European Union Training Mission – Somalia. April 2016.

⁶⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión 2012/389/PESC, del Consejo sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia). 16 de julio de 2012.

⁶¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión 2013/367/PESC, del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC, por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR). 9 de julio de 2013.

⁶² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión (PESC) 2016/2240, del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC, por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR). 12 de diciembre de 2016.

⁶³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council conclusions on the Horn of Africa. 3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Annex: A strategic framework for the Horn of Africa. Brussels 14 November 2011.

En este marco estratégico se establece claramente la coordinación, bajo el representante especial de la UE para el Cuerno de África de todas las acciones de la Unión Europea (EUSR), incluyendo las dos misiones militares (EUCAP Somalia desplegaría ocho meses después). Por supuesto esa coordinación sobre el terreno no afecta a las cadenas de mando de las misiones, definidas en sus bases legales.

El Sahel

Con dos misiones civiles y una militar desplegadas en el área:

- a. EUCAP Sahel Niger. Misión civil, que desplegó en agosto de 2012 y con atención especial al desarrollo de coherente y sostenible, con respeto a los derechos humanos en la lucha de las agencias de seguridad del país contra el terrorismo y el crimen organizado⁶⁴.
- b. EUTM Mali. Misión de entrenamiento militar establecida en febrero de 2013 con dos pilares, uno de asesoramiento en la reforma de las Fuerzas Armadas y otro de entrenamiento⁶⁵.
- c. EUCAP Sahel Mali. Misión civil desplegada en enero de 2015⁶⁶ para asistencia y asesoramiento a la Policía Nacional, la Gendarmería y la Guardia Nacional en la implementación de las reformas del sector de seguridad, todo ello en colaboración con la Misión de Estabilización de Naciones Unidas (MINUSMA).

También para esta región, el SEAE estableció un marco para la coherencia de las distintas acciones, la «Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel⁶⁷» que marcó cuatro líneas estratégicas de acción:

- a. Desarrollo del buena gobernanza y la resolución interna de conflictos.
- b. Promover una visión común política y diplomática.
- c. Refuerzo de las capacidades de seguridad y del Estado de derecho.
- d. Lucha contra la violencia extrema y la radicalización.

En 2015 se nombró al diplomático español Ángel Losada Fernández como representante especial de la Unión Europea en el Sahel, sustituyendo a Michel Dominique Reveyard de Menthon, nombrado en 2013. Si tenemos en cuenta estas fechas, se comprende que en el mandato inicial de EUCAP Sahel Niger se haga referencia a la coordinación a través del alto representante y en de la Delegación de la UE, mientras que en de EUCAP Sahel Mali se incluya la coordinación del representante especial, pieza clave del enfoque integral.

⁶⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council decision 2012/392/CFSP on the European Union CSDP mission in Niger. (EUCAP Sahel Niger). 16 July 2012.

⁶⁵ EXTERNAL ACTION SERVICE. About EUTM Mali. www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/

⁶⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Decision 2014/2019/CFSP on the European Union CSDP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali). 15 April 2015.

⁶⁷ EXTERNAL ACTION SERVICE. Strategy for Security and Development in the Sahel. March 2011.

A largo plazo hay otras acciones como el Fondo de Desarrollo Europeo, el Instrumento para la Estabilidad, en especial con su proyecto «Contraterro-rismo Sahel», o el Sistema de Información Policial de África Occidental, entre otros, que complementan el enfoque integral en la región⁶⁸.

Los nuevos conceptos en capacidades civiles y militares de planeamiento y ejecución de las misiones civiles y operaciones militares de la PCSD

La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea

La Estrategia Global

El 28 de junio de 2016 la Secretaría General del Consejo remitió a las Delegaciones la «Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea»⁶⁹. En el prólogo de la misma la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, al referirse a la característica de «Global» de la estrategia, clarifica que no solo es una globalidad de naturaleza geográfica, sino de políticas, instrumentos y capacidades. En este sentido menciona las diecisiete misiones civiles y militares, con que en la actualidad mantiene desplegadas la Unión Europea.

Cuando se abarca la capacidad de respuesta de la Unión, se aboga por continuar desarrollando las misiones civiles y el desarrollo de una capacidad de respuesta rápida para las misiones militares. En este sentido se identifica la necesidad de «reforzar la planificación operativa y las estructuras de actuación, y también establecer conexiones más estrechas entre las estructuras y misiones civiles y militares, sin olvidar que pueden desplegarse en el mismo teatro de operaciones⁷⁰». Este párrafo entrecomillado es el origen de la nueva estructura, dentro del Estado Mayor de la Unión Europea, denominada Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar MPCC que, circunstancia singular en la génesis estructural de la PCSD, se establece como paralela a una estructura civil, hasta ahora, eran las estructuras civiles las que seguían a las militares.

⁶⁸ LAVALLÉE, Chantal y VÖKEL Jan Claudius. EU security governance in the Sahel región: Implementing a multidimensional strategy in an unstable environment. IPSA Annual Conference, Montreal 21 July 2014.

⁶⁹ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO 10715/16. Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Bruselas 28 de junio de 2016.

⁷⁰ *Op. cit.* p. 42

Acciones de desarrollo de la Estrategia Global

Poco después del lanzamiento de la estrategia, en noviembre de 2016, el Consejo distribuye unas conclusiones sobre la misma⁷¹ en la que se establecen una serie de acciones de las que señalamos aquellas más importantes para el futuro desarrollo de la gestión de crisis de la UE:

- a. Prioridades en el desarrollo de capacidades civiles.
 - i. Respecto a las capacidades civiles, señala una revisión de los ámbitos prioritarios de actuación establecidos por el Consejo de Feira de 2000, añadiendo inmigración irregular, amenazas híbridas, ciberseguridad, terrorismo, radicalización, delincuencia organizada y la gestión de fronteras. Y no deja de señalar la cooperación civil-militar en el ámbito de la PCSD.
 - ii. Respuesta rápida en la gestión civil de crisis, incluyendo equipos de expertos para despliegues limitados y un Plan de Desarrollo de la Capacidades Civiles.
 - iii. Plataforma de apoyo a las misiones para gestionar los servicios compartidos.
 - iv. Formación del personal.
 - v. Lecciones aprendidas para el planeamiento y ejecución de misiones.
- b. Capacidades de defensa e intensificación de la cooperación en esa materia. (Apartado que no desarrollamos por centrarnos en las capacidades civiles y en las de coordinación civil-militar).
- c. Reforma de estructuras y financiación.
 - i. Coordinación de las cadenas de mando civil y militar, haciendo, una vez más, hincapié en las sinergias de ambos ámbitos.
 - ii. Creación de una «capacidad permanente de planificación y ejecución a nivel estratégico para las misiones militares no ejecutivas». Cambio fundamental ya esbozado en la estrategia global y que desarrollamos en el siguiente parágrafo.

Tipos de misiones civiles y operaciones militares de la PCSD⁷²

Son enunciadas en el «Anexo del Anexo» de las Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia Global, por su interés las reproducimos literalmente, aunque aclarando, como hace el propio documento que la lista no es exhaustiva:

⁷¹ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO.14149/16. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa. Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

⁷² SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. 14149/16. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa (Anexo del anexo). Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

- «Operaciones conjuntas de gestión de crisis en situaciones de alto riesgo para la seguridad en las regiones que rodean la UE.
- Operaciones conjuntas de estabilización, incluidas operaciones aéreas y operaciones de las fuerzas especiales.
- Respuesta rápida civil y militar, incluidas las operaciones de respuesta rápida militar que, entre otras cosas, recurran a los grupos de combate de la UE, ya sea en su conjunto o dentro de un cúmulo de fuerzas adaptado a la misión.
- Misiones civiles de sustitución o ejecutivas.
- Operaciones de seguridad aérea, incluyendo el apoyo aéreo próximo y la vigilancia aérea.
- Operaciones de seguridad o vigilancia marítima, también a largo plazo en zonas cercanas a Europa.
- Creación de capacidades civiles y misiones de reforma del sector de la seguridad (supervisión, tutoría y asesoramiento, formación), entre otras cosas en relación con la policía, el Estado de derecho, la gestión de fronteras, la lucha antiterrorista, la resiliencia, la respuesta a las amenazas híbridas y la administración civil, así como las misiones de supervisión civil.
- Creación de capacidades militares a través de misiones de asesoramiento, formación y tutoría, incluida la protección contundente de las fuerzas en caso necesario, así como misiones de supervisión/observación».

Efectivamente, como se establecía en las acciones de desarrollo de la Estrategia y, como en muchos casos se daba ya de facto, la tipología de misiones de Feira se vuelve más compleja y las respuestas conjuntas civil y militar aumentan progresivamente de peso.

El Planeamiento Operacional y las Capacidades de Ejecución de las misiones y operaciones de la PCSD

Siguiendo el mandato de la estrategia global, el pasado 6 de marzo de 2017 la Secretaría General del Consejo emitió una interesantísima Nota de Concepto sobre el Planeamiento Operacional y las Capacidades de Ejecución de las misiones y operaciones de la PCSD⁷³. En la misma se enfatiza la necesidad de mejorar las sinergias civiles y militares como parte del planeamiento global de la Unión Europea basándose en las actuales estructuras del Servicio Europeo de Acción Exterior. De ella destacamos lo siguiente:

Planeamiento político estratégico

Los procedimientos de gestión de crisis de 2013 siguen marcando las líneas de planeamiento a nivel político-estratégico con la siguiente división de funciones:

⁷³ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. 688/17. Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations. Bruselas, 6 de marzo de 2017.

- a. El Comité Político y de Seguridad (PSC), monitoriza la situación internacional, en el ámbito de Política Exterior y de Seguridad Común y:
 - i. Contribuye a la definición de opciones para el Consejo, bien sea por propia iniciativa, a requerimiento del mismo Consejo o del alto representante.
 - ii. Ejercita el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis, bajo la responsabilidad del Consejo y del alto representante.
- b. La Dirección de Planeamiento de Gestión de Crisis (*Crisis Management Planning Directorate, CMPD*). Se ocupa del planeamiento integrado civil y militar a nivel político estratégico.

Supervisión a nivel político estratégico

Las conclusiones del Consejo son las siguientes:

- a. Necesidad de clara distinción en dos niveles: la clara diferenciación de las cadenas de mando civiles y militares y la supervisión de misiones y operaciones de la PESC con especial énfasis en las sinergias civiles y militares.
- b. Clarificación de que la supervisión político estratégica está por encima del nivel de los mandatos operacionales y aseguramiento de la coordinación del jefe de Misión u Operación con las estructuras del Servicio Europeo de Acción Exterior a cargo de la PESC.
- c. Reconocer claramente que el alto representante es el primer punto de contacto con las Naciones Unidas, y otros actores internacionales tales como la OTAN, OSCE, Unión Africana, asegurando que los jefes de Misión y/u Operación mantienen líneas de acción coherentes con dichas organizaciones.
- d. Las revisiones estratégicas que periódicamente se presentan al Comité Político y de Seguridad para el seguimiento de los mandatos de las misiones y operaciones.

Capacidades permanentes de Planeamiento y Ejecución Operacional

- a. La Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (*Civilian Planning and Conduct Capability*).
- b. La Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (*Military Planning and Conduct Capability*). Aparece como objetivo a corto plazo, integrada en el Estado Mayor de la Unión Europea y como órgano paralelo a su contraparte civil, la CPCC. Su responsabilidad es el planeamiento y ejecución operacional a nivel estratégico de las misiones militares no ejecutivas, es decir, misiones de formación y de construcción de capacidades principalmente.

- c. La Célula Conjunta de Apoyo y Coordinación. (*Joint Support Coordination Cell, JSCC*). Conformada por personal de la CPCC y MPCC reforzará la coordinación civil y militar y la cooperación tanto en el planeamiento operacional como en la ejecución de las misiones de la PESC. Para ello, sin perjuicio de las funciones desempeñadas por la Plataforma de Apoyo a la Misión (*Mission Support Platform*), la JSCC pondrá en conjunto las siguientes funciones de apoyo:
 - i. La Capacidad de Guardia Permanente del Estado Mayor de la UE (Watchkeeping).
 - ii. La asesoría jurídica, en coordinación con la División de Asuntos Jurídicos del Servicio Europeo de Acción Exterior.
 - iii. Expertos en la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325 y resoluciones posteriores, relativas a mujer, paz y seguridad⁷⁴.
 - iv. Comunicaciones estratégicas (STRATCOM).
 - v. Logística.
 - vi. Sistemas de información y comunicaciones (CIS).
 - vii. Sanidad.
 - viii. Seguridad.

Los equipos de la Célula Conjunta de Apoyo y Coordinación serán supervisados en su trabajo diario por los jefes de Estado Mayor de las respectivas capacidades civiles y militares, CPCC y MPCC. La idea de trabajo conjunto incluye también la ubicación conjunta para asegurar las sinergias.

Sinergias civiles y militares

Fase de planeamiento

- a. En caso de mandatos y planeamiento simultáneo de misiones civiles y militares, tanto el Departamento de Planeamiento en Gestión de Crisis (CMPD) como el Estado Mayor de la UE, incluida la MPCC y la CPCC considerarán:
 - i. Las vías de complementariedad entre los mandatos civiles y militares, incluyendo, en caso de existir un marco de reforma del sector de seguridad (SSR) y otras acciones del Servicio Europeo de Acción Exterior, tales como sus departamentos geográficos.

⁷⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2006 (2013) y 2122 (2013).

- ii. Funciones de apoyo tales como protección de la fuerza, sanidad, telecomunicaciones, instalaciones, etc., incluyendo inteligencia, todo ello a través de la JSCC.
- b. En caso de despliegue primero de una misión militar, seguida de una civil, o viceversa:
 - i. Lógicamente el nuevo mandato tendrá en cuenta el de la misión y desplegada y buscará las máximas sinergias posibles.
 - ii. Las funciones de apoyo mencionadas en el apartado a.ii se desarrollarán a través de la JSCC, eso sí, respetando los respectivos procesos de financiación.
 - iii. Si fuese necesario, la misión que ya estaba operando, ajustará igualmente su mandato para asegurar la cooperación.

Fase de ejecución

- a. En el área de operaciones el jefe de la Fuerza Militar y el jefe de Misión Civil mantendrán reuniones regulares para garantizar la cooperación y la máxima eficacia de esfuerzos, esto incluirá también reuniones conjuntas con las autoridades locales.
- b. En Bruselas, estas consultas mutuas se harán entre el comandante de las Operaciones Civiles y director de la CPCC y el director de la MPCC, incluyendo al CMPD. Si fuera necesario, se harán visitas conjuntas al área de operaciones.
- c. Las revisiones estratégicas, llevadas a cabo por el CMPD, se harán en colaboración con la CPCC y MPCC.
- d. Ambos directores, CPCC y MPCC, informarán conjuntamente al Comité Político y de Seguridad.

Con esta estrategia global parece que la idea del SEAE de integrar todas las acciones de la PCSD en todas sus fases, será una realidad. No obstante, no debemos perder de vista que la MPCC solo opera en misiones no ejecutivas, con lo que el paralelismo de sistemas y órganos de planeamiento todavía no está culminado.

Frontex y la cooperación civil y militar

Los orígenes de Frontex

En 2004 el Consejo Europeo estableció la «Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea⁷⁵», Frontex. Su base legal enlazaba con el

⁷⁵ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation EC 2007/2004 on Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Brussels, 26 October 2004.

Tratado de Roma⁷⁶, y su artículo 62.2. (a) ya hablaba de «las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para la realización de controles sobre personas en dichas fronteras».

En su norma original se establecía que la agencia se creaba para mejorar la gestión integral de fronteras⁷⁷ (IBM, «*integrated border management*») y que promueve, coordina y desarrolla dicha IBM en línea con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁷⁸. Más adelante se desarrollan diversos instrumentos tales como:

- a. Los Equipos de Intervención Rápida en Fronteras (RABIT, *Rapid Border Intervention Teams*)⁷⁹.
- b. Los Equipos de Guardias de Fronteras Europeos⁸⁰.
- c. El Sistema de Vigilancia de Fronteras Europeo (EUROSUR, *European Border Surveillance System*)⁸¹.

En este estadio Frontex puede clasificarse dentro de los modelos de cooperación, la agencia promueve y coordina apoyos de expertos internacionales pero no ejerce el mando de las operaciones, dado que el control fronterizo es competencia exclusiva de los Estados.

En 2014 la Comisión emitió el Estudio de Viabilidad del Sistema Europeo de Guardia de Fronteras⁸² en el que se analizaron tres modelos posibles:

- a. Modelo 1. Optimización de los instrumentos existentes, consistente en el refuerzo de las capacidades de Frontex y de los mecanismos de cooperación entre los Estados miembros.
- b. Modelo 2. Responsabilidades compartidas. Los Estados miembros continúan con sus responsabilidades ordinarias en la gestión de fronteras y la Unión Europea asume mayores responsabilidades en caso de situaciones de conflicto. Para este propósito, se preveía la creación de un «Cuerpo Europeo de Guardias de Fronteras» como una reserva de guardias fronterizos bajo el mando del director ejecutivo de Frontex.

⁷⁶ Treaty establishing the European Community. Rome, 25th March 1957.

⁷⁷ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, art 1.

⁷⁸ FRONTEx. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>

⁷⁹ EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EC) No 863/2007 of 11 July 2007.

⁸⁰ EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Regulation (EU) No 1168/2011 of 25 October 2011.

⁸¹ EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EU) No 1052/2013 of 22 October 2013.

⁸² EUROPEAN COMMISSION. Study on the feasibility of creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union. Brussels 16th June 2014.

- c. **Modelo 3. Integración plena.** La Unión Europea asume los procesos de toma de decisiones y los poderes ejecutivos. El Cuerpo Europeo de Guardias de Fronteras se organiza en tres niveles: central, regional y local y es el responsable final de las operaciones. Por supuesto el asunto de la soberanía nacional y la defensa de las fronteras era la gran dificultad constitucional de este modelo.

La Guardia Europea de Fronteras y Costas

Las diversas crisis humanitarias y de afluencia de refugiados movieron al Consejo Europeo en junio de 2015 a pedir mayores esfuerzos para el control de los flujos migratorios. En septiembre de ese mismo año, los jefes de Estado y de Gobierno plantearon en una reunión informal sobre inmigración la necesidad de reforzar Frontex y abordar la situación que se estaba volviendo inabarcable. Por fin, el pasado 14 de septiembre de 2016, el Parlamento aprobó el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁸³. Esta nueva agencia, mantiene el de Frontex y su personalidad jurídica, dando continuidad a sus operaciones, si bien sus poderes son notablemente mayores. En su artículo primero crea expresamente la Guardia:

«El presente Reglamento crea una Guardia Europea de Fronteras y Costas con el objeto de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar eficazmente el cruce de fronteras exteriores. Esto incluye hacer frente a los retos de la migración y posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza para garantizar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión, con pleno respeto a los derechos fundamentales, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas en su interior».

Desde nuestro punto de vista el artículo es un tanto farragoso, incluyendo objetivo, retos, y cuestiones generales ya incorporadas en el ordenamiento jurídico europeo como el respeto a los derechos fundamentales o la libre circulación de personas. El artículo tercero, apartado primero, ya define lo que se considera la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que está compuesta por dos elementos principales:

- a. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, mencionando «que en lo sucesivo se denominará Agencia», aunque en el considerando décimo primero del mismo Reglamento dice que «seguirá siendo conocida usualmente como Frontex».
- b. Las autoridades nacionales responsables de la gestión de fronteras, «incluyendo los guardias de costas en la medida que lleven a cabo tareas de control fronterizo».

⁸³ EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

Es decir, la Guardia Europea de Fronteras y Costas es en realidad un sistema complejo de responsabilidades compartidas (art. 5) en el que tienen tanto cabida elementos de civiles como militares, según la naturaleza de las distintas policías de frontera y guardacostas en los Estados miembros.

En cuanto a los elementos de coordinación, aplicables a instituciones civiles y militares, previstas por el Reglamento destacamos las siguientes:

- a. Planeamiento estratégico, operativo y técnico a cargo de Frontex a propuesta de su director ejecutivo (art. 3.2).
- b. Estrategias nacionales conformes con la anterior (art. 3.3.), a cargo de las autoridades nacionales.
- c. Análisis de riesgos comunes, tanto para la seguridad interior como las fronteras exteriores (art. 4.c).
- d. Los equipos de la Guardia de Fronteras y Costas para su despliegue en operaciones conjuntas (art 8.g, k).

Sin embargo, hay determinadas disposiciones reglamentarias que, a priori, pudieran resultar conflictivas con el concepto de soberanía nacional tales como:

- a. «La evaluación de la capacidad y preparación de los Estados Miembros para hacer frente a la amenazas y retos de las fronteras exteriores». (art. 8.b). Es decir la Agencia, determinará si un Estado tiene capacidad para asumir un mandato incluido en las todas las constituciones nacionales. Si bien en el artículo 13 se desarrolla más esa evaluación de vulnerabilidad, la redacción es cuanto menos llamativa.
- b. La situación descrita en el artículo 19 como requirente de medidas urgentes. Este artículo contempla dos supuestos en los que, «el control de fronteras exteriores se vuelva tan ineficaz que pueda poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen». Las situaciones implican que o bien un Estado miembro no tome las medidas necesarias o bien se enfrente a un reto desproporcionado sin solicitar ayuda suficiente a la Agencia. En este caso el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar un «acto de ejecución» en el que se fijen las medidas a adoptar por la Agencia y se exija la cooperación del Estado miembro en cuestión. Observemos lo extraordinario de las situaciones descritas, afectas al control de una frontera nacional, eso sí, que afecte al espacio Schengen, que pueden provocar una intervención supranacional por parte de la Agencia. En caso de no colaboración por parte del Estado miembro, la Comisión podrá reestablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores según lo dispuesto en el artículo 29 del Código de Fronteras Schengen⁸⁴.

⁸⁴ PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. Reglamento UE 2016/399, de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)

Claramente la amenaza de los flujos migratorios irregulares, ya contemplados en el objetivo cuarto de la Estrategia Europea de Seguridad Interior⁸⁵ y en nuestra propia Estrategia de Seguridad Nacional como amenaza octava⁸⁶ y en el desarrollo del primer Frontex y de la actual Guardia Europea de Fronteras y Costas, es un campo no de futura sino de actual coordinación civil y militar. Sirva como ejemplo la concesión del V Premio General Sabino Fernández Campos (2017) a la Armada al Ejército del Aire y a los Servicios Marítimo y Aéreo de la Guardia Civil por su participación en misiones contra la inmigración ilegal⁸⁷.

Abundando en este desarrollo, la nueva Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea⁸⁸, ya establece la futura colaboración de las misiones y operaciones, civiles y militares, con la Guardia Europea de Fronteras y Costas, (Frontex). Considérese el mandato de «EU-NAVFOR MED Operation Sophia⁸⁹», que incluye la identificación y captura de buques usados o sospechosos de ser usados para inmigración ilegal o trata de seres humanos. En el futuro se reforzarán sin duda estas sinergias no solo civiles y militares, sino interagencias e instituciones, como parte del concepto de estrategia global de la UE.

Conclusiones

La coordinación civil y militar en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea ha seguido una lenta pero constante evolución hasta nuestros días. En los comienzos predominó la visión exclusivamente militar de la proyección exterior y bajo el paraguas de otras organizaciones internacionales como la OTAN, ONU y UEO. El Tratado de Ámsterdam y los consejos posteriores incorporaron más claramente la acción civil que irá pasando por distintas aproximaciones conceptuales como la coordinación o las sinergias.

Desde el enfoque integral de 2013 y la estrategia global de 2017, esta coordinación civil y militar es una parte de una perspectiva más amplia de la acción exterior de la UE que incluye otros organismos, instrumentos e instituciones. En el futuro las figuras de los representantes especiales y de las Delegacio-

⁸⁵ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo COM/2010/0673. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea en acción: cinco medidas para una Europa más segura. Bruselas, 22 de noviembre de 2010.

⁸⁶ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. Estrategia de Seguridad Nacional. Madrid, mayo de 2013.

⁸⁷ ABC de Sevilla. ABC y BBVA premian la faceta más humanitaria de los militares. Sevilla, 30 de marzo de 2017. http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-abc-y-bbva-premian-faceta-mas-humanitaria-militares-201703300834_noticia.html

⁸⁸ SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO 10715/16. Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Bruselas 28 de junio de 2016.

⁸⁹ COUNCIL DECISION 8CFSP) 2015/778. European military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). 18 mayo 2015.

nes de la UE tendrán un papel más preponderante en la coordinación sobre el terreno, mientras que en los estadios de alerta temprana de crisis y planificación estratégica la coordinación es un requisito ya indispensable sin el que no se comprende el planteamiento de una misión u operación de la UE.

En nuestra opinión en la situación actual, la coordinación civil y militar en cuanto a la alerta temprana para situaciones de crisis o conflicto y definición del concepto de gestión de crisis (CMC) son realidades. El hecho de que en el organigrama del SEAE aparezca un vicesecretario general para la PCSD, en este caso el español Pedro Serrano, primer miembro nacional del CivCom en sus inicios, indica también claramente la voluntad de la alta representante de que todos los órganos tengan acciones con coherencia estratégica. En los documentos de todas las misiones civiles y militares desplegadas tras el enfoque integral, igualmente se refleja esta coordinación sobre el terreno a cargo del representante especial de la UE si lo hubiere o de la Delegación de la Unión. Es claro que el mensaje institucional, desde los marcos legales a las estrategias de comunicación, pasando por los documentos de planeamiento, insisten en la misma visión.

Sin embargo, todavía queda camino por andar. Aunque hay supuestos de integración de elementos civiles y militares bajo un mismo jefe de misión en misiones de la UE, como las de reforma del sector de seguridad, son más una excepción que una categoría en la PCSD. La gestión de crisis a corto y medio plazo, que requiere acciones ejecutivas, militares primero y policiales después en parámetros que varían según la intensidad de la crisis. Es en estos estadios donde no se concibe todavía por la UE una misión militar-policial o militar-civil integrada, con un único jefe de misión y documentos de planeamiento igualmente únicos de naturaleza operacional o táctica como los CONOPS u OPLAN. Para esto todavía queda un largo camino que implicaría un acercamiento aún mayor de los métodos de planeamiento, un sistema de equivalencias de personal (similar al STANAG 2116) para policías y militares, concepciones de cuarteles generales conjuntos, las tantas veces mencionadas capacidades logísticas comunes y acciones coordinadas de fuerzas militares y policiales entre otros grandes pasos. No deberíamos olvidar tampoco las restricciones legales que tienen algunas policías civiles europeas para actuar bajo mando militar. ¿Veremos en una situación de crisis inicial una misión integrada de la UE con un jefe militar y un segundo policial? ¿Y en el siguiente estadio, con un jefe policial y un segundo militar? Entendemos que ese es el futuro de la gestión de crisis, aunque no inmediato. Por supuesto la acción coherente implicaría la paulatina incorporación de otras acciones civiles no policiales, como ya está contemplado en la estrategia global. La cuestión es si esta integración, que supera el concepto de coordinación, se puede hacer a nivel operacional y táctico bajo mando único dependiendo a su vez del nivel diplomático (representante especial, Delegación) o es este escalón diplomático el que ha de coordinar las acciones militares y policiales en crisis.

Otro campo de coordinación civil y militar que cobrará cada vez más importancia son las operaciones conjuntas de FRONTEX, especialmente con su nueva legislación y poderes. En la actualidad estas operaciones tienen elementos de naturaleza civil, (policías y aduanas principalmente) y militar (guardias de frontera y guardacostas de esta naturaleza). Entendemos que progresiva coherencia entre las estrategias de seguridad interior y exterior para hacer frente a las amenazas al sistema de convivencia de la UE, (en este caso en relación a los flujos de inmigración ilegal hacia las fronteras exteriores), requerirá, especialmente en periodos de grave crisis, una coordinación que incorpore de forma significativa elementos militares distintos a los guardacostas y guardias de fronteras.

En conclusión, la coordinación civil y militar en la acción exterior y en la protección de las fronteras exteriores de la UE es una realidad incuestionable que, en situaciones de crisis, requerirá en el futuro integraciones no solo de planeamiento, sino también operativas que irán más allá de la actual concepción de dicha coordinación.

BIBLIOGRAFÍA

ABC de Sevilla. *ABC y BBVA premian la faceta más humanitaria de los militares*. Sevilla, 30 de marzo de 2017. http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-abc-y-bbva-premian-faceta-mas-humanitaria-militares-201703300834_noticia.html

AZNAR GÓMEZ, Mariano J. «¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, vol. 2, n.o 4, pp. 619-638.

BOSSONG, Raphael y BENNER, Thorsten. «Capacity-building at the Headquarter Level: The Case of EU Civilian Peace Operations» *Taylor & Francis on line*, 2012 <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17502977.2012.655606?src=recsys>

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS / COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Tratado de la Unión Europea*. Maastricht, 7 de febrero de 1992.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.

- *Decisión del Consejo 2000/354/PESC por la que se crea el Comité para los aspectos civiles de gestión de crisis*. Bruselas, 22 de mayo de 2000.
- *Política europea de seguridad y defensa. «Contribución del Secretario General y Alto Representante: marco de referencia para la gestión de crisis»*. SN 13957/1/00 DG E VIII. Bruselas, 30 de noviembre de 2000.
- *Nota I/A de la Secretaría General del Consejo al COREPER: «Objetivo Principal Civil de 2008»*, 15863/04. Bruselas, 7 de diciembre de 2004.
- *Decisión 2012/389/PESC del Consejo sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia)*. 16 de julio de 2012.

- *Decisión 2013/367/PESC del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR)*. 9 de julio de 2013.
- *Decisión (PESC) 2016/2240 del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR)*. 12 de diciembre de 2016.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2006 (2013) y 2122 (2013).

CONSEJO EUROPEO.

- *Conclusiones de la Presidencia. Anexo 2 del Anexo IV. Helsinki*, 10 y 11 de diciembre de 1999.
- *Conclusiones de la Presidencia. Anexo I informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000.
- *Conclusiones de la Presidencia, SN 400/00 ES, p. 3. Niza*, 7 a 9 diciembre 2000.
- *Conclusiones de la Presidencia, SN 200/1/01 REV1 ES. Gotemburgo*, 15 y 16 de junio de 2001.
- *Conclusiones de la Presidencia, 5381/04. Bruselas*, 12 y 13 de diciembre de 2003.
- *Conclusiones de la Presidencia, 16238/04. Bruselas*, 16 y 17 de diciembre de 2004.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo COM/2010/0673. *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea en acción: cinco medidas para una Europa más segura*. Bruselas, 22 de noviembre de 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.

- (9526/1/01 REV1 EN) «*Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy*».
- Council Regulation EC 2007/2004 on *Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*. Brussels, 26 October 2004.
- *Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration*. Brussels, 21 November 2005.
- (8926/06). *Civil Military Co-Ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations*. Brussels, 2 May 2006.
- *Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration*. Brussels, 13 November 2006.

- (14823/07). *Civilian Headline Goal 2010*. Brussels, 19 November 2007.
- (9919/07) *Draft Guidelines for Command and Control Structures for EU Civilian Operations in Crisis Management* RESTREIT UE, PARTIAL DECLASSIFICATION. Bruselas, 23 de mayo de 2007 con desclasificación parcial el 1 de febrero de 2008.
- *Council Joint Action 2008/112/CFSP on the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)*. 12 February 2008.
- *Council conclusion on ESDP*. 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting. Brussels, 17 November 2009.
- (15475/09) *Promoting Synergies between the Civil and Military Capability Development*. Brussels, 9 November 2009.
- (8499/10), *Workplan for Promoting Synergies between EU Civil and Military Capability Development*. Bruselas, 15 April 2010.
- *Council Decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service*. 26 July 2010.
- (17285/10), *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Way ahead*. Brussels, 6 December 2010.
- (6318/11 REV 1), *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Intermediate report*. Brussels, 21 February 2011
- *Council conclusions on the Horn of Africa*. 3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Annex: A strategic framework for the Horn of Africa. Brussels, 14 November 2011.
- *Council decision 2012/392/CFSP on the European Union CSDP mission in Niger. (EUCAP Sahel Niger)*. 16 July 2012.
- *Decision 2014/2019/CFSP on the European Union CSDP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali)*. 15 April 2015.

EU Institute for Security Studies (ISS-EU). *Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France 3-4 December 1998*. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

EUR-LEX. *Misiones de Petersberg*. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=es. Fecha consulta 29.04.2017

EUROPEAN COMMISSION. *Study on the feasibility of creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*. Brussels 16th June 2014.

EUROPEAN COMMISSION, HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (JOIN 2013, 30 final). *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's comprehensive approach to external conflict and crisis*. Brussels 11 December 2013.

EU COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY. *EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)*. September 2010.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Legislative resolution on the proposal for a Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service (08029/2010)*. 8 July 2010.

EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL

- Regulation (EC) No 863/2007 of 11 July 2007.
- Regulation (EU) No 1168/2011 of 25 October 2011.
- (13218/06 REV 5), *Civil Military Co-ordination (CMCO): Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations – Improving information sharing in support of EU Crisis Management Operations*. Bruselas, 31 de octubre de 2006.
- Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC Regulation (EU) No 1052/2013 of 22 October 2013.
- (688/17), *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. Bruselas, 6 de marzo de 2017.

EUROPEAN UNION. *European Security Strategy*. Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION.

- *Common Security and Defence Policy. The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC)*. CPCC/04. Abril 2011.
- CRISIS MANAGEMENT AND PLANNING DIRECTORATE – CMPD (ARES 2011 – 549413). *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Final report on the outcomes of Phase 2 of the Workplan*. Brussels, 17 May 2011.
- *Common Security and Defence Policy. European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. Junio 2012.
- *Common Security and Defence Policy. European Union Training Mission – Somalia*. April 2016.
- *About EUTM Mali*. www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/
- *Security and Defence. Concordia*. http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index_en.htm
- *Security and Defence. Artemis*. http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/mission-description/index_en.htm

- *The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC))
- *The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD)*. https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en
- FRONTEX. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>
- HOWORTH, Jolyon. *Security and Defence Policy in the European Union*. Malgrae McMillan, Hampshire 2007.
- LAVALLÉE, Chantal y VÖKEL Jan Claudius. *EU security governance in the Sahel region: Implementing a multidimensional strategy in an unstable environment*. IPSA Annual Conference. Montreal, 21 July 2014.
- NATO CONSULTATION, COMMAND AND CONTROL AGENCY. *NATO Network Enabled Capability feasibility study. Version 2.0*. October 2005.
- NON PAPER. *Proposal for a Crisis Management and Planning Directorate and for improving support planning*. Brussels, 25 November 2008.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. *Reglamento UE 2016/399 de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)*.
- PIROZZI, Nicoletta. *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces DCAF, Bruselas 2013.
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE. *Decision concerning the appointment of the Head of Mission of the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-bissau (EU SSR GUINEA- BISSAU)*. 15 June 2010.
- POLITICO-MILITARY GROUP (13983/05) (Document partially accessible to the public). *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*. Brussels, 3 November 2005.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid, mayo de 2013.
- REHRL, Jochen y WEISSERT, Hans-Bernhard. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Vienna, 2010.
- SÁNCHEZ PEÁEZ, Leonardo. *Las Capacidades Civiles. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Cuadernos de Estrategia 145. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid 2010.
- SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO 10715/16. *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, 28 de junio de 2016.
- SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION / COMMISSION SERVICES (14457/03). *Civil Military Co-ordination (CMCO)*. Bruselas, 7 de noviembre de 2003.

SECRETARY GENERAL / HIGH REPRESENTATIVE

- (S406/05). *Statement by Javier Solana, High Representative for the CFSP on the occasion of the ceremony marking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia. Brussels, 9 December 2005.*
- *Letter to H.E. Wolfgang Shüssel President of the European Council (SGS 6/07060). Bruselas, 13 de junio de 2006.*

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.* Ámsterdam, 2 de octubre de 1997.

WESTERN EUROPEAN UNION. *Petersberg Declaration* (II, 4). Bonn, 19 junio 1992.

Capítulo segundo

Dinámica del componente de justicia en las operaciones de paz

Rafael Eduardo Matamoros Martínez
General consejero togado, doctor en Derecho.
Auditor presidente del Tribunal Militar Central

Resumen

Las operaciones de paz pretenden el restablecimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad, pero nada de esto puede lograrse sin la implantación o reconstrucción en la zona afectada de los elementos y estructuras del Estado de derecho y, más específicamente, de un sistema de administración de justicia y penitenciario acorde con los derechos humanos, que goce de la confianza de la población y permita resolver los conflictos por medios pacíficos. El componente de justicia de la operación, compuesto por jueces, fiscales y otros especialistas de la justicia y penitenciarios, debe trabajar para ello en estrecha cooperación con el componente policial.

La coordinación no es siempre fácil y requiere lograr el equilibrio entre la independencia judicial y la asunción por todos de los objetivos políticos de la operación. Las habilidades diplomáticas, la generación de confianza recíproca, la implantación de programas y actuaciones con participación de elementos locales y, muy especialmente, el fomento de un papel activo de las instituciones y órganos locales encargados de la administración de justicia y de las prisiones son las vías más adecuadas para optimizar la cooperación y coordinación interna y externa.

Abstract

The overall purpose of peacemaking is strengthening peace and security in the zone. Restoring the Rule of Law and an appropriate justice and prisons system, in accordance with human rights, are the foundations of a sustainable peace. The justice component of the mission, consisting of judges, prosecutors, legal and penitentiary experts, works in a close relationship with the police component to that aim.

Cooperation is sometimes hard because of the apparent clash between political guidance and judicial independence. Diplomatic skills, mutual confidence, and an active involvement of the local bodies and authorities related to the justice and corrections sectors in the mission-led programs and activities are key to ensure collaboration and coordination.

Palabras clave

Operaciones de paz, Estado de derecho, componente de justicia, coordinación, independencia judicial, dirección política.

Keywords

Peace Operations, Rule of Law, Justice Component, Coordination, Judicial Independence, Political Guidance.

Referencia al Estado de derecho

La vigencia del Estado de derecho o *rule of law*, como lo denominan los tratados internacionales y documentos normativos, estratégicos y operativos elaborados en el ámbito de las Naciones Unidas (NU) y de la Unión Europea (UE), implica que las autoridades y empleados públicos de todo orden deben ejercer sus potestades y atribuciones dentro de un marco legal, definido por principios generales y normas preestablecidas¹. Más específicamente, y sin entrar en debates sobre un concepto que suscita ciertas diferencias, cabe establecer que el Estado de derecho descansa sobre cuatro pilares fundamentales:

1. La responsabilidad del gobierno, los empleados públicos y las personas privadas, sean físicas o jurídicas.
2. La seguridad jurídica, que a su vez deriva de la existencia, vigencia, aplicación y permanencia de unas disposiciones, legales y reglamentarias, claras y debidamente publicadas, y que contemplen los derechos fundamentales de las personas internacionalmente consagrados².
3. La transparencia, igualdad y certeza en la elaboración y aplicación de las normas, y
4. La imparcialidad, competencia y eficiencia de un sistema de administración de justicia que suscite la confianza de los ciudadanos³.

¹ Así resulta de la caracterización efectuada por el secretario general de NU, en su Informe sobre el Estado de derecho y la justicia transicional en las sociedades en situación de conflicto y posconflicto (S/2004/616), que puede consultarse en «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations». Department of Peacekeeping Operations. United Nations, June 2013, p. 16, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/handbook_jao.pdf. Fecha de consulta: 28.05.2017.

La UE ha asumido la postura del secretario general; *vid.* REHRL, JOCHEN (ed), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 3rd edition, Viena, 2016, pp. 147-148, disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf. Fecha de la consulta: 05/06/2017.

² Que expresan, básicamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas número 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas número 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), firmada el 22 de noviembre de 1969.

³ Cfr. «What is the Rule of Law?». World Justice Project, disponible en: <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>. Fecha de la consulta: 12.03.2017. En este documento se señalan nueve factores que evidenciarían la percepción del Estado de derecho por el hombre de la calle, a saber: (1) las existencia de límites a la actuación del gobierno; (2) el grado de corrupción; (3) la implantación del concepto de gobierno abierto; (4) la protección de los derechos fundamentales; (5) el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas

Todo lo anterior puede resumirse en el respeto a las leyes o imperio de la ley, que constituye el elemento clave en la arquitectura de la Carta de las NU⁴. Lo es en el plano internacional, donde se articula un sistema de relaciones entre los Estados basado en la justicia y en la observancia del derecho internacional, que asegure la resolución de los conflictos por medios pacíficos; y a nivel interno, puesto que solo bajo el imperio de la ley se asegura el respeto de los derechos de las personas, el progreso económico igualitario y la reducción de la criminalidad.

También en el ámbito de la UE tiene el Estado de derecho una relevancia fundamental, al quedar convertido por el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)⁵ en un principio constitucional de todos y cada uno de los Estados miembros y de la propia Unión que, en definitiva, es una comunidad basada en el Derecho⁶. Más aún, el Estado de derecho queda convertido por el artículo 21 del propio TUE en fundamento y objetivo de la política exterior y de seguridad de la UE, inseparablemente ligada a la defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia. Lo que se pretende es actuar sobre el terreno para implantar el Estado de derecho en los países donde no exista, priorizando el principio de legalidad y las garantías para la efectividad de los derechos fundamentales, como elementos esenciales, sobre otros, como la lucha contra la corrupción, que pueden quedar para etapas subsiguientes⁷.

En sus documentos estratégicos, la UE señala como prioridades de su acción exterior, por una parte la construcción de un orden global fundado en el derecho internacional, donde se garantice el respeto a los derechos humanos, el acceso de todos a los recursos comunes y el desarrollo sostenible; y por otra, el compromiso de contribuir a la resolución de las crisis y conflictos a través de una consideración integral y multidimensional, que permita atender todas las facetas que ofrecen (violencia, desigualdad de género, gobernanza, economía, etc.). Para ello, se considera imprescindible diseñar y apli-

y las cosas; (6) el cumplimiento y efectividad de las normas jurídicas; (7) la administración de justicia en el orden civil; (8) el sistema de justicia penal; y (9) la existencia y eficiencia de cauces de administración de justicia consuetudinarios, no formalistas. Las NU han definido unos indicadores del Estado de derecho, que pueden consultarse en «The United Nations Rule of Law Indicators». Department of Peacekeeping Operations/Office of the High Commissioner for Human Rights, disponible en http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf. Fecha de consulta: 03.06.2017.

⁴ Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

⁵ Versión consolidada, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 26 de octubre de 2012. Cfr. REHRL, JOCHEN (ed), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., pp. 146-147.

⁶ BORCHARDT, KLAUS-DIETER, «El ABC del derecho de la Unión Europea». Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2011, p. 85.

⁷ PECH, LAURENT, «The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union». Jean Monnet Working Paper 04/09, disponible en: <http://www.JeanMonnetProgram.org>. Fecha de la consulta: 10.03.2017.

car políticas e instrumentos encaminados, no solo a la gestión de las crisis y conflictos que ya se hayan producido, sino también en la prevención de los latentes y en la estabilización de las situaciones posconflicto, abarcando todas las fases del ciclo. En particular, y por lo que hace a la estabilización, el objetivo ha de apoyar a las estructuras legítimas para que puedan proporcionar a la mayor brevedad seguridad y los servicios imprescindibles a la población, a fin de minimizar el riesgo de que se produzcan rebrotes de violencia y sentar las condiciones necesarias para que los desplazados puedan regresar⁸. Conviene destacar que la UE se declara firme partidaria de que el nuevo orden global que debe construirse a partir de la reforma de la situación existente pivote en torno a las NU y el multilateralismo.

La efectividad del derecho internacional se halla, como se ve, en la base del Estado de derecho y exige su incorporación al ordenamiento interno de cada país. En algunos sistemas, como el español (art. 1.5 del Código Civil)⁹, esto ocurre de manera automática; en otros, en cambio, es preciso dictar normas que conviertan en vinculantes a nivel interno las previsiones de los tratados internacionales.

Por otro lado, forman también parte del derecho internacional —aunque carecen *per se* de carácter obligatorio— un conjunto de declaraciones, principios y documentos formalizadas por las NU y otras organizaciones internacionales. Estas reglas no vinculantes o *soft law*, que en ocasiones recogen auténticas costumbres internacionales, pueden adquirir el estatuto de auténticas normas jurídicas o *hard law* cuando quedan recogidas en tratados internacionales o los Estados, a través del procedimiento constitucionalmente previsto, dictan leyes que las positivizan. Como quiera que muchas de estas reglas no vinculantes versan sobre la interpretación, aplicación o extensión de los derechos humanos, es importante estimular a los países en situación posconflicto para que, dentro de la construcción o reconstrucción de las estructuras del Estado de derecho, incorporen a su ordenamiento jurídico o a los procedimientos de actuación de sus empleados públicos también el *soft law*¹⁰.

El Estado de derecho está íntimamente vinculado a la protección de la población civil, no solo —aunque sí especialmente— en situaciones de conflicto

⁸ Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, documento 10715/16, de 28 de junio de 2016, disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. Fecha de consulta: 28.05.2017. Para una visión analítica, véase DE CARLOS IZQUIERDO, JAVIER «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», Documento Marco del IEEE 16/2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf.

⁹ Que integra dentro de nuestro ordenamiento los tratados internacionales ratificados por España, a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

¹⁰ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 59-69.

armado. La protección de la población, que es una de las prioridades tanto de las NU¹¹ cuanto de la UE¹² y comprende no solo los procesos políticos de prevención y resolución de los conflictos y estabilización posterior, sino también, de forma más inmediata y directa, la protección física frente a la violencia y la implantación de un entorno de seguridad de las personas y sus derechos¹³.

Operaciones de paz, Estado de derecho y expertos judiciales

En general

El objetivo último de las operaciones de paz, en todas sus modalidades, es el restablecimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad, pero nada de esto puede lograrse sin la implantación o reconstrucción en la zona afectada de los elementos y estructuras del Estado de derecho y, singularmente, de un adecuado sistema de administración de justicia, que a través de la confianza de la población en su buen funcionamiento, permita resolver los conflictos por medios pacíficos.

Es, precisamente, el Estado de derecho el principio que resulta más dañado en las situaciones de conflicto, debido a una serie de factores, materiales, culturales y coyunturales que, sin ánimo de exhaustividad, comprenden desde las atrocidades cometidas hasta la propia destrucción o desintegración de las fuerzas policiales, los tribunales de justicia y las prisiones, pasando por el clima de inseguridad general, la sensación de impunidad de los responsables de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, la propia inadecuación de las leyes a los estándares internacionales en materia de protección de esos derechos, la desconfianza en las instituciones y, muchas veces, también la falta de lo que se conoce como cultura del Estado de derecho (*rule of law culture*)¹⁴.

En el ámbito de las NU, se ha destacado la importancia de coordinar la intervención de todos los actores en la zona de crisis, para evitar duplicidades y lograr resultados duraderos y no solo en el corto plazo. Esto comprende no solo a los elementos externos a la misión, internacionales y locales, sino, en cuanto ahora importa, a los distintos componentes de la propia operación: político, militar, reforma del sector de la seguridad, cooperación civil, igualdad de género, protección de la infancia, justicia, policía, prisiones o

¹¹ Informe del secretario general de las NU a la Asamblea General «Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities», de 11 de julio de 2014 (A/68/213/Add.1).

¹² REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., pp. 191-192.

¹³ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 22-23.

¹⁴ Id. id., pp. 17-19.

derechos humanos¹⁵. Esta aproximación integral ha dado lugar a la creación en 2012 del Punto Focal Global (*Global Focal Point, GFP*) para la Policía, la Justicia y las Prisiones en situaciones de crisis y posconflicto¹⁶, encaminado a articular una respuesta conjunta para instaurar o fortalecer el Estado de derecho en estas áreas cruciales¹⁷.

La estrategia de la UE sigue esta misma senda. La Unión se propone perseverar en la promoción de los derechos humanos, particularmente en los Estados en crisis o cuyas estructuras sean débiles, incentivando a las autoridades locales para que, entre otros objetivos, lleven a cabo reformas en los sectores de la justicia, la seguridad y la defensa. El objetivo es incrementar en aquellos la resiliencia o capacidad de la sociedad y del Estado para superar las crisis, teniendo en cuenta que la base de un Estado resiliente la integran la democracia, la confianza en sus instituciones y el desarrollo sostenible. En consecuencia, la seguridad solo puede proporcionarse dentro del marco del Estado de derecho¹⁸. La gestión integral y la sinergia entre los elementos civiles y militares desplegados forma parte de la concepción europea de respuesta a las crisis, que puede comprender, específicamente, misiones de reconstrucción de capacidades civiles y reforma del sector de seguridad en áreas como la policía o el Estado de derecho, sin duplicar las estructuras de la OTAN¹⁹.

Por todo ello, desde finales de la década de los 90 del pasado siglo el mandato de la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de la paz ha incluido funciones relativas a la administración de justicia y penitenciarias, normalmente con inclusión de un componente de justicia específico.

Misiones generales del componente de justicia

Con carácter previo, resulta preciso significar que, en el contexto del Estado de derecho, la actuación jurisdiccional penal, que es la más frecuente en las operaciones de paz, se revela incompleta si no va acompañada de acciones paralelas que ajusten el sistema penitenciario, en sus facetas de detención y prisión, para su efectividad se produzca en consonancia con los estándares

¹⁵ Ibid., pp. 27-28.

¹⁶ En virtud de un convenio entre el Departamento de Operaciones de Paz (DOMP), el Programa de Desarrollo de las NU (PDNU), la Oficina del alto comisionado de las NU para los Derechos Humanos (ACNUDH) y otros órganos de la estructura de NU, con fundamento en la Decisión del secretario general número 2012/13, de 11 de septiembre de 2012.

¹⁷ «Global Point for Police, Justice and Corrections», disponible en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/rule-of-law-justice-and-security/global-focal-point-for-police--justice--and-corrections.html>. Fecha de consulta: 03.06.2017.

¹⁸ Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, cit.

¹⁹ EU Implementation Plan on Security and Defence, documento 14392/16, de 14 de noviembre de 2016.

internacionales sobre reconocimiento y protección de los derechos humanos. Por ello, en el componente de justicia deben integrarse, junto a jueces y fiscales y otros especialistas del sistema de administración de justicia, como los forenses, también expertos en materia penitenciaria, articulando un componente mixto (*justice and corrections*)²⁰. Por lo tanto, al hablar del componente de justicia debe entenderse implícita su dimensión y composición también penitenciaria.

Conviene, por lo demás, notar que los juzgados, tribunales y fiscales pueden ser tanto de la jurisdicción ordinaria, cuanto de la jurisdicción militar, dependiendo de la naturaleza de los crímenes que deban ser objeto de persecución. Otro tanto cabe decir de los centros penitenciarios. Así, los expertos del área de Estado de derecho y violencia sexual en conflictos de la misión MONUSCO (República Democrática del Congo, desde 2010)²¹ han proporcionado asistencia técnica, formación y apoyo logístico a las autoridades judiciales militares del país para que pudieran enjuiciar los delitos graves, lo que contribuyó al aumento de la confianza social en unas autoridades que demostraban su compromiso y capacidad para acabar con la impunidad reinante. Del mismo modo, los componentes judiciales de UNMISS (Sudán del Sur, desde 2011)²² y MINUSMA (Mali, desde 2013)²³ ha contribuido al refuerzo y buen funcionamiento de los órganos de las jurisdicciones militares de estos dos últimos países y, en Mali, además, han asesorado a los poderes locales para llevar a cabo una reforma del código penal militar²⁴.

Correlativamente, el personal judicial, fiscal y colaborador, y los expertos en prisiones de la operación tendrían que ser, en las proporciones que se determinen en la fase de planeamiento, civiles y militares. El carácter militar de la operación o componente no cierra necesariamente el paso a expertos civiles, como tampoco debe excluirse por principio la participación de expertos militares en operaciones o componentes civiles, como puede serlo el de justicia²⁵.

Precisamente, una de los problemas recurrentes de las operaciones de paz lo constituye el reclutamiento de candidatos adecuados, lo que se debe en

²⁰ Más aún, las NU han establecido, con la denominación de Justice and Corrections Standing Capacity (JCSC), un equipo mixto compuesto por jueces y funcionarios de prisiones para asegurar la rápida intervención inicial en estas áreas y apoyar a las operaciones en curso cuando sea necesario (documento PK/G/2013.11, de 31 de diciembre de 2013, accesible con restricciones en <http://www.dag.un.org/handle/11176/89549>).

²¹ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²² [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²³ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²⁴ DPKO Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», fechado en enero de 2016 y disponible en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/CLJAS>. Fecha de consulta: 04.06.2017.

²⁵ SÁNCHEZ PELÁEZ, LEONARDO, «Las capacidades civiles», Cuaderno de Estrategia 145.

buena medida a la lentitud de los procedimientos de selección, la escasa frecuencia con la que se convocan y, en menor medida, la generalidad con la que muchas veces quedan definidos los requisitos para ocupar los puestos ofertados. Todo ello produce un efecto particularmente negativo en lo que se refiere al componente de justicia, en el que suele faltar personal en número y cualificación. La especialización del personal y su suficiencia en términos cuantitativos, necesaria en todas las áreas de la operación, resultan aún más acuciantes en esta.

El refuerzo de la Jurisdicción Militar no es el único camino para lograr que los componentes del Ejército, otros grupos armados y la Policía respondan de sus actos delictivos, por otro lado frecuentes a lo largo de las turbulencias políticas y socioeconómicas que ha venido experimentando la región. UNOCI (Costa de Marfil, desde 2004)²⁶ y UNMIL (Liberia, desde 2003)²⁷ han optado por crear órganos especializados en delitos de género, terrorismo y crimen organizado, insertos dentro de la jurisdicción y la fiscalía ordinarias²⁸.

Las crisis y conflictos producen en las regiones que los sufren efectos devastadores en muchos sentidos, y lo habitual es que, entre ellos, se encuentre la destrucción de dependencias policiales, juzgados, prisiones y, en general, dependencias públicas. Los archivos y registros desaparecen y la corrupción florece entre los empleados públicos, incluidos los jueces, en buena medida porque, cuando los perciben, sus sueldos son muy bajos. No existe conciencia de servicio público y la independencia judicial brilla por su ausencia, detectándose, en cambio, intensas interferencias políticas. Esta situación constituye, en sí misma, un caldo de cultivo para la prolongación de la violencia, que solo puede ser evitada a través de la implantación de instituciones del Estado de derecho²⁹.

Dentro del objetivo general de construir o reforzar las estructuras del Estado de derecho, que, en el marco de gestión de la crisis, pretende la operación de paz, el componente judicial se centra en tareas específicamente dirigidas a:

1. La reconstrucción del tejido judicial o la persecución de los delitos. Dentro de este marco de actuación, se incluyen:
 - a. La reanudación de actividad o puesta en funcionamiento de tribunales y organismos dirigidos a la persecución de delitos, especialmente los más violentos, la resolución de conflictos o el control de la Administración. Dependiendo de las circunstancias, los tribunales pueden ser fijos o móviles, para que puedan constituirse

²⁶ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unoci](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unoci). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²⁷ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmil](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmil). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²⁸ DPKO Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

²⁹ UN and the Rule of Law. Police, Justice and Corrections, disponible en <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/police-justice-and-corrections-2>. Fecha de consulta: 04.06.2017.

- en los puntos o zonas donde se precise su actuación³⁰. El acceso a la justicia, basado en el reconocimiento de los derechos de todos, incluidos algunos grupos tradicionalmente marginados —como las mujeres, los niños o determinadas comunidades—, la asistencia jurídica y la información hace crecer la confianza y la seguridad³¹.
- b. El apoyo a los fiscales u órganos encargados de promover la persecución de los delitos más graves, en particular —aunque no exclusivamente— los que atentan contra el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. El castigo de estos crímenes integra un paso necesario hacia la paz, la seguridad y el desarrollo³².
 - c. La formación de jueces, fiscales y colaboradores y auxiliares de justicia locales, a todos los niveles, con establecimiento de centros especializados de enseñanza y elaboración de manuales de actuación, y
 - d. El desarrollo de programas conjuntos de apoyo a la administración de justicia, con participación del país anfitrión.
2. La implantación de un sistema penitenciario que esté en consonancia con los estándares internacionales sobre reconocimiento y protección de los derechos humanos, lo que comprende:
 - a. La rehabilitación o construcción de centros de detención y prisión.
 - b. El entrenamiento de funcionarios penitenciarios, acompañado, como en el caso de los jueces y auxiliares de justicia, de la implantación o utilización de centros docentes y documentación operativa, y
 - c. La puesta en práctica de programas conjuntos con las autoridades locales en materia penitenciaria.
 3. Otras actuaciones de implantación o robustecimiento del Estado de derecho, como:
 - a. La asistencia técnica para la elaboración de las normas básicas reguladoras del sistema de justicia: la constitución, si es el caso, y las disposiciones que definan la organización de los juzgados y tribunales, el enjuiciamiento y las leyes sustantivas, encabezadas normalmente por el código penal, así como las que estructuren el sistema penitenciario. Combatir la corrupción, establecer un proceso rápido y con garantías y consagrar el respeto y protección de

³⁰ En el ámbito de las NU se contempla también la constitución de tribunales especiales o híbridos, en los supuestos de falta de independencia o de capacidad de los tribunales locales. Cfr. «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 159-160.

³¹ Informe del secretario general de las NU a la Asamblea General «Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities», cit.

³² Id. id.

la tierra y de la propiedad son elementos claves para el Estado de derecho³³.

- b. La monitorización y análisis del funcionamiento de los órganos del sistema de justicia y prisiones, y
- c. La asistencia al país anfitrión para la coordinación de apoyos internacionales y la puesta en práctica de planes y estrategias internas dirigidas a la construcción y fortalecimiento del Estado de derecho en el sector de la justicia y prisiones³⁴.

Será, naturalmente, el mandato el que determine el alcance de la operación de la que se trate, incluida la parte que afecte al componente de justicia. Este componente puede:

- Ser único, en el contexto de una operación exclusivamente de justicia.
- Formar parte de una operación integrada por otro u otros componentes, uno de los cuales será, normalmente el policial, o
- Insertarse en una misión compleja de reforma del sector de la seguridad, con componentes militar, policial y otros dirigidos a la reforma del Gobierno y la Administración, además de otras agencias y actores.

Las misiones no suelen adoptar formas puras, sino más bien combinar elementos estructurales diversos. Así, en la misión EULEX-Kosovo (en desarrollo desde 2008) la UE abordó por vez primera una operación que contemplaba de forma holística los sectores de la seguridad y el Estado de derecho, integrando los componentes policial, de justicia y de aduanas. Dentro de cada uno de estos componentes se constituyeron subsectores y, así, en el componente de justicia existen jueces, fiscales, médicos y expertos forenses, y expertos penitenciarios³⁵. En el marco de las NU, MONUSCO (desde 2010) integra un componente judicial y penitenciario, otro policial y un fuerte componente militar, además de observadores militares y diverso personal civil, para la protección de la población, neutralización de grupos armados, monitorización del embargo de armas y enjuiciamiento de los responsables de crímenes de guerra, además de apoyo para una reforma global del sector de la seguridad³⁶.

³³ Ibid.

³⁴ «DPKO Support for Strengthening Legal, Judicial and Prison Systems». Report to Special Committee on Peacekeeping Operations, 31 January 2013, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/CLJAS_C34_Rpt_31_Jan_2013_Final.Pdf. Fecha de consulta: 03.06.2017.

³⁵ DERKS, MARIA y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo». The Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael', Noviembre 2010. Disponible en https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20110106_CRU_publication_mderks.pdf. Fecha de consulta: 10.03.2017.

³⁶ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco>. Fecha de la consulta: 05.06.2017.

A veces, no existe un componente de Estado de derecho como tal, pero los que se configuren han de procurar siempre instaurar o fortalecer el Estado de derecho³⁷.

Por otra parte, y en cuanto concierne al componente de justicia, el mandato puede:

- Limitar sus cometidos a la prestación a las autoridades locales de una asistencia más o menos amplia en cuanto al diseño o reforzamiento del ordenamiento jurídico nacional y del sistema judicial, compuesto por tribunales y prisiones (*non-executive mandate*). Se trata del supuesto más frecuente en las operaciones de paz. O
- Ir más allá, y atribuirle también capacidad normativa y el ejercicio real de funciones judiciales sobre la población (*executive mandate*)³⁸. Esta solución se ha empleado para restablecer de forma inmediata la seguridad en zonas donde no existen estructuras que reconstruir y tiene, por naturaleza, un carácter transitorio, hasta que sea posible generar instituciones nacionales que puedan hacerse cargo de estas labores³⁹. Las funciones ejecutivas van siempre acompañadas de otras de asistencia no ejecutiva.

En cualquiera de los casos, el personal de justicia estará integrado en la estructura de la operación y deberá cumplir las directrices de la cadena de mando. La independencia de los jueces solo puede —y debe— desplegar sus efectos cuando estén ejerciendo funciones propiamente jurisdiccionales, esto es, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en el ámbito del asunto del que estén conociendo; pero no debe suponer una actuación inconexa ni opuesta a la de los demás integrantes del componente de justicia o los otros componentes de la operación. La coordinación de todos los elementos es, como cabe suponer y más adelante se expondrá, vital para la buena marcha de la misión.

Pautas de actuación

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NU (DPK0), sintetizando lo que constituye doctrina de la Organización, expresa las que se referirán⁴⁰, compartidas por la UE⁴¹:

³⁷ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 149.

³⁸ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 24-25.

³⁹ De todos modos, es importante que el personal del componente judicial haga comprender a las autoridades y a la población local los objetivos y limitaciones, en cuanto a objetivos y medios, de la operación, para salir al paso de expectativas poco realistas. Vid. «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., p. 30.

⁴⁰ En su Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁴¹ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., pp. 148-149.

1. El componente de justicia no puede estar desconectado de los objetivos de la operación. Por lo tanto, su actuación debe tener en cuenta el contexto político y de seguridad de la misión y los objetivos y prioridades globales, valorando las repercusiones positivas y negativas que puedan tener cualquier decisión relativa a aspectos del Estado de derecho, e incluso la forma en que el proceso se desarrolle. Es preciso evitar que la acción de justicia se quede en lo puramente técnico, pues sin relevancia política los logros quedarían sin efecto a medio plazo.
2. La intervención del componente de justicia debe desarrollarse manteniendo una estrecha relación con las autoridades locales, a los niveles estratégico (regional) y operacional (nacional). De igual modo son precisos los contactos con otros actores no gubernamentales, como las asociaciones judiciales o las ONG. No debe perderse de vista que no se trata de sustituir sino de fortalecer el sistema judicial y penitenciario del país anfitrión.
3. La cooperación (*partnership*) con otros entes y organismos internacionales y locales, públicos y privados, resulta fundamental si se pretende que los logros se consoliden más allá de la operación. Es recomendable, en este sentido, la ubicación conjunta del personal de la misión, el personal judicial, fiscal, colaborador de justicia o penitenciario, según sea el caso, local, y el de otras procedencias, e incluso la puesta en funcionamiento de equipos mixtos.
4. Naturalmente, la actuación del componente de justicia debe inspirarse en y dirigirse a hacer efectivos los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Es, pues, indispensable la interacción con el componente de derechos humanos de la operación, para asegurar la coherencia en este orden de cosas. Y
5. En fin, todo lo anterior conduce a una dirección intensa y constante del jefe de la operación, que coordine, por supuesto, las acciones pero también las relaciones:
 - Entre los diversos componentes de la operación relacionados con el Estado de derecho.
 - Entre estos y los demás sectores de la misión, particularmente el de la seguridad (componentes militar y policial).
 - E, igualmente, entre los componentes de la operación, y las autoridades y elementos locales y los socios o actores internacionales.

Interacción de los elementos respecto al Estado de derecho

Los órganos de planeamiento

El lanzamiento de cualquier operación de paz suele ir precedida de consultas y acuerdos, que a veces ponen fin al conflicto. El tipo de misión depende tanto de las características de la crisis como de las posibilidades y medios

que la organización o entidad concernida, normalmente las NU o la UE, tiene a su disposición o puede obtener de los Estados, agencias u otros actores dispuestos a participar. Desde luego, es indispensable establecer, a ser posible sobre el terreno, la situación política y militar y en los aspectos de seguridad, derechos humanos y humanitario⁴². También resulta esencial determinar las implicaciones que revestiría la puesta en práctica de la operación en su posible dimensión, teniendo en cuenta, en lo que se refiere al sector de la seguridad, el nivel de compromiso del Estado anfitrión, las consecuencias negativas y los riesgos para la imagen de la organización o entidad (*reputational risks*), así como los que derivarían de la no intervención⁴³.

El planeamiento de la operación está en función de la amplitud y características del mandato que se emita. En lo que concierne al ámbito del Estado de derecho debe fijarse como objetivos:

1. Posibilitar en el país anfitrión unas instituciones democráticas, eficaces, y transparentes.
2. Hacer efectiva la responsabilidad de los cargos y empleados públicos.
3. Eliminar la corrupción.
4. Fortalecer el respeto a los derechos humanos, especialmente en relación con las mujeres, los niños y otros grupos particularmente vulnerables.
5. Configurar un sistema judicial independiente e imparcial, accesible y con capacidad para resolver los retos del pasado y los problemas del presente, sin descartar mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
6. Impulsar la revisión o promulgación de normas clave que articulen los elementos anteriores⁴⁴.

Conviene tener siempre presente que la operación es solo una pieza dentro de una estrategia más amplia, encaminada a resolver el conflicto. En este tablero de juego tiene un papel importante el país anfitrión, la colaboración y compromiso de cuyas autoridades es imprescindible, y es preciso contar también con otros instrumentos y mecanismos, actores, organizaciones, agencias e instituciones y con la propia comunidad internacional⁴⁵. Por otra parte, debe contemplarse la situación desde una perspectiva regional, para identificar y abordar el impacto que puedan tener sobre la crisis los problemas globales o los de otros países vecinos⁴⁶.

⁴² DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», 2003, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/Peacekeeping-Handbook_UN_Dec2003.pdf, pp. 3-4. Fecha de consulta: 04.06.2017.

⁴³ REHRL, JOCHEN (ed), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 154.

⁴⁴ Id. id., p. 148.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 6.

La jefatura de la operación

Las responsabilidades del jefe de la operación se desenvuelven en una triple dimensión: para con la organización o entidad que lanza la operación y que le ha designado; en relación con las autoridades del país anfitrión y las demás organizaciones, agencias, programas y actores; y respecto de los componentes de la operación.

1. El jefe de la operación es el elemento clave para el desarrollo en la zona de la política de la organización o entidad que le haya designado. Debe mantener informados a los órganos directivos y de planeamiento de los que dependa en la sede de una u otra del desarrollo de la operación, las perspectivas, avances, obstáculos, incidencias y, en general, las novedades relevantes que se produzcan sobre el terreno. De la fidelidad y eficacia en el cumplimiento de esta obligación depende, en buena medida, el acierto de las decisiones de envergadura que hayan de adoptarse al más alto nivel y, correlativamente, el grado de influencia que la organización o entidad pueda ganar o perder.

A la vez, el jefe de la operación ha de recibir de los escalones superiores directivas e información que le permitan cumplir sus responsabilidades y ejercer sus atribuciones⁴⁷.

2. En relación con el conflicto o crisis que motiva el lanzamiento de la operación, su jefe debe procurar contribuir al éxito de un proceso político que permita encontrar soluciones. Sus interlocutores serán las partes en el conflicto, normalmente gobiernos o, si se trata de un conflicto interno, un gobierno y grupos, armados o no, de la oposición, reconocidos o no internacionalmente.

Cuando la operación se desarrolle en seno de un Estado soberano que ejerza el control sobre su territorio o partes de él, las relaciones del jefe de la operación con las autoridades locales son especialmente relevantes. En la generalidad de los casos, se desarrollarán en el marco de un acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza (SOFA) o de la Misión (SOMA), que defina la situación jurídica de los integrantes de los componentes de la operación respecto del ordenamiento local y sus respectivos ordenamientos nacionales, así como las inmunidades, privilegios, exenciones y obligaciones del personal y de los órganos y unidades. La buena voluntad de las autoridades e instituciones locales es la clave para que las disposiciones del SOFA o SOMA sean efectivamente aplicadas. Si, como sucede en el contexto de las NU, el jefe de la operación es, a la vez, el máximo representante de la organización en la región, le corresponderá diseñar y materializar las directrices políticas y coordinar la actuación de las agencias, organismos y programas de las NU no integrados en la misión y que también operen en la zona.

⁴⁷ Id. Id., pp. 13-16.

En otro caso, que es el típico de la UE, el jefe de la operación se hallará bajo la autoridad del representante de la entidad, a quien deberá mantener debidamente informado de la marcha de los asuntos y del que recibirá las instrucciones pertinentes, manteniendo, en todo momento, una estrecha coordinación con él y con los demás actores, agencias, organismos y programas presentes⁴⁸.

3. El jefe de la operación lidera y dirige la actuación de los componentes de la misión, para lograr la consecución de los objetivos establecidos, normalmente auxiliado por un equipo de dirección, cualquiera que sea la denominación que se le dé. En tanto que jefe, es el responsable de la seguridad, disciplina y moral, administrador de los recursos y director último de las operaciones y actividades, que debe procurar se desarrollen de forma integrada o conjunta. A veces existen jefes adjuntos para determinadas áreas de actividad. Las dificultades de la jefatura se acentúan si en la estructura de la operación están insertos otras agencias y organizaciones.

La acción directiva requiere una comunicación fluida ascendente y descendente, entre los órganos superiores y los subordinados y dentro de cada uno de los componentes. Es igualmente precisa la comunicación transversal, entre los distintos componentes. A estos efectos, pueden ser adecuados los contactos informales, sin perjuicio de tratar la información sensible como tal. Sin embargo, en los componentes militar y policial deben definirse y respetarse rigurosamente las cadenas de mando⁴⁹.

El componente de justicia

La experiencia de las operaciones de paz desarrolladas en los ámbitos de las NU y la UE ha permitido identificar las áreas en las que el componente de justicia suele desarrollar sus funciones⁵⁰:

- Arquitectura básica del ordenamiento jurídico local: EUPOL COPPS, Palestina (desde 2006)⁵¹; EULEX Kosovo (desde 2008)⁵²; EUCAP Somalia (desde 2012)⁵³; UNAMID, Darfur (desde 2007)⁵⁴.

⁴⁸ Ibid., pp. 16-17.

⁴⁹ Ibid., pp. 17-19.

⁵⁰ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁵¹ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 150.

⁵² Id. Id.

⁵³ Id. Id., p. 151,

⁵⁴ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

- Diseño de las estrategias y planes de actuación en la administración de justicia y el sistema penitenciario: EUPOL COPPS, EUAM Ucrania (desde 2014)⁵⁵; MONUSCO, UNMIL, UNOCI.
- Selección y formación del personal judicial y penitenciario local: EUCAP Sahel Niger (desde 2012)⁵⁶; EUAM Ucrania; MINUSCA, República Centroafricana (desde 2014)⁵⁷; MONUSCO, UNMIL.
- Reconstrucción del sistema de justicia penal: EUPOL COPPS, EUAM Ucrania, MONUSCO, UNAMID, UNMIL, UNOCI, MINUSCA.
- Persecución de los delitos más graves (contra la humanidad y los derechos humanos y aquellos que pueden recrudecer el conflicto): EULEX Kosovo, MINUSCA, MONUSCO, UNAMID, UNMIL, UNMISS, UNOCI.
- Solución de controversias sobre propiedad inmobiliaria y determinados bienes y recursos: MONUSCO, UNAMID.
- Y limitación del tiempo de detención, con eliminación de los casos de detención arbitraria: MONUSCO, MINUSCA.

Conviene tener presente que la paz pasa por una administración de justicia en la que puedan los ciudadanos depositar su confianza; y a la inversa, cuando el sistema judicial se percibe como fallido o insatisfactorio, pueden frustrarse las actuaciones de estabilización posconflicto. Y que el sector penitenciario es clave dentro de la articulación del Estado de derecho, por su conexión con las libertades y derechos de los ciudadanos; la credibilidad y rentabilidad de los esfuerzos en justicia y policía están en relación directa con las condiciones en que se lleve a cabo el internamiento de los presos y condenados.

Son postulados básicos para orientar las actuaciones en el seno del componente de justicia:

- a. Que sus miembros conozcan y tengan en cuenta los rasgos característicos del sistema de justicia local. El desconocimiento y, en mayor medida, la falta de confianza en las instituciones y personal local suscita un inmediato rechazo, que limita considerablemente las posibilidades de éxito de la misión. Por lo mismo, la intervención del personal del componente de justicia ha de producirse de forma que sea adecuada a las especificidades del sistema nacional⁵⁸.
- b. En el subsector judicial:
 - Que exista un marco jurídico adecuado, constituido por normas del ordenamiento local que, ajustadas a los estándares internacionales en ma-

⁵⁵ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 151.

⁵⁶ Id. Id.

⁵⁷ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

⁵⁸ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., p. 86.

teria de derechos humanos, proporcionen a los ciudadanos las acciones y garantías que les permitan obtener la tutela de sus derechos. Dicho marco, cuando no exista, debe promoverse, asesorando, persuadiendo y apoyando a los legisladores y al gobierno locales para que, previa ratificación, en su caso, de los instrumentos internacionales correspondientes, den entrada a las prevenciones correspondientes en las normas internas.

- Que se promueva la independencia e imparcialidad de los juzgados y tribunales nacionales, poniendo medios para evitar interferencias del poder ejecutivo y sus órganos en la administración de justicia. No está de más recordar que para lograr el objetivo de la independencia de los órganos jurisdiccionales, el personal del componente judicial debe actuar de forma integrada y coordinada dentro de la estructura de la operación.
- c. En el subsector penitenciario, que la normativa reguladora y las condiciones materiales de los centros de detención e internamiento, tanto si los gestiona el personal penitenciario local como si, en el contexto de un mandato ejecutivo, se hallan a cargo del componente correccional de la operación, estén adaptadas a los estándares internacionales de dignidad y respeto a los derechos humanos. Todo ello, sin olvidar que ha de procurarse poner en práctica también métodos punitivos que no consistan en privación de libertad⁵⁹.

En el ámbito de las NU, el Servicio de Justicia y Prisiones (JCS)⁶⁰ apoya y controla desde el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) la acción del componente de justicia sobre el terreno, proporcionando apoyo operacional en aspectos presupuestarios, de personal e, incluso, en la puesta en práctica de programas de actuación, además de ocuparse de concretar actuaciones conjuntas con otras entidades para optimizar la asistencia técnica y el apoyo material a las autoridades del país anfitrión⁶¹. La UE, en cambio, ha optado por una *task force* permanente e informal compuesta por personal de los órganos correspondientes de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior que apoye a las operaciones en curso en todos los ámbitos de reconstrucción del sector de la seguridad⁶².

⁵⁹ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., págs.

⁶⁰ Denominado Criminal Law and Judicial Advisory Service (CLJAS) hasta el 1 de junio de 2016.

⁶¹ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.; y DPKO «Justice and Corrections Update» (4), septiembre 2016, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/Justice_and_Corrections_Update_Issue_4_September_2016.pdf. Fecha de consulta: 04.06.2016.

⁶² REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 154.

Los componentes militar y policial

Un buen número de operaciones de paz que comprendan entre sus objetivos el de implantación o fortalecimiento del Estado de derecho no cuentan con un componente militar y, a veces, tampoco de un componente policial. Sin embargo, es frecuente que existan en la zona elementos militares y policiales, pero dependiendo de otras organizaciones o misiones. Así, UNMIK (Kosovo, desde 1999)⁶³ y EULEX Kosovo⁶⁴ coexisten con la NATO Kosovo Force (KFOR)⁶⁵, encargada de mantener la seguridad. En tales supuestos, la necesidad de cooperación y coordinación se acentúa.

La inserción en la operación del componente militar y del componente policial es, probablemente, el factor organizativo más complejo y exige una delimitación clara de las atribuciones y responsabilidades del jefe de la misión y los jefes de cada uno de estos componentes en la planificación y diseño de la misión. Será preciso, además, que en el día a día se respeten escrupulosamente las previsiones de planeamiento.

En términos generales, al jefe de la misión corresponde el mando operativo sobre los jefes del componente militar y del componente policial quienes, a su vez, dentro de sus respectivas estructuras, implementan y controlan las determinaciones del jefe de la misión, impartiendo las órdenes correspondientes a través de sus respectivas cadenas de mando. Son posibles, y suelen preverse, relaciones de tipo funcional con órganos técnicos o mandos especializados en el seno de las NU o la UE.

Los integrantes del componente militar y del componente policial son, respectivamente, militares o unidades militares puestos a disposición y miembros de los cuerpos y fuerzas policiales, en activo o activados, aportados o respaldados (*seconded*) por Estados que contribuyan a la operación, desde dentro o fuera de la organización o entidad⁶⁶. Conviene no perder de vista que el personal militar de la operación, aunque reciba órdenes operativas del jefe de la misión, nunca deja de pertenecer a las Fuerzas Armadas de su nación, cuyas autoridades retienen y ejercen el mando sobre él. En cuanto al componente policial, lo usual es que se componga de funcionarios civiles, pero nada obsta a que pertenezcan a cuerpos policiales de naturaleza militar, y así ocurre con las contribuciones de Estados que, como España, Francia o Italia, cuentan con este tipo de fuerzas. A veces ocurre que dentro del componente militar se comprenden unidades de policía militar de las que forman parte, en exclusiva o limitadamente, miembros de un cuerpo policial militar. Debe quedar claro que las unidades de policía militar forman parte

⁶³ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik). Fecha de consulta: 10.06.2017.

⁶⁴ [Http://www.eulex-kosovo.eu](http://www.eulex-kosovo.eu). Fecha de consulta: 10.06.2017.

⁶⁵ [Http://www.jfcnaples.nato.int/kfor](http://www.jfcnaples.nato.int/kfor). Fecha de consulta: 10.06.2017.

⁶⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 67 y 98.

del componente militar y solo podrían desempeñar —si su normativa nacional les habilita para ello— funciones de tipo policial en el orden interno, esto es, en relación con los delitos cometidos por integrantes del componente militar y personas asimiladas, cuyo conocimiento corresponda, con arreglo al SOFA o SOMA aplicable o, si no existe, al propio ordenamiento nacional, a la jurisdicción del Estado que los envía⁶⁷.

Un problema inherente a toda situación de conflicto o crisis, en la que se desenvuelve por definición la operación de paz, es el de la seguridad, en sus dos dimensiones de *safety* y *security* de las personas y, en cuanto ahora interesa, de los miembros del componente de justicia. De la seguridad dependen, más allá de la propia integridad física de las personas, las posibilidades de llevar a cabo un buen proceso de selección del personal, escogiendo entre un número suficiente de candidatos adecuados, y de cumplir adecuadamente los cometidos propios de la misión, que puede quedar muy limitada si el despliegue inicial en algunas o en determinadas zonas no es posible, o si el posterior acceso y comunicación regulares no resultan factibles o se presentan plagados de dificultades⁶⁸. Son precisamente los componentes militar y policial los que pueden proporcionar un imprescindible nivel de seguridad.

Al margen de estas consideraciones tan generales como obvias, no ha de olvidarse que el objetivo esencial de toda operación de paz va más allá de la mera eliminación o control de la violencia. La paz no es únicamente la ausencia de conflictos, sino que se apoya en la inexistencia de causas que puedan generar la crisis. El componente militar debe, por lo tanto, actuar en estrecha coordinación con los demás componentes, en particular el policial y el judicial, para lograr la reinstauración del orden, el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos en una sociedad gobernada por el principio democrático, que caracterizan al Estado de derecho. Solo en estas condiciones puede lograrse una paz estable.

Por lo demás, existe una relación directa e inmediata entre la labor del componente de justicia y los cometidos asignados al componente policial. La reforma de la policía del país anfitrión no es posible si la administración de justicia y el sistema penitenciario no van al mismo ritmo. La seguridad ciudadana es un objetivo que, en las sociedades democráticas, no puede alcanzarse sin la acción coordinada de las fuerzas de policía, los juzgados y tribunales y los centros penitenciarios. En algunas operaciones, como EU-

⁶⁷ Para los militares españoles, las normas aplicables, establecidas por los artículos 12 y 13 de la LO 4/1987, de 15 de julio, de la competencia y organización de la Jurisdicción Militar, atribuyen a esta la competencia para conocer, sobre el terreno, de todos los delitos previstos en las leyes penales españolas, en los términos y con los requisitos en ellos establecidos. Vid. VV.AA. «El Código Penal Militar de 2015. Reflexiones y comentarios». Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1053-1067.

⁶⁸ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

LEX Kosovo, se incorpora también un componente de aduanas, para abordar todo el área de la seguridad y el Estado de derecho⁶⁹.

Las exigencias de comportamiento íntegro y ejemplar que las correspondientes normas y directivas internas de las NU y la UE imponen al personal de las operaciones de paz por unas u otra patrocinadas, se acentúan respecto de los integrantes de los componentes militar y policial. De igual modo, y aunque por sus cometidos de ejercicio de la fuerza o la compulsión resulte más complejo, deben ajustar su actuación a las exigencias derivadas del respeto a los derechos humanos, concepto que han de esforzarse en transmitir a sus contrapartes locales cuando lleven a cabo acciones de formación o apoyo directo a estos⁷⁰.

Los componentes de asuntos civiles y derechos humanos

El componente de asuntos civiles (*civil affairs*) existe en prácticamente todas las operaciones de paz, con la función básica de fomentar entre la población convicciones, actitudes y estados de opinión que permitan consolidar el proceso de paz que se pretende, lo que no es fácil en sociedades a veces muy poco cohesionadas o abiertamente divididas. Los miembros del componente de asuntos civiles se ocupan, además, de asegurar a nivel local el enlace entre los componentes, órganos y elementos de la operación y las autoridades del país anfitrión. No es preciso insistir en la importancia de este factor para la labor de los demás componentes de la operación. A veces, se encomienda al personal de asuntos civiles la realización de cometidos específicos relativos a la convivencia cívica o a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado⁷¹.

Incluso en aquellas operaciones que cuentan con un componente de justicia como tal, suele existir también otro de derechos humanos (*human rights*). Ya quedó indicado que la concienciación y enfoque de todas y cada una de las actividades de la operación constituye un principio básico, tanto para las NU como para la UE, pero la trascendencia de esta materia justifica que se la someta, además, a un régimen específico de fomento y supervisión. De este modo, el componente de derechos humanos desempeña funciones de:

- a. Fomento y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y prevención de la vulneración de los derechos humanos en el futuro.

⁶⁹ DERKS, MARIA y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁷⁰ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp.63-69.

⁷¹ DPKO «Civil Affairs Handbook», pp. 22-24, disponible en

[Http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf). Fecha de consulta: 11.06.2017.

Las acciones encaminadas a estos fines suelen llevarse a cabo a través de relaciones de colaboración con organizaciones, entidades o agencias internacionales de protección de derechos humanos, de una parte; y con las autoridades nacionales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones locales para la protección de los derechos humanos. Una de las formas de actuación que produce mejores resultados consiste en introducir perspectivas de derechos humanos en los programas sobre desarme y desmovilización de combatientes.

- b. Investigación, cuando se le encomiende, de las violaciones de los derechos humanos producidas en el pasado y, en todo caso, comprobación e informe sobre las que se sigan produciendo.

Para poder desempeñar con solvencia estos cometidos, el componente de derechos humanos comprende, cada vez más, especialistas en cuestiones de género, derechos de la infancia, Estado de derecho, instituciones locales, sociedad civil, formación en derechos humanos y otras áreas que deban ser tenidas en cuenta en el caso concreto.

Suele el componente de derechos humanos converger con el componente de justicia, participando en los procesos de reconstrucción del sistema penal a fin de promover un clima de implantación del principio de responsabilidad, que permita poner fin a las situaciones de impunidad. Con todos los componentes de la operación se relaciona para asesorar a sus miembros en cuestiones relativas a los derechos humanos y, si así se establece, para desarrollar programas específicos de formación en esta materia; ello es frecuente respecto de los integrantes de los componentes militar y policial, precisamente por su cualidad de depositarios de las atribuciones sobre empleo de la fuerza.

Por lo relevante de sus misiones, el componente de derechos humanos suele tener dependencia directa del jefe de la operación y, en ocasiones, se integra en su estado o plana mayor u oficina de asistencia inmediata. En el ámbito de las NU, el componente de derechos humanos informa, además, a la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos⁷².

Los problemas de coordinación del componente de justicia

Aspectos básicos de la coordinación

El desarrollo de una operación de paz impone, como se ha visto, un complejo de relaciones, de un lado, entre la organización o entidad que la lanza y otras organizaciones, agencias, Estados y actores internacionales de todo tipo, que actúan también en la zona, contribuyen a la financiación o aportan

⁷² DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 101-103.

recursos, o desarrollan en el orden internacional competencias sectoriales afectadas. Ocurre, sin embargo, que los objetivos políticos perseguidos por la organización o entidad que lanza la operación, los demás actores internacionales y el propio gobierno u otros grupos locales, aun coincidiendo en cuanto a la necesidad de lograr la pacificación pueden divergir en muchos otros aspectos.

Al margen del fortalecimiento de la imagen de las NU o de la UE o el reforzamiento de su presencia en la zona, que pueden verse ensombrecidos por la intervención de otros actores, lo esencial desde la perspectiva del Estado de derecho es que se logre su efectiva implantación sobre bases sólidas y duraderas. Persiguiendo este objetivo, las NU impulsaron, en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea del Sur, 2011), el denominado «*New Deal for Engagement in Fragile States*⁷³», encaminado a la concentración de esfuerzos, sobre la base de la confianza, la transparencia y el fortalecimiento de las estructuras de gobierno y de la sociedad civil de los países frágiles, para lograr resultados a medio plazo. En la estrategia 2016 de la UE, por su parte, se resalta la necesidad del enfoque integrado de los conflictos, basado en la interacción y la responsabilidad compartida.

En términos generales, cuando se expresa la necesidad de coordinación en las operaciones de paz se hace referencia a esa compleja dimensión internacional. Y, sin embargo, la coordinación es igualmente precisa con las autoridades, grupos o entes no gubernamentales, a nivel local; y, dentro de la propia estructura de la operación es exigible una actuación coherente de los diversos elementos y componentes.

En la doctrina de las NU, se destaca que uno de los fundamentos del arte de organizar es la comunicación, que consiste en escuchar y convencer; y que resulta preciso encontrar un equilibrio entre la integración vertical y la horizontal. La primera, que despliega efectos respecto a las unidades y órganos subordinados, se basa en el ejercicio de la autoridad, la distribución de responsabilidades y el establecimiento claro de niveles de mando y reglas de comportamiento. La integración horizontal, por su parte, exige una interacción fluida y esencialmente transitoria con entes y órganos no pertenecientes a la estructura de la organización, que se desarrolla bien a nivel operacional cuando tiene correspondencia con relaciones de respeto y confianza entre las organizaciones, agencias o entidades correspondientes a nivel estratégico⁷⁴.

⁷³ Avalado por los miembros del International Dialogue on Peacebuilding and State-building, que incluye a los miembros del G7, además de un grupo de 19 países afectados por conflictos, otros Estados y organizaciones internacionales. Vid. «A New Deal for Engagement in Fragile States», disponible en <http://www.g7plus.org/sites/default/files/basic-page-downloads>. Fecha de consulta: 11.06.2017.

⁷⁴ International Peace Institute «The Management Handbook for UN Field Missions», 2012, pp. 12-13 y 18-20, disponible en

Las consideraciones que siguen se limitarán a los puntos de fricción en la coordinación del componente de justicia con las autoridades, organismos y organizaciones locales o internacionales que operan en la región; y, sobre todo, con los otros componentes de la operación.

Coordinación externa

Con las instituciones locales

El presupuesto para una adecuada coordinación de la actuación del componente de justicia de la operación con las autoridades y agencias gubernamentales es el compromiso de estas con el Estado de derecho, que es inversamente proporcional al nivel de corrupción imperante. La debilidad del sistema judicial y la poca capacidad para proporcionar seguridad a la población aumentan los problemas de coordinación. También la inestabilidad derivada de la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades.

Un error recurrente por parte de los especialistas del componente de justicia lo constituye la tendencia a actuar en vez de los jueces, fiscales, forenses o funcionarios penitenciarios locales. Ni siquiera cuando se desempeñan funciones ejecutivas puede lograrse el objetivo de fortalecer las instituciones del Estado de derecho si no se logra implicar a los órganos y al personal local. La inexistencia o el escaso número de este personal requiere el desarrollo de programas formativos, con la duración adecuada, factor que ha de tenerse en cuenta en la planificación de la operación.

En este orden de cosas, el conocimiento y aplicación de los principios del ordenamiento jurídico del país anfitrión como punto de partida de las reformas resulta, como quedó indicado, imprescindible para ganar la confianza de las contrapartes locales, pero no siempre resulta fácil. A veces, el sistema jurídico es intrincado, las leyes se superponen y no existe una opinión clara sobre la vigencia o aplicabilidad de normas clave; en otras ocasiones, coexisten normas legales y consuetudinarias, con alcances territorial o material diverso o incierto. En todos los casos, puede presentarse la dificultad añadida del idioma. No siempre resulta fácil la traducción o traslación de las normas y conceptos jurídicos locales al o a los idiomas empleados por los miembros del componente de justicia.

La concienciación de la sociedad, de sus representantes y funcionarios de la necesidad de mejorar el estado de cosas y acabar con la impunidad, en estrecha colaboración con los componentes de derechos humanos y asuntos civiles, constituye un paso adelante hacia el objetivo pretendido. Todo ello pasa por persuadir a la opinión pública y a sus gobernantes de que la per-

https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/management_handbook_linked.pdf. Fecha de consulta: 10.06.2017.

secución de los delitos pasados no solo no producirá inestabilidad —como frecuentemente se considera— sino que, por el contrario, constituye el fundamento de la paz y la reconciliación.

Una dificultad añadida, que no es infrecuente, viene causada por la insuficiencia de personal cualificado en el componente de justicia. Las dificultades de selección se multiplican a medida que la operación se extiende en el tiempo, pues es preciso sustituir a los contingentes anteriores y la correcta relación con las autoridades locales requiere que quienes asesoren o colaboren con magistrados o personal de alto nivel sean, igualmente, especialistas que también lo tengan en sus países de procedencia. Los sustitutos, en cualquier caso, se encontrarán en el momento inicial en cuanto a la necesidad de ganarse la confianza del personal local⁷⁵.

Con otras entidades internacionales que operan en la región

En ciertas misiones de particular complejidad, las NU insertan en la estructura de la operación a las agencias, fondos, programas o entidades independientes que se hallen operando en la región, lo que sitúa la coordinación a nivel interno. Con todo, se trata de una coordinación peculiar, pues se permite que los entes en cuestión mantengan determinadas relaciones con sus órganos matrices⁷⁶.

Cuando no es así, las relaciones de los órganos de la operación y, en concreto, del componente de justicia con las demás entidades internacionales se efectúan, en primer lugar, por medio del jefe de la misión, para aunar la cooperación y la coordinación de actividades. No siempre se perciben con nitidez las diferencias entre los cometidos del componente de justicia y los que corresponden a otras entidades que realizan también acciones en el campo del Estado de derecho.

La fase de planeamiento es el momento adecuado para diseñar, con la mayor precisión posible, las funciones de la operación y cada uno de sus componentes y el esquema de relación. Pueden establecerse mecanismos formales al efecto, pero los haya o no, la coordinación y la cooperación en el día a día descansa también en las relaciones informales y los contactos personales. Se gana en flexibilidad, pero pueden aparecer problemas de individualismo, incompatibilidades personales y retrocesos debidos a sustituciones⁷⁷.

Con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil

No es preciso insistir en el hecho evidente de que el objetivo de una paz duradera no puede lograrse contando solo con los componentes y medios de la

⁷⁵ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁷⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 157.

⁷⁷ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

operación. La eliminación de las causas del conflicto y la manera de abordar y superar sus consecuencias requiere que se involucre la sociedad en su conjunto, con participación activa de determinados elementos catalizadores, como las organizaciones no gubernamentales, grupos de opinión, partidos políticos, sindicatos, centros académicos, medios de comunicación, etc.

Algunos de estos elementos deben ser identificados y tenidos en cuenta, junto a las instituciones oficiales, como referencias para un adecuado diseño del sistema de justicia, en el proceso de *mapping*⁷⁸.

Los congresos, encuentros, reuniones, seminarios y foros de diálogo se erigen en medios de traslado de ideas y conceptos en relación con el Estado de derecho y sus fundamentos, pero no siempre todos los sectores de la sociedad civil pueden o quieren estar presentes. Precisamente, uno de los problemas fundamentales es el de seleccionar adecuadamente a los sectores de la sociedad civil con los que debe contarse. Contar con determinadas organizaciones o grupos que puedan percibirse como excesivamente afines, proporcionándoles financiación, en detrimento de otros de tipo más tradicional o reticente, o de menor presencia, suscitará reticencias e incluso envidias por parte de estos últimos, que pueden generar una muy perjudicial división social.

Por otro lado, la implicación de la sociedad civil será mayor cuanto mejor perciba que sus ideas y opiniones son tenidas en cuenta de cara al progreso de la operación. Si no se ve un reflejo práctico de este intercambio, se corre el riesgo de que las críticas aumenten de tono y prenda el desinterés⁷⁹.

Coordinación interna

Con la jefatura de la misión

La dimensión política de toda operación de paz afecta al desempeño de las funciones del componente de justicia y condiciona la acción del jefe de la misión. El desempeño de cometidos de asesoramiento en sectores tan sensibles como el de la administración de justicia y el penitenciario y, especialmente, la realización de tareas ejecutivas de enjuiciamiento de determinados crímenes —usualmente, los de guerra, corrupción y otros particularmente graves— pueden percibirse como potencialmente desestabilizadoras o como interferencia en la soberanía del Estado anfitrión, que sin duda lo hará llegar, de forma directa o a través de la representación de la organización o entidad en el país, a la jefatura de la misión. Esta, a su vez, puede verse en la tesitura de tomar decisiones o adoptar acciones mal aceptadas por el componente de justicia, en particular los jueces.

⁷⁸ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp.106-109.

⁷⁹ Id. Id.

Otras veces, el propio ejercicio de la autoridad por parte del jefe de la operación puede verse como una interferencia indebida en la independencia de los jueces o, si se trata de un militar o exmilitar, como un intento de militarizar la seguridad y la justicia, olvidando que el objetivo político de fortalecer la independencia de los jueces y tribunales locales solo puede lograrse pidiendo y acatando las directivas políticas del jefe de la misión⁸⁰.

La rigidez de los sistemas formales de coordinación interna, que siguen un curso ascendente hasta el jefe de la operación y después descendente hasta otros componentes o elementos, los hace en la mayor parte de las ocasiones poco eficaces y desemboca en contactos informales, basados en relaciones de confianza o sintonía entre las personas. La mayor flexibilidad de este tipo de conexión no puede ocultar los inconvenientes de dejar al margen a los escalones superiores, lo que no siempre es deseable.

Se ha señalado, por último, en relación con las operaciones de la UE, una falta de lealtad del personal hacia la misión, a diferencia de lo que sucede en las lanzadas por las NU, donde se sienten parte de la organización, aunque hayan sido designados por las naciones contribuyentes. La falta de motivación corporativa —a la que no es ajeno el hecho de que los integrantes del componente de justicia, en cuanto en este momento importa, sean retribuidos por los Estados que los aportan y no la UE como tal— arrastra acciones descoordinadas o, al menos, no en sintonía con los propósitos y objetivos marcados⁸¹.

Entre los diversos componentes

Desde el componente militar

El componente militar tiene como función básica la de proporcionar seguridad, sin la cual ningún otro cometido de los previstos en la operación es posible. En particular, la defensa de los derechos humanos y la implantación del Estado de derecho exigen un entorno seguro, por no mencionar la ayuda humanitaria básica. En situaciones excepcionales, el mantenimiento de la ley y el orden e incluso las funciones de monitorización de los derechos humanos se asignan al componente militar, hasta que se den las condiciones para que puedan hacerse cargo componentes o elementos civiles.

En cualquier caso, el componente militar ha de intervenir de forma coordinada con los demás, singularmente los de las áreas política y de reconstrucción del sistema de seguridad, singularmente el de derechos humanos, el policial y el de justicia⁸². Aunque la relación debe ser muy estrecha, no es fácil com-

⁸⁰ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁸¹ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁸² DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 55, 63, 68 y 69.

paginarla con las exigencias del respeto a la cadena de mando militar, que en términos generales impiden los contactos transversales informales.

Desde el componente policial

El componente policial está particularmente obligado a una coordinación fluida con el componente militar, en beneficio de la seguridad de la región. Es más fácil para los policías adaptarse a la operatividad de una fuerte cadena de mando, aunque la necesidad de ofrecer un perfil distinto del de las Fuerzas Armadas puede ocasionar dificultades de relación. Sin embargo, resulta imperativo compaginar esa necesidad de diferenciación para ganar la confianza de la ciudadanía con el establecimiento de intensas relaciones de cooperación entre los dos componentes⁸³, que pueden culminar, por ejemplo, en el establecimiento de patrullas conjuntas, como se efectuó en Bosnia-Herzegovina por la fuerza policial de UNMIBH⁸⁴ y la fuerza de estabilización de la OTAN (SFOR)⁸⁵.

Desde los componentes de derechos humanos y asuntos civiles

Los componentes de derechos humanos y asuntos civiles pueden facilitar al componente policial información sobre el crimen organizado, la corrupción y las disputas sobre propiedad inmobiliaria, e intervenir en el diseño de los programas de formación de la policía local que vaya a poner en práctica el componente policial. También son conscientes de las necesidades de protección de grupos especialmente vulnerables.

De la trascendencia de una relación intensa y flexible entre los componentes policial y de justicia, ya se habló antes. Sin ella, es difícil la implantación del Estado de derecho⁸⁶.

Aunque también exista una cadena de mando para la estructuración y actuación del componente policial, no resulta tan rígida como en el componente militar incluso si los policías pertenecen a cuerpos militares, y los contactos directos transversales e informales pueden coexistir con las relaciones formales a través de la cadena de mando.

Desde el componente de justicia

El componente de justicia, especialmente en lo que se refiere a los jueces y fiscales que forman parte de él, puede resultar particularmente problemático en cuanto a sus relaciones con los demás elementos de la operación. Probablemente por la falta de experiencia adquirida en misiones anteriores —pues la incorporación de personal judicial a las operaciones es relativa-

⁸³ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁸⁴ [Http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unmibh](http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unmibh). Fecha de consulta: 11.06.2017.

⁸⁵ [Http://www.nato.int/sfor](http://www.nato.int/sfor). Fecha de consulta: 11.06.2017.

⁸⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 92-94.

mente reciente—, es frecuente que insistan en mantener una posición de independencia semejante a aquella en la que se encuentran en sus países de origen y se resistan a aceptar las directivas políticas del jefe de la operación y a establecer y mantener líneas estables de coordinación con otros elementos. Esta situación es susceptible de provocar en la ciudadanía una sensación de falta de transparencia de la misión, como ha ocurrido, por ejemplo en EULEX Kosovo.

Por otra parte, la diferente procedencia nacional de los jueces y fiscales comporta distintas visiones del sistema de justicia, que es difícil armonizar si cada uno de ellos mantiene una posición refractaria a instrucciones y pautas para una actuación conjunta y armónica⁸⁷.

El reto está en compaginar la independencia en el ejercicio de la función judicial con el desarrollo de una acción coordinada entre este componente y los demás de la operación para alcanzar los objetivos marcados.

Diseñando soluciones

En la fase de planificación

El primer paso para una futura acción coordinada de todos los organismos y elementos que intervengan en una operación consiste en detallar con la mayor claridad los respectivos cometidos y responsabilidades de cada uno de ellos, al elaborar los documentos sobre organización en la fase de planeamiento. Cuanto menos espacio se deje a la indefinición o a la superposición de funciones, más se reducen las posibles áreas de disfunción.

La creación de órganos de coordinación externa con otras organizaciones, entidades y agencias, y con las autoridades locales, en los que participen los jefes o personal de alto nivel de los componentes y órganos de la operación ayuda, no solo a la coherencia de la acción de todos los actores en la región, sino también a un mejor funcionamiento interno, por cuanto se comparten información y pautas de actuación. Estos órganos pueden tener también carácter sectorial y, específicamente, es aconsejable que exista alguno dedicado al área del Estado de derecho⁸⁸. Puede considerarse la constitución de este tipo de órganos, no solo a nivel general de la operación, sino también en ámbitos geográficamente más reducidos, que tienen un perfil menos político y más técnico y operativo.

Dentro de la estructura orgánica de la misión y con dependencia directa del jefe de la operación o de su estado o plana mayor u oficina de apoyo, pueden

⁸⁷ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁸⁸ Como el Joint Rule of Law Coordination Board, establecido entre la operación EULEX y el Gobierno de Kosovo. Vid. DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

definirse aquellos elementos que contempla la doctrina del Departamento de Operaciones de Paz de las NU⁸⁹ y que, aunque en ella se refieren a la coordinación del componente militar con los demás, también cabe concebirlos como apropiados para coordinar otros componentes entre sí:

- Un elemento de coordinación y planeamiento estratégico del conjunto de la operación.
- Un elemento común de gestión logística, que la proporcione a todos y cada uno de los componentes, civiles y militares.
- Y un centro conjunto de operaciones, que coordine todas las que cada día deban desarrollar los distintos componentes de la operación.

Además de los de carácter orgánico, es habitual, además de muy aconsejable, establecer mecanismos de control de actividades y de evaluación de progresos, normalmente por la vía de informe formal, sea periódico o de contingencia. La existencia de estos cauces no es óbice para la comunicación informal, interna y externa. La flexibilidad, dentro del marco establecido, puede ser muy útil, sobre todo a la hora de dar respuestas rápidas a problemas perentorios.

La suficiencia de medios, personales y materiales, contribuye a un adecuado funcionamiento. Centrando la cuestión en el personal, y aunque las carencias pueden ser críticas en todos los componentes de la operación, de cara a la implantación o reforzamiento del Estado de derecho uno de los más sensibles es el componente de justicia. Contar con el personal adecuado, en cantidad y calidad, que lleve a cabo sus funciones de asesoramiento y ejecutivas de forma coherente y coordinada en el seno de la operación pasa por⁹⁰:

1. Un reclutamiento temporáneo y capaz de cubrir las necesidades planteadas, que pueda atraer a candidatos suficientemente cualificados y en número bastante, ofreciéndoles incentivos que susciten su interés. En este sentido, se ha planteado contar también con jueces jubilados, que reúnan la necesaria aptitud física, y sin duda sería positiva la incorporación de jueces militares, incluso si no se trata de reconstruir la jurisdicción militar.
2. La formación de los seleccionados, previa a su despliegue y durante el desarrollo de la misión, sobre:
 - La importancia de las directrices políticas y la conjunción y coordinación de esfuerzos, contextualizando el significado de la independencia judicial. No hay que olvidar que para la reforma del sector de justicia no basta con la asistencia técnica, sino que se requiere tam-

⁸⁹ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 69.

⁹⁰ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

bién una visión estratégica, que incluya la conciencia de la necesidad del apoyo político del gobierno y otros actores internos relevantes⁹¹.

- El ordenamiento jurídico interno del país anfitrión. Los jueces y fiscales del componente de justicia deben tener siempre presente que su intervención, como asesores o en funciones ejecutivas, ha de basarse en las específicas características del sistema local de justicia, evitando caer en el error de considerar que, en este aspecto, las cosas son como en sus respectivos países de procedencia; esta aproximación provocaría desconfianza y rechazo en el personal local, en perjuicio de la misión⁹².

Además de las actividades formativas de carácter nacional, un período común organizado y proporcionado por las NU o UE parece resultar particularmente eficaz, teniendo en cuenta las diferentes visiones que los jueces y fiscales, en función de su procedencia, puede tener sobre la forma y significado de su intervención en el sistema jurídico.

3. Adoptar otras medidas para suscitar en el personal del componente judicial el sentimiento de formar parte de la operación y la fidelidad a los propósitos de la organización o entidad que la lanza, como, por ejemplo, que sus retribuciones las abone la organización o entidad que lanza la operación y no los Estados de procedencia⁹³.

Sobre el terreno

Con carácter común

El análisis conjunto de la información proporcionada por todos los componentes, acompañada de la implantación de procedimientos estandarizados de recogida, tratamiento y difusión de la información, constituye un presupuesto fundamental en el proceso de toma de decisiones por el jefe de la operación. El o los elementos involucrados en este sistema han de estar próximos a la jefatura y normalmente en su estado o plana mayor u oficina de apoyo⁹⁴.

En segundo término, ha de tomarse en consideración articular contactos regulares, a nivel de trabajo, entre los distintos componentes, donde se trate del progreso de la operación en su conjunto, además de las reuniones o contactos de tipo sectorial⁹⁵.

⁹¹ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., p. 29.

⁹² Id. Id., p. 86.

⁹³ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁹⁴ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 69.

⁹⁵ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

Específicas para el componente de justicia

En su relación con las autoridades y actores locales, los integrantes del componente de justicia, aunque hayan sido seleccionados para actuar como expertos, deben hacerlo más bien como catalizadores o facilitadores de cambios en el sistema judicial y penitenciario local, de los que los verdaderos protagonistas solo pueden serlo las autoridades, instituciones y personal local. Comportarse con actitud de superioridad o sustituir a estos provocará en ellos una sensación de rechazo que puede impedir o dificultar el logro de los objetivos propuestos. Se trata de fortalecer las capacidades del personal e instituciones locales, no de suplantarlos. Por lo mismo, la exclusión o ausencia de consulta a los actores y expertos nacionales de las discusiones, decisiones y diseño de proyectos resulta equivocado. Como también lo es solicitar su colaboración u opinión y no informarles después de la marcha del asunto⁹⁶.

El desconocimiento del idioma local, así como la no disponibilidad de traducciones precisas de las normas relevantes del país anfitrión constituyen serios inconvenientes para la actuación del componente de justicia. Para los contactos con las autoridades, funcionarios y ciudadanos pueden emplearse intérpretes, pero no de cualquier modo. A las cautelas usuales de emplear un intérprete de la lengua nativa o predominante de las personas con las que haya de desarrollarse el diálogo, cuando en el país coexistan varias, para evitar herir sensibilidades, hay que sumar otras que conduzcan a un uso adecuado del intérprete. Así, y en primer lugar, es preciso asegurarse de que el intérprete sea consciente del contexto y de la relevancia de los asuntos que vayan a tratarse, proporcionándole previamente las indicaciones precisas. Conviene, por otra parte, asegurarse de que el intérprete realiza una traducción completa y adecuada, empleando frases cortas y precisas. Y, sobre todo, resulta esencial que el diálogo mediante intérprete lo sea, no con éste, sino con el interlocutor local, con quien debe mantenerse el contacto visual⁹⁷.

Nunca ha de infravalorarse el factor político y de situación. Las negativas y evasivas de las autoridades y actores locales pueden deberse a presiones políticas o de otro tipo —incluso el temor a las consecuencias de haber tomado parte en determinadas acciones contra los derechos humanos—, o a la consideración de que la acción o propuesta que se ponga sobre la mesa pueda menoscabar la soberanía o independencia del Estado⁹⁸.

La coordinación con los demás componentes de la operación se facilita a través de informes de su actividad, unos periódicos y otros incidentales o de

⁹⁶ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 90-97.

⁹⁷ Id. Id., p. 101.

⁹⁸ Ibid., pp. 99-100.

situación. En todos los casos, deben ser claros y concisos, evitando por una parte tecnicismos innecesarios y por otra una excesiva simplificación. Algunos de estos informes pueden ser puestos a disposición de las autoridades nacionales y del público en general, por lo que han de ser críticos, pero constructivos y diplomáticos. La traducción de los informes al idioma local debe reunir las mismas características⁹⁹.

Los mecanismos de coordinación con las autoridades y actores locales deben centrarse en la adopción de decisiones estratégicas, no en su implementación. Las estrategias relativas a la modernización o fortalecimiento del sistema de justicia deben divulgarse mediante campañas de información general, para concienciar a la opinión pública. Para llevarlas después a cabo, será preciso que el componente de justicia involucre al jefe de la operación, que desde su posición superior podrá contribuir a remover los obstáculos que vayan surgiendo.

Resulta preferible que la coordinación se lleve a cabo, en un primer nivel, en áreas específicas, como la del Estado de derecho, designando a un representante del jefe de la operación para que se haga cargo de supervisar la actuación de los componentes policial, judicial y otros que tengan que ver con la materia. A nivel superior, estos delegados de área estarían coordinados por el propio jefe de la operación. La coordinación en el plano nacional puede tener también correspondencia en los niveles regionales¹⁰⁰.

Como parte de un buen proceso de coordinación, los integrantes del componente de justicia deben asumir también la función de asesoramiento al jefe de la operación y a los demás componentes en lo relativo a las materias que tienen que ver con el Estado de derecho. Con mayor grado de probabilidad, pueden precisar de este apoyo los integrantes de los componentes policial y de derechos humanos, así como cualquier otro que pueda desarrollar cometidos relacionados con el sistema de justicia, como el de asuntos civiles. Si se les solicita, asesorarán también a otras agencias o entidades externas o a organizaciones no gubernamentales. El jefe o responsable del componente de justicia es el llamado a proporcionar el asesoramiento, sea directamente o revisando los informes elaborados por otros integrantes del componente. A veces, el asesoramiento excede de lo puramente jurídico, para entrar en una dimensión también política, normalmente relacionada con el mandato o el proceso de paz. La doctrina de las NU, consolidada por una práctica más amplia que en el caso de la UE, ha determinado las áreas principales en las que puede desenvolverse el asesoramiento a cargo de los integrantes del componente de justicia, señalando¹⁰¹:

⁹⁹ Ibid., p. 114.

¹⁰⁰ Ibid., p. 128.

¹⁰¹ Ibid., pp. 134-136.

- Las diferencias sobre la interpretación de la Constitución o asuntos sobre la redacción de la Constitución.
- Determinados asuntos con trascendencia legal o judicial.
- Aspectos generales referidos al sistema legal o judicial, o
- El contenido de los acuerdos de paz u otros vinculados a estos.

Para la elaboración de sus informes en esta materia, los miembros del componente de justicia han de considerar tanto las normas del derecho internacional como las de derecho del país anfitrión que resulten pertinentes, y deben dejar claro si son o no especialistas y si tienen o no experiencia en la materia. A la vista de la opinión emitida, el jefe de la misión podrá tratar del tema con las autoridades nacionales, cuando se detecten violaciones del derecho interno. En el caso de que el asunto exceda de la competencia o capacidades de los miembros del componente de justicia, podría solicitarse la opinión de asesorías jurídicas de las NU o de la UE.

Es recomendable que el jefe del componente de justicia mantenga un contacto regular con el jefe de la operación, y que forme parte del grupo de mando o dirección y del grupo de planeamiento estratégico. Por otra parte, la asistencia jurídica puede emplearse, incluso cuando no haya sido solicitada, en beneficio de la acción directiva y de la intervención de los demás componentes; a estos efectos, las NU recomiendan la elaboración y difusión de análisis jurídicos sobre incidentes ocurridos, o sobre el propio desarrollo de la operación¹⁰².

Obviamente, el asesoramiento jurídico es vital antes de la emisión de comunicados oficiales o tomas de postura públicas en relación con asuntos relevantes, para poner de relieve los aspectos jurídicos que subyacen a las consideraciones de tipo político. En este contexto, reviste gran importancia la coordinación entre el componente de justicia y la oficina de información pública de la operación.

Y, para concluir, la independencia de los jueces y fiscales del componente de justicia, dentro de esa acción integral y coordinada en que debe traducirse el desarrollo de la operación, debe corresponderse con un comportamiento igualmente respetuoso hacia la independencia de los tribunales y jueces locales, que tiene que quedar garantizada frente a indeseables interferencias de otras autoridades y actores del país anfitrión y otros organismos, agencias o entidades internacionales.

Conclusiones

1. El Estado de derecho equivale al imperio de la ley y solo es posible cuando se garantiza la protección de las personas frente a la violencia y la existencia de un entorno de seguridad para las personas y sus

¹⁰² Ibid., pp. 134-136.

derechos. La implantación del Estado de derecho en los países o regiones donde no existe se ha convertido en un objetivo prioritario para las NU y para la UE, que orientan sus intervenciones hacia la prevención y la resolución de los conflictos y los procesos de estabilización posconflicto, desde una perspectiva integral y multidimensional. En la base del Estado de derecho se encuentran el derecho internacional y la protección de los derechos humanos, que deben quedar reconocidos y protegidos en las normas internas relevantes, si los correspondientes instrumentos internacionales no tienen eficacia interna directa.

2. La promoción y protección de los derechos humanos en los Estados en crisis o dotados de estructuras débiles pasa necesariamente por la reforma de los sectores de la justicia, la seguridad y la defensa, que suelen ser los peor parados en cualquier conflicto. Pero la seguridad solo puede ser real y duradera en el contexto del Estado de derecho, y por ello en el mandato de las operaciones de paz se incluyen, desde la década de los 90 del pasado siglo, funciones de reconstrucción o fortalecimiento del sistema judicial y penitenciario, normalmente a cargo de un componente de justicia integrado por expertos judiciales, fiscales, otros auxiliares de la administración de justicia, y penitenciarios.
3. Aunque los expertos integrados en el componente de justicia suelen ser civiles, resulta, sin duda, positivo incluir también a expertos militares. De hecho, en misiones como MONUSCO, UNMISS y MINUSMA el componente de justicia ha prestado asistencia, de una parte a las jurisdicciones militares para reforzarlas de cara a la persecución de los delitos cometidos por los componentes de unidades militares o policiales y por grupos armados; y, además, a los poderes públicos locales para la reforma del código penal militar. Por lo demás, y en términos generales, ni el carácter militar de una operación o componente de esta cierra por sí mismo el paso a expertos civiles, ni al revés.
4. Cada operación de paz está diseñada en función del mandato que legitima su lanzamiento y por ello las estructuras que se diseñan combinan elementos distintos. Algunas veces no incorporan un componente de justicia o de Estado de derecho como tal, pero todos los demás que sí existan estarán orientados y obligados, cada uno según su propio diseño, a procurar la instauración o fortalecimiento del Estado de derecho. El componente de justicia, cuando se constituye, suele acompañar a otro componente policial y, a veces, como en la misión EULEX Kosovo, a uno de aduanas. La relación entre el componente de justicia y el componente policial es muy intensa, pues la seguridad ciudadana en las sociedades democráticas descansa en la coordinación de la policía, los tribunales y los centros penitenciarios. Por lo mismo, la reforma de la policía no será viable si no se ve acompañada por la de la administración de justicia y las prisiones. El componente militar puede estar o no presente, pero si no lo está existirá normalmente un elemento militar,

que desarrolla una misión específica y externa a la operación, proporcionando seguridad en la región.

5. El componente de justicia puede desempeñar funciones de asesoramiento de las autoridades e instituciones locales (no ejecutivas) y, más raramente, cometidos directos de enjuiciamiento de asuntos y gestión de las prisiones (ejecutivos), no exclusivos y limitados en el tiempo, hasta el momento en que las instituciones y el personal local puedan hacerse cargo. En la práctica, sus cometidos dentro de las operaciones de paz de las NU y de la UE se han referido al asesoramiento para la reforma de los elementos esenciales del ordenamiento jurídico local, la elaboración de estrategias y planes relativos a la administración de justicia y el sistema penitenciario, el reclutamiento y la formación del personal encargado de esos dos sectores, la reconstrucción del sistema de justicia penal y la humanización de la detención, limitando su duración y eliminando las practicadas con carácter arbitrario, por una parte; y la persecución de los delitos contra la humanidad y los derechos humanos y aquellos otros que pudieran alimentar el conflicto, así como la resolución de controversias en materia de tierras y de determinados bienes y recursos, por otra.
6. El componente de justicia se integra en la estructura de la operación y no puede estar desconectado de sus objetivos. En su actuación debe considerar el contexto político y de seguridad de la misión y sus objetivos y prioridades, manteniendo una estrecha coordinación con las autoridades locales, y otros actores no gubernamentales, con el jefe de la operación y con los demás componentes, en particular el militar, el policial, el de derechos humanos y el de asuntos civiles. Las relaciones pueden ser problemáticas cuando los jueces y fiscales insisten en mantener la misma posición de independencia en la que se hallan en sus países de origen, resistiéndose a aceptar las directivas políticas del jefe de la operación y a establecer y mantener líneas estables de coordinación con otros elementos. Es preciso concienciar a este personal de la necesidad de ser consciente de los efectos de sus acciones y su impacto sobre la operación como un todo.
Lo más difícil es compaginar la independencia en el ejercicio de la función estrictamente jurisdiccional, y una acción coordinada con los otros componentes de la operación, que conduzca a la consecución de los objetivos establecidos, en el bien entendido de que la mera cooperación de carácter técnico no produce resultados permanentes.
7. Las posibles soluciones en la fase de planificación consisten en especificar los cometidos y responsabilidades de cada uno de los componentes y elementos de la operación, evitando vacíos e indefiniciones; crear órganos de coordinación externa con otras organizaciones, entidades y agencias, y con las autoridades locales, en los que participen los jefes o personal de alto nivel de los componentes y órganos de la operación; y otros de coordinación interna de los distintos componentes entre sí,

como un elemento de coordinación y planeamiento estratégico del conjunto de la operación, otro de gestión logística, para todos los componentes, civiles y militares, y un centro conjunto de operaciones.

Junto a lo anterior, es aconsejable constituir otros mecanismos de control de actividades y de evaluación de progresos, normalmente a través de informes formales, permitiendo también cauces de comunicación informal.

Se requiere también que el componente de justicia esté dotado de personal adecuado en cantidad y calidad, a través del reclutamiento idóneo, que incluya jueces y fiscales jubilados y también militares, y la formación previa al despliegue y durante el desarrollo de la misión, sobre la trascendencia del factor político y la importancia de la conjunción y coordinación de esfuerzos, y también relativa al ordenamiento jurídico local. En este orden de cosas, la formación proporcionada en los Estados de origen debe complementarse con un periodo común organizado y proporcionado por las NU o la UE.

Será, por último, preciso disponer medidas para imbuir en el personal del componente judicial un sentimiento de fidelidad corporativa respecto de la operación y de la propia organización o entidad que la lanza.

8. También es posible poner en práctica sobre el terreno procedimientos y determinaciones que se encaminen a forjar o robustecer las relaciones de coordinación del componente de justicia.

En primer término, el análisis conjunto de la información, con implantación de procedimientos para su recogida, tratamiento y difusión. Junto a lo anterior, la articulación de contactos regulares de trabajo, generales y sectoriales.

La actitud respecto de las autoridades y actores locales debe corresponderse con un papel no tanto de experto, cuanto de facilitador de cambios en el sistema judicial y penitenciario local, evitando sustituir a las autoridades, instituciones y personal local o comportarse con tonos de superioridad. El empleo de intérpretes ha de efectuarse de forma eficiente y sin que el interlocutor tenga la sensación de que ha quedado desplazado. Es preciso solicitar la opinión y el concurso de los actores y especialistas locales, manteniéndoles después informados sobre el progreso de la acción o proyecto del que se trate.

Resulta imprescindible ser siempre consciente de los factores políticos y de situación, procurando entender las razones de las actitudes evasivas o reticentes, para poder abordarlas.

Los informes de actividad, claros, concisos e inteligibles, de tono crítico pero constructivo y diplomático, de modo que, cuando sea adecuado, puedan ser difundidos entre las autoridades y la población local, debidamente traducidos, ayudan a la coordinación con los demás componentes de la operación.

Son muy convenientes los mecanismos de coordinación con las autoridades y actores locales, para la adopción de decisiones estratégicas y no su imple-

mentación. Mediante posteriores campañas de información se concienciará a la opinión pública sobre la necesidad de desarrollar las estrategias de modernización y fortalecimiento de la administración de justicia y las prisiones.

Establecer escalones de alto nivel, subordinados al jefe de la operación, que supervisen los componentes involucrados en sectores homogéneos, como los de justicia y policía, vinculados a la seguridad, suele dar buen resultado y puede trasladarse también al nivel provincial.

Uno de los puntos fuertes en el sistema de coordinación lo ofrece la prestación de asesoramiento jurídico por el jefe y, bajo su supervisión, los miembros del componente de justicia a la jefatura de la operación y a los demás componentes que tengan relación con el sistema de justicia, como el policial y el de derechos humanos. Este asesoramiento comprende la participación del jefe del componente de justicia en los grupos de mando y planeamiento estratégico, y los contactos regulares con el jefe de la operación. También una relación estrecha y coherente con la oficina de información, para poner de manifiesto el trasfondo jurídico de asuntos relevantes, que tienden a ser considerados solo políticos, antes de cualquier toma de postura pública.

Y, en fin, la independencia de los jueces y fiscales del componente de justicia debe tener como contrapartida una actitud de estricto respeto hacia la independencia de los tribunales y jueces locales, que ha de defenderse frente a injerencias de otros órganos o agencias, locales o internacionales.

Capítulo tercero

El componente militar en la reconstrucción de la sociedad posconflicto: el caso del SAHEL

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Resumen

Al hablar del componente militar en la reconstrucción tras un conflicto, es relevante tratar dos procesos: el DDR y el de RSS. Ambos procesos están íntimamente relacionados y deben iniciarse de forma simultánea y sobre todo coordinada. Los procesos DDR han evolucionado de forma que se pueden iniciar incluso en situaciones de conflicto no finalizado, y han dejado de ser una lista de tareas secuenciales, a ser un proceso flexible y adaptado a las situaciones locales.

Pero los procesos DDR no resuelven las causas raíces del problema, por lo que es imprescindible su plena coordinación con los procesos de RSS, donde de nuevo las Fuerzas Armadas tiene un papel esencial a la hora de promover la gobernanza, el control del Estado y de sus fronteras, dentro de un Estado de derecho, libre de corrupción, y bajo el control de las autoridades civiles legítimas.

Abstract

When discussing the military component in post-conflict reconstruction, it is important to address two processes: DDR and RSS. Both processes are closely related and must be initiated simultaneously and above all coordinated. DDR processes have evolved so that they can be initiated even in situations

of unfinished conflict, and are no longer a sequential task list, but rather a flexible process adapted to local situations.

But the DDR processes do not solve the root causes of the problem, so it is essential to fully coordinate with the RSS processes, where again the armed forces have an essential role in promoting governance, state control and its borders, within a state of law, free of corruption, and under the control of legitimate civil authorities.

Palabras clave

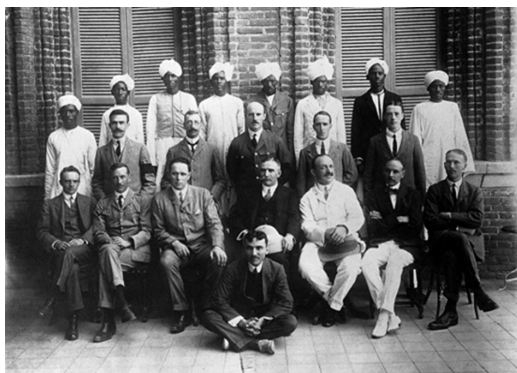
Posconflicto, acantonamiento, integración, DDR, RSS, Sahel, Mali.

Keywords

Post conflict, cantonment, integration, DDR, RSS, Sahel, Mali

Introducción

A veces pensamos que antes de la colonización europea de los siglos XIX y XX, no existía en África más que caos; nada más lejos de la realidad. Por ejemplo, antes de la colonización del Reino Unido, en Darfur se encontraba el sultanato de *Keira*, que era un Estado bien organizado, que mantenía su capital en *El Fasher*, y que controlaba todo el territorio comprendido entre *Darfur* y *Kordofan*. El sultanato de *Keira* era tanto *fur* como árabe, contaba con una ley escrita, una lengua vehicular, un aparato burocrático, recaudaba impuestos, y reconocía los derechos de propiedad individual¹ (BASSIL, 2014).



La colonización ocuparía el espacio del sultanato, que sería separado del espacio árabe, aislando la región, y convertido, en palabras de James Currie, en un conjunto de «tribus perdidas y jefes desaparecidos», una trivialización apoyada por la «Ordenanza del Poder de los Jeques Árabes de 1922» británica². Después de la independencia, estos mismos

líderes se convirtieron en actores importantes, que serían manipulados desde la aparición del primer gobierno sudanés, para poder controlar las zonas más periféricas del inmenso territorio del país³.

En opinión de muchos expertos, África parece estar condenada a sufrir conflictos permanentes. Esta visión se basa en el desarrollo de ciertos estereotipos, pero también en indicadores más fiables, asociados al inicio de un conflicto interno violento, y que se mantienen en esta región por encima de la media global⁴. (Sambanis & Elbadawi, 2000). Entre los citados indicadores se encontrarían una extraordinaria diversidad étnica, la pobreza endémica, las grandes desigualdades, el cambio climático y el estrés hídrico, la economía basada en la exportación de materias primas, y la debilidad institucional.

¹ BASSIL, N. «Beyond 'culture' and 'tradition' in Sudan: the role of the state in reinventing Darfur's tribal politics». [aut. libro] Luca Aneschi, Andrea Teti y Gennaro Gervasio. *Hidden Geographies. Informal Power in the Greater Middle East*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2014, pp. 102-116.106

² *Ibid.* p. 107.

³ *Ibid.* p. 108.

⁴ SAMBANIS, N y ELBADAWI, I A. *External Interventions and the Duration of Civil Wars*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper No. 2433, 2000. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=632504>.

Los conflictos en África

Si bien África subsahariana es una de las zonas más conflictiva del globo, un número importante de Estados en crisis de África han logrado mantener su estabilidad política, a pesar de unas perspectivas negativas: mientras algunos de estos Estados han sufrido conflictos violentos, otros han mantenido una relativa estabilidad⁵ (Lindemann, 2008, pág. 1). Los conflictos actuales en África, tienen —de acuerdo con Afisi⁶ (Afisi, 2009, pág. 60)— un elemento común: sus raíces se sumergen en una colonización que da lugar a guerras y otros conflictos entre africanos. Pero no siempre se puede atribuir de forma unívoca la causa de los conflictos tan solo a la colonización.

Desde una aproximación crítica, Mateos analiza aspectos que generalmente se han citado entre los orígenes de los conflictos en África: el étnico-tribal, y la competición por los recursos. La posterior exploración de alternativas, ha permitido identificar otras fuentes y otros actores que afectan a los conflictos⁷ (Mateos, 2010).

Las raíces de los conflictos violentos que sufre África, en opinión de Afisi, se deben a:

«Situaciones profundamente arraigadas en la explotación y la dominación colonial de África. Desde los días de la trata de esclavos en el Atlántico, pasando por el periodo de sometimiento colonial, África fue testigo de unas formas de conflictos violentos, prácticamente sin precedentes en la vida de un africano típico. Más adelante llegaría la explotación de los territorios africanos que eventualmente se convierten en estados-nación delimitados artificialmente»⁸.

Uno de los métodos empleados por los colonizadores sería el de «divide y vencerás» que permitió robar a los africanos su continente. Este método, sería el preferido por la mayoría de las potencias coloniales⁹ (Afisi, 2009, pág. 59).

⁵ LINDEMANN, S. Do inclusive elite bargains matter? A research framework for understanding the causes of civil war in sub-saharan Africa, February Discussion Paper 15. Londres : Development Studies Institute London School of Economics and Political Science, 2008. ISSN 1742-6634.

⁶ AFISI, O T. 2009, Tracing contemporary Africa's conflict situation to colonialism: A breakdown of communication among natives. Academic Journals, Philosophy Papers and Reviews 1(4), pp. 59-66., p. 60

⁷ MATEOS, O. Beyond greed and grievance: Towards a comprehensive approach to African armed conflicts: Sierra Leone as a case study. [aut. libro] Richard Bowd y Annie Barbara Chikwanha. Understanding Africa's contemporary conflicts. Pretoria : Institute for Security Studies, 2010, pp. 25-59.

⁸ AFISI, O T. 2009, Tracing contemporary Africa's conflict situation to colonialism, op. cit., p. 59.

⁹ Tracing contemporary Africa's conflict situation to colonialism, op. cit., p. 59.

Babatunde Tolu Afolabi¹⁰ (Afolabi, 2009, pág. 24) opina que el África occidental ha sufrido un retorno de la violencia, que ha generado la pérdida de innumerables vidas humanas e inmensos daños materiales, la proliferación de personas desplazadas internamente (IDP), y un constante flujo regional de refugiados, todo ello acompañado del aumento de la pobreza y las enfermedades, propiciado por la «proliferación de armas pequeñas y armas ligeras», y facilitando diversos tráficos ilícitos (seres humanos, estupefacientes), la minería ilegal o el bandolerismo, dando lugar a un deterioro aún mayor de las realidades que sufre la población.

Los conflictos actuales, aparentemente diferentes, comparten un cierto número de características. Son:

- Violentos: muchos responden a la caracterización «personas contra Estados» y algunos tienden hacia el genocidio.
- Prolongados: aunque en algunos casos, conflicto no sea manifiesto durante largos periodos de tiempo.
- Internos: pero con efectos sobre y desde los países vecinos y el propio sistema internacional.
- Amplios: frecuentemente involucran a un número creciente de colectividades.
- Inextricables: los adversarios no pueden terminar el conflicto de manera realista mediante una separación completa. Tendrán que continuar viviendo juntos después de la terminación del conflicto¹¹ (Mitchell C. R., 1997).

Pero ¿qué es un conflicto?

Para Lund¹² (1997, págs. 2-2) «El conflicto se presenta cuando dos o más partes perciben que sus intereses son incompatibles, expresan actitudes hostiles, o ... persiguen sus intereses a través de acciones que dañan los de las otras partes». Pero la definición de conflicto más universalmente adoptada es la de Mitchell¹³ (1981), que distingue tres componentes dentro de un conflicto, a su vez relacionados: Una «situación conflictiva», un «comportamiento conflictivo» y unas «actitudes y percepciones conflictivas». Mitchell, percibe el conflicto como «situación» por lo que una de las posibles soluciones es no intervenir en el mismo.

¹⁰ AFOLABI, B T Peacemaking in the ECOWAS Region: Challenges and Prospects. 2009 In : ACCORD, p. 24. 2009, Conflict Trends (2), pp. 24-30. ISSN 1561-9818 .

¹¹ MITCHELL, C R. Intractable Conflicts: Keys to Treatment. Gernika : Gernika Gogoratz Work Paper n.º 10, 1997. ISSN: 1136-5811

¹² LUND, M S. Preventing and Mitigating Violent Conflicts: A Revised Guide for Practitioners. Washington, D.C. : Creative Associates International, 1997.

¹³ MITCHELL, C R. The Structure of International Conflict. (reimpresa 1989). Nueva York : St Martin's Press, 1981.

El salto a la violencia en un conflicto, supone en opinión de Jolle Demmers, un «cambio de fase»¹⁴ (Demmers, 2012), y para que emerja la violencia, la «incompatibilidad de objetivos» deberá ser trascendente y, lo que es más importante, la violencia debe ser asumida por la sociedad como una estrategia legítima. Para nuestro estudio nos centraremos en los conflictos violentos.

Conflicto y violencia

Es frecuente que la sociedad conviva con ciertos «conflictos emergentes», que dan lugar a situaciones híbridas, en las que se producen simultáneamente situaciones de conflicto y de cooperación, lo que permitiría una evolución pacífica futura¹⁵. (Bowd & Chikwanha, 2010, pág. x)

Aunque los expertos discrepan cuando tratan de identificar las causas de los conflictos violentos, en general se acepta una cierta lógica basada en la ecuación de Arnson y Zartman¹⁶ (2006, pág. 144) «Need, Greed and Creed»; las Necesidades, la Codicia y las Creencias. Collier y Hoeffler¹⁷ (2000) afirmarían que los conflictos están provocados en general por «las oportunidades de apoderarse de las materias primas» y que «el motivo que aparecía en las reclamaciones no solía ser la causa principal de conflicto».

Lo que determinará la aparición de un conflicto es un conjunto de circunstancias y mecanismos desencadenantes. Los mecanismos desencadenantes son función en gran medida de la situación, pero comparten ciertas características como son:

- La presencia de luchas internas para dominar o controlar el Estado.
- La presencia de ciertos grupos étnicos que desean aumentar su autonomía o implantar su propio Estado independiente.
- La existencia de «Estados fallidos», donde la autoridad legítima para el uso de la fuerza ha desaparecido, estallado la violencia, y apareciendo milicias sectarias, señores de la guerra, y organizaciones delictivas que pretenden controlar el poder, en un Estado extremadamente débil.
- Estados inviables, donde la pobreza da lugar a una insatisfacción creciente con el estado de las cosas y la falta de soluciones, a lo que se une una ausencia de mecanismos no violentos para el cambio¹⁸ (Bowd & Chikwanha, 2010, págs. xi-xii).

¹⁴ DEMMERS, J. Theories of Violent Conflict: An introduction. Abigdon, Oxon : Routledge , 2012 .

¹⁵ BOWD, R; CHIKWANHA A. B. (2010). Introduction . En R. Bowd, & A. B. Chikwanha Understanding Africa's contemporary conflicts. Pretoria: Institute for Security Studies.

¹⁶ ARNSON, CYNTHIA J. y ZARTMAN, I. WILLIAM. Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia. [aut. libro] Manuela Mesa y Mabel Gonzalez. Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Barcelona : Anuario CIP : Icaria; Centro, 2006, pp. 121-144.

¹⁷ COLLIER, P y HOFFFLER, A. Greed and Grievance in Civil War, Policy Research Working Paper, 2355, Washington DC : Banco Mundial, 2000.

¹⁸ BOWD, R; CHIKWANHA A. B. (2010). Introduction . En R. Bowd, & A. B. Chikwanha Understanding Africa's contemporary conflicts. Pretoria: Institute for Security Studies, pp. xi-xii

La identificación de las raíces profundas de un conflicto es un paso básico para una eventual reconstrucción o rediseño del «ecosistema» tras el mismo. Pero centrémonos en África, y las causas reales de los conflictos que asolan el continente.

Descripción del escenario: El Sahara-Sahel

Como recoge la estrategia europea hacia el Sahel¹⁹ (EU, 2016, pág. 1), hay pocas áreas del mundo donde la interdependencia de seguridad y desarrollo sea más clara. La fragilidad de los gobiernos repercute en la estabilidad de la región y en la capacidad de combatir la pobreza y las crecientes amenazas a la seguridad. El Sahel, una de las regiones más pobres del mundo.

«Afrontar simultáneamente los desafíos de la extrema pobreza, los efectos del cambio climático, las frecuentes crisis alimentarias, el rápido crecimiento demográfico, la gobernabilidad frágil, la corrupción, las tensiones internas no resueltas, el riesgo de extremismo y radicalización violentos, el tráfico ilícito y las amenazas a la seguridad vinculadas al terrorismo. Los estados de la región tienen que hacer frente a estos desafíos directamente. Mauritania, Malí y Níger son los tres principales estados del Sahel, y el enfoque de esta Estrategia, aunque las condiciones geográficas —y por lo tanto los desafíos— también afectan a partes de Burkina Faso y Chad»²⁰. (EU, 2016, pág. 1)

Estos desafíos afectan a, y se ven afectados por ciertos actores regionales como Argelia, Libia, Marruecos o Nigeria, por lo que es necesaria una estrategia regional.

«Los problemas en el Sahel son transfronterizos y están estrechamente enlazados. Sólo una estrategia regional, integrada y holística nos permitirá avanzar en cualquiera de los problemas específicos. Una capacidad reforzada de seguridad y aplicación de la ley debe ir acompañada de instituciones públicas más sólidas y gobiernos más responsables, capaces de proporcionar servicios básicos de desarrollo a las poblaciones y de apaciguar las tensiones internas»²¹. (EU, 2016, pág. 2).

Las fronteras inconcretas

«En un tiempo pensé escribir un libro sobre Amín», escribe Ryszard Kapuscinski en su novela Ébano, «y lo quería hacer porque Amín era un clarísimo ejemplo de la relación entre el crimen y el bajo nivel cultural».

¹⁹ EU. Strategy for security and development in the Sahel. Bruselas : European External Action Service, 2016.

²⁰ Ibíd.

²¹ EU. Strategy for security and development in the Sahel. Op. cit. , p. 2.

«Amín procede de Kakwa, una comunidad pequeña cuyo territorio está dividido entre tres países: Sudan, Uganda y el Zaire. Los Kakwa no saben a qué país pertenecen —algo que, por otra parte, les es totalmente indiferente—, pues piensan en otra cosa: en cómo sobrevivir a pesar de la miseria y el hambre, que son el rasgo constante de este deprimido lugar de África en que no hay caminos, ni ciudades, ni luz ni tierra cultivable»²². (Kapuscinski, 2000, pág. 149)

Comunidades como la Kakwa, descrita en el párrafo anterior, son abundantes en África y particularmente en el Sahel occidental. Las fronteras trazadas con tiralíneas por las potencias coloniales dividen comunidades que siempre habían permanecido unidas, a la vez que unen comunidades que tradicionalmente han sido incompatibles. Turner recogía la idea de que el concepto de frontera ha estado asociada a lo largo del tiempo a la visión europea de división del terreno, característica del estado westfaliano²³.

Como opina Carlos Nahuel Oddone para el caso Latinoamericano, pero aplicable a nuestro caso:

«Las guerras de Independencia, guerras de liberación —por un lado— y guerras de establecimiento de nuevas fronteras —por el otro—, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas Repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista internacional y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el “yo” pasaba a ser parte del “otro”, es decir, que el “in” pasaba a ser parte del “out”²⁴». (Oddone, 2014, pág. 130).

Frontera y comunicaciones transfronterizas

La frontera, es generalmente percibida como una línea divisoria, pero supone muchas cosas más: representa un vínculo entre comunidades de diferentes países, unidas por vías de comunicación a ambos lados de la frontera, y una relación transfronteriza que se convierte en cotidiana. La «cotidianidad» de una frontera es una característica importante en África que nos permite identificar diferentes tipos:

²² KAPUSCINSKI, R. *Ébano*. Barcelona : Anagrama, 2000. ISBN-10: 8433925458, p. 149.

²³ La aparición del «Estado-Nación internacional» para regular con la Paz de Westfalia incorpora dos elementos centrales, la nacionalidad como identidad y la soberanía sobre un territorio dentro de unas fronteras. Además afronta la internacionalidad al transformar el «derecho de gentes» feudal, en un «derecho el funcionamiento del sistema interestatal».

²⁴ ODDONE, N. Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. 2014, p.130.

- La frontera ausente: son espacios fronterizos vacíos y no integrados en la economía y sociedad nacionales. Son las fronteras que más abundan en la zona norte de los países del Sahel.
- La frontera embrionaria: Es una frontera donde las relaciones entre los habitantes de ambos lados son espontáneas y poco reguladas por los diferentes Estados de la misma. Es un tipo de frontera abundante en África occidental y especialmente en la zona más meridional del área de estudio.
- La frontera en construcción: Una frontera activa donde la cooperación entre los dos Estados es abundante lo que permite mejorar el funcionamiento de los pasos de fronterizos, y promover tanto las infraestructuras viarias como los servicios especializados. Las relaciones entre autoridades a nivel local, y complementado las posibilidades mutuas para mejorar el bienestar y reducir la pobreza.
- La frontera consolidada: donde aparecerían ciertos centros urbanos que operan como polos de intercambio comercial, con organizaciones empresariales binacionales. Sería el caso de la frontera entre Melilla y Nador.

Si la frontera en construcción apenas existe en el sur del Sahel, la consolidada simplemente es inexistente. Para entender los procesos fronterizos se pueden emplear dos conceptos contrapuestos: la «linealidad» y la «zonalidad». El concepto de «linealidad» o de «línea limítrofe» es esencialmente de carácter jurídico y es el que aparece en los tratados internacionales sobre los límites del Estado. Sin embargo, en el ámbito conceptual de «zonalidad», el término «frontera» tiene un significado social y económico²⁵ (OLIVEROS, 2002).

El efecto centro-periferia

Para Colin Flint²⁶ (2012, pág. 161), el paradigma geográfico anglo-americano, que ha sido dominante hasta el día de hoy imponiendo su propia «metageografía»²⁷. El paradigma angloamericano mostraba el mundo dividido en «un mosaico de Estados-nación», y durante muchas décadas, la geopolítica se centró casi exclusivamente en las relaciones de poder, y los conflictos interestatales dentro de una «meta-geografía» de Estados-nación. Esto tuvo sus efectos en la neocolonización, particularmente durante la Guerra Fría.

Pero la globalización ha proyectado una nueva «metageografía» en la que los flujos humanos, financieros, y de bienes de consumo, a través de las fronteras hacen que refugiados, multinacionales, o instituciones financieras

²⁵ OLIVEROS, L. El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. 2002.

²⁶ FLINT, C. Introduction to Geopolitics, 2.^a edición. Nueva York : Routledge, 2012, p.161

²⁷ Estructura espacial a través de la cual la gente ordena su conocimiento del mundo.

pasaran a ser actores geopolíticos cruciales. En palabras de Flint, «el poder político no supone solamente controlar el territorio, tiene que ver también con controlar movimientos, o ser capaces de construir una red en beneficio propio a través de las fronteras políticas». El Estado, sus principios (democracia, liberalismo) y los mecanismos que habían regido la política internacional, estaban siendo cuestionados.

Del «imperativo cartográfico» al «espacio de guerra»

*«El contenido se utiliza inicialmente para diseñar el recipiente, posteriormente, el recipiente determina los contenidos»²⁸ (Retaillé, *L'impératif territorial*, 1996, pág. 25).*

Cuando tratamos de identificar como están situados determinados grupos dentro de un espacio —por ejemplo, el Sahel—, lo hacemos por medio de un mapa. Estamos «diseñando un recipiente», una realidad percibida de referencia. Hemos creado un «imperativo cartográfico», un método de identificación que, tras dividir el espacio en diferentes zonas contiguas, asignamos a cada zona una cultura o una población. La relación biunívoca entre poblaciones y espacio convierte a la citada ubicación en la identidad primaria para la población específica²⁹ (Lechartier, 2005, pág. 18).

Con lo anterior adoptamos una descripción demasiado simplificada del Sahel. En el Sahel se identifican diferentes regiones, pero sus límites no son definidos y responden más al concepto de núcleos o «polos». Las ciudades o núcleos urbanos tienen, como Nouakchott y Nouadhibou en Mauritania, Niamey en Níger, o Bamako en Mali, un carácter centrípeto³⁰ (Lechartier, 2005, pág. 18).

Otro modelo de utilidad para explicar la realidad del Sahel, es el del «espacio nómada»³¹ (Retaillé, 1998), que se centra en la importancia de los enlaces que unen «lugares», cuyo control no depende de la ocupación del territorio sino de la capacidad para controlar las rutas entre los mismos. Este espacio ha sido denominado de forma metafórica «casa de la guerra»³², ya que el poder se basa en la proyección de la fuerza y control sobre vías y sobre los núcleos sedentarios, pero no su ocupación.

²⁸ RETAILLÉ, D. *L'impératif territorial*. [aut. libro] Bertrand Badie y Marie-Claude, Smouts. *L'international sans territoire*. Paris : L'Harmattan, Cultures et conflits, 1996, pp. 21-40, p. 25.

²⁹ LECHARTIER, C. *L'espace nomade du pouvoir politique en Mauritanie*. Des lieux de la bediyya de l'Est à la capitale. Rouen : Université de Rouen , 2005, p.18.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ RETAILLÉ, D. *L'espace nomade*. 1, 1998, *Revue géographique de Lyon*, Vol. 73, pp. 71-82.

³² Dar al-Islam literalmente por casa del islam', es el nombre utilizado para designar al conjunto de las tierras controladas por gobiernos musulmanes, frente a Dar al-Harb, literalmente «casa de la guerra», las tierras habitadas por los no musulmanes.

Las lógicas de estado y de clan o tribal se basan en dos paradigmas opuestos: el sedentario y el nómada.

Lógica espacial estatal «exclusividad y exhaustividad» del espacio

La lógica del Estado se define con dos aspectos, político y espacial, que están íntimamente relacionados. El Estado tiene su propia lógica espacial en el Sahel. La existencia de los Estados del Sahel y su resiliencia, depende de la ocupación de un territorio y de la existencia de una amenaza contra sus fronteras, que al delimitar su territorio, se convierte en una amenaza contra el Estado, que solo se puede materializar en su territorio. La lógica del Estado, es necesaria para ejercer el poder de forma exclusiva y exhaustiva ya que el Estado lo controla todo, y todo lo que se encuentra fuera de su territorio deja de ser relevante³³ (Lechartier, 2005, págs. 52-53).

Las capitales —Nouakchott en Mauritania, Niamey en Níger, o Bamako en Mali—, representan la expresión más clara de la lógica espacial del Estado. Tienen un carácter centrípeto ya que tanto el país, como un gran número de sus habitantes son atraídos al mismo tiempo hacia un núcleo central. Todo tiene su espacio en la capital, allí se encuentran los órganos políticos de la República, se hablan todas las lenguas, y se pueden encontrar —por primera vez— miembros de todas las tribus. La existencia política del Estado saheliano, está íntimamente relacionada con el carácter centrípeto de la capital.

La capital es igualmente relevante como centro logístico para el transporte de mercancías y por ser lugar de concentración y residencia de donantes y diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales. Además, las importaciones al país se producen a través de Nouakchott y el puerto de Nouadhibou en Mauritania, de Niamey en Níger, y de Bamako en Mali, y sus oficinas aduaneras se encuentran en las proximidades de la capital, no en las fronteras.

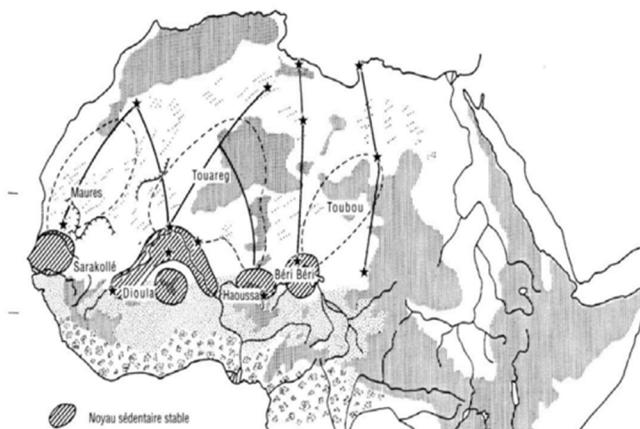
La lógica tribal

Si la lógica espacial estatal define la concepción sedentaria, la lógica tribal define la nómada. La tribu nace como una realidad política: lo importante no era el origen de los individuos, sino las razones por la que se unen a la misma. Todos sus miembros comparten los derechos y obligaciones de carácter económico, jurídico o político, de la misma forma que lo hacían en la época precolonial.

La tribu es de hecho una alianza política, y son los objetivos, y no la sangre, lo que une a los nuevos miembros cuando se integran una tribu, renunciando a sus relaciones pasadas. La titularidad de las tierras residía en la Qabila y

³³ LECHARTIER, C. L'espace nomade du pouvoir politique en Mauritanie, op. cit., pp. 52-53.

Figure 2 : Les unités régionales méridiennes



todos los estratos de la tribu participaban en la defensa del territorio tribal. La lógica de poder en la tribu depende de la existencia de otros grupos, ya que su objetivo es defender los intereses de sus miembros³⁴ (Lechartier, 2005, pág. 54).

La alianza que supone la tribu, evoluciona en función de los avatares de la política y si esta cambia, puede provocar una modificación en la composición de la tribu³⁵ (Lechartier, 2005, pág. 55). Así, cuando una facción de un clan se muestra contrario a un determinado objetivo político, podría llegar a separarse y generar otro nuevo clan o fracción. Un componente esencial de su libertad es su capacidad de cambiar a otro clan o alianza. El clan, la tribu, está en un reajuste permanente³⁶ (Lechartier, 2005, pág. 55).

Sin embargo, la legitimidad se obtiene por linaje, familiar o putativo, en referencia a un ancestro común, pero de hecho, los lazos de sangre no son el fin. Ibn Jaldún aclara esta aparente contradicción:

«Una persona de un determinado linaje también podrá agregar a personas de otra procedencia (...) el linaje identifica las consecuencias del linaje: la pertenencia a un clan en particular (...) significa que se somete a sus leyes (...) después de la cual pasa el tiempo y el linaje original está casi olvidado»³⁷ (Khalidun, 1967-1968, pág. 216).

Para la legitimidad del líder es importante disponer de una genealogía noble, pero en último caso la valentía y arrojo, la honestidad y el conocimiento

³⁴ LECHARTIER, C. L'espace nomade du pouvoir politique en Mauritanie, op. cit. p. 54.

³⁵ Ibid. p. 55

³⁶ Ibid.

³⁷ KHALDUN, I. Discours sur l'histoire universelle. [trad.] Vincent Monteil. Beyrouth : Sindbad, Actes Sud, 1967-1968, p. 1138.

son las tres cualidades que permiten legitimar la función del líder. El peso relativo de estas cualidades depende de que se trate de tribus guerreras o morabitas, pues mientras las primeras valoran más el arrojo, las segundas la honestidad y el conocimiento.

Países en la periferia: la fragilidad del Estado

Los países en las periferias comparten características como ausencia de control del poder central sobre las fronteras económicas, culturales y políticas. En las periferias:

«El carácter distintivo espacial es contrarrestado por la falta o debilidad de los procedimientos establecidos para la defensa y el control de las fronteras que los separan del mundo exterior. La falta de control sobre las fronteras políticas, económicas y culturales es, por tanto, un atributo clásico de la condición periférica»³⁸ (Stein Rokkan, 1983).

En la alta edad media, el Sahel se configura como «espacio fronterizo» donde se producen interrelaciones complejas dentro de las sociedades locales y entre estas con las tribus guerreras, mercaderes y morabitas, procedentes del Magreb. La zona del Sahel se incorpora al ámbito arabo musulmán ya existente en el norte pero como región económica y culturalmente periférica. Pero el proceso de arabización afecta de forma diferente a los diversos estratos de la población.

Es frecuente describir al Sahel como un «conector», un espacio por el que atravesaban las caravanas que marchaban entre Marruecos y las orillas de los ríos Senegal y Níger. Pero además representa un paso de importancia estratégica: los franceses colonizaron el Sahel por su importancia estratégica como vía de comunicación, y no por sus recursos (Lechartier, 2005, pág. 15).

El Sahel es un espacio periférico que contiene diferentes identidades, que se encuentra a caballo entre del Magreb y el África Occidental, donde se integran diferentes visiones en un mismo espacio, y donde la concepción europea del Estado carece de lógica, donde la cultura nómada sobrepasa todas las divisiones estatales, y donde el «territorio» carece de relevancia por su vaciedad.

Lo anterior propicia una gobernanza débil, favorecida por las fronteras porosas, que las hacen deseables para los más diversos movimientos de personas y mercancías —legales e ilegales— lo que se ha convertido a lo largo de los siglos en una forma de vida.

³⁸ ROKKAN S, URWIN D. Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries. s.l. : Sage, 1983, p. 218. SBN 9780803997608

Los espacios vacíos - los vacíos de poder

El terreno vacío es ideal para establecer «santuarios» por parte de grupos terroristas, algunos con larga tradición (AQMI), y que tras la muerte de Gaddafi han proliferado al norte de Mali especialmente en su zona fronteriza con Mauritania. Con instituciones políticas débiles, tensiones étnicas, ausencia de servicios esenciales, y una corrupción endémica, los Estados sahelianos no pueden controlar sus fronteras, ni gestionar el uso legítimo de la fuerza, por lo que la delincuencia transnacional organizada encuentra un vacío de poder idóneo³⁹ (Boukhars, 2012, pág. 1), dando lugar a tensiones internas y transnacionales.

Tensiones internas

Tres tipos de tensiones tienen un efecto negativo en los tres países del Sahel en los que nos hemos centrado:

- La presencia de Estados corruptos y con instituciones débiles.
- Las tensiones sociales y políticas nacidas de las estructuras tribales tradicionales y en las divisiones étnicas y raciales y
- La radicalización galopante que afecta al segmento más joven de la población⁴⁰ (Boukhars, 2012, pág. 4).

Estas tensiones se potencian mutuamente, dando lugar a un ciclo continuo de violencia, que debe ser neutralizado para recuperar la necesaria tranquilidad.

Ante el clientelismo del sistema, los miembros de la oposición democrática se sitúan en posiciones claramente desfavorables respecto a los grupos que apoyan a las fuerzas dominantes, que generalmente están apoyadas por las Fuerzas Armadas o una parte de ellas⁴¹ (Boukhars, 2012, pág. 6). Como afirmaba el embajador mauritano Ould Dedach,

«la contracción del Estado-nación y su fracaso a la hora de lograr un desarrollo económico y una armonía social real, y su alejamiento de los ciudadanos han agravado el problema en el Sahel, (...) las divisiones coloniales que ponen las bases para el nacimiento de los estados en la región de Sahel sin tener en cuenta consideraciones de carácter nacional son algunas de las causas de los actuales problemas étnicos entre Tuareg y el gobierno de Mali (...)»⁴² (Oumar, 2012).

³⁹ BOUKHARS, A. The Drivers of Insecurity in Mauritania. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012. Obtenido en <http://carnegieendowment.org/2012/04/30/drivers-of-insecurity-in-mauritania/ak2i>, p. 1.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 4.

⁴¹ BOUKHARS, A. The Drivers of Insecurity in Mauritania. *Op. cit.*, p. 6.

⁴² OUMAR, J. Sahel instability impacts Mauritania. Magharebia. [En línea] 19 de marzo de 2012. www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/features/awi/features/2012/03/19/feature-02.

Amenazas externas

El problema de por sí grave de la radicalización de la juventud, se ve potenciado por la interacción con la delincuencia transnacional organizada, los tráfico ilícitos y los grupos terroristas. Por su situación geográfica y la práctica ausencia de fronteras, el Sahel es terreno propicio para diferentes clases de tráfico, entre ellos el de armas. Documentos filtrados de la embajada de EE.UU., en Nouakchott⁴³ son un ejemplo de la situación:

«El narcotráfico en Mauritania está en aumento y puede convertirse en una preocupación no sólo para el país sino también la región (...). Las autoridades francesas han encontrado pruebas de que rebeldes tuareg y terroristas de AQMI a lo largo de la frontera Mauritania-Mali se benefician del tráfico mediante el cobro de derechos de paso, la venta de agua, gasolina y alimentos a los traficantes, y proporcionarles conductores (...). La explosiva combinación de tráfico de drogas y el mal gobierno podría llevar Mauritania al camino de convertirse en un narco-estado».

La propagación de armas consecuencia de los múltiples conflictos sirve de potenciador de otros conflictos, especialmente en Mali y ha producido un flujo continuo de refugiados que tratan de salvarse del conflicto entre los rebeldes Tuareg y el ejército, lo que a su vez se ve reforzado por la delincuencia transnacional y grupos terroristas regionales.

La historia: la influencia de la colonización

La partición de África y el nuevo imperialismo

La población que habitaba África a partir del año 1880 sería testigo de los cambios más determinantes de los últimos tiempos. África sería ocupada y dividida, por las potencias imperialistas europeas, de una forma coordinada, rápida y relativamente fácil, y basándose en teorías entonces en boga como el darwinismo social, el cristianismo evangélico, la del prestigio nacional, o la de equilibrio de poderes⁴⁴ (Bohahen, 1990, págs. 12-13).

La conferencia de Berlín y otros acuerdos y la conquista militar, se producen en una misma generación. África, dividida por las potencias europeas en unas catorce unidades políticas no sería nunca más reconocibles por sus

⁴³ «Mauritania: A New Drug-Trafficking Hub in the Making?» WikiLeaks, June 9, 2011, <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09NOUAKCHOTT386.html>.

⁴⁴ BOHAHEN, A. General History of Africa. VII Africa under colonial domination 1880-1930. Berkeley : Univ of California Pr; Edición: Abridged, 1990. ISBN-13: 978-0520067028, pp. 12-13.



anteriores pobladores. Las nuevas fronteras trazadas, fueron arbitrarias y distorsionaron para siempre orden socio-político preexistente⁴⁵ (Bohahen, 1990, pág. 22).

Las consecuencias de la colonización

Las opiniones sobre la influencia de la colonización en la situación actual son divergentes. Así, el escritor nigeriano A.O.Ikelegbe⁴⁶ (1989, pág. 151) opina que el colonialismo fue «el hacha que desarraigó la tradición africana, dejando a la población a la deriva, con escasas posibilidades de extraer experiencias del pasado». En sentido opuesto se pronuncia el keniano Ali Mazrui⁴⁷ (1984), que defiende que la violencia, en los actuales sistemas dictatoriales, o escasamente democráticos «en cierto sentido siguen los modelos establecidos por los grandes líderes africanos del pasado», que se basa en lo que se define como la «tradición de los mayores», la «sabia tradición» o la «tradición guerrera».

⁴⁵ Ibid., p. 22

⁴⁶ IKELEGBE, A. O. Checks on the abuses of political power. [aut. libro] Zaccheus Sunday Ali, John A. A. Ayoade y Adigun A. B. Agbaje. African Traditional Political Thought and Institutions. Lagos : Centre for Black and African Arts and Civilization (CBAAC), 1989, p. 342.

⁴⁷ MAZRUI, A. y TIDY, M. Nationalism and New States in Africa . Nairobi : Heinemann International Literature & Textbooks , 1984.

El neocolonialismo

Finalizada la II Guerra Mundial, surge con fuerza el nacionalismo africano. Pero las industrias occidentales tenían una dependencia crítica de las materias primas africanas, por lo que, durante la Guerra Fría, los países occidentales nunca permitirían una independencia real, que lanzara a los jóvenes países a los brazos de la Unión Soviética⁴⁸. (Ndongo-Bidyogo, 2010).

Aparece la Doctrina Kirkpatrick, expuesta, en el contexto de la Guerra Fría, por la embajadora Jeane Kirkpatrick, como medio para explicar y legitimar, el apoyo que proporcionaba entonces los Estados Unidos a multitud de dictaduras cuya única característica común era ser anticomunistas⁴⁹ (Kirkpatrick, 1983).

Esta corriente de pensamiento favorece la continua inestabilidad de ciertos países africanos tras su independencia, y el brote de conflictos bélicos. El colonialismo había dado paso a otra forma de «neocolonialismo», y las independencias habían perdido su auténtico sentido: África alcanzó sus independencias, pero nunca obtuvo una auténtica soberanía⁵⁰ (Ndongo-Bidyogo, 2010).

Como resultado del colonialismo, el neocolonialismo mantiene su determinismo racial, opina Donato Ndongo-Bidyogo⁵¹ (2010). Ese determinismo racial defendía que los africanos eran «eternos menores de edad, incapaces de gobernarse por sí mismos, de convivir en armonía, o de organizarse en sociedad». Aquí nace la corriente que atribuye que los conflictos y la violencia en África, son consecuencia del «tribalismo», y da lugar a una visión paternalista y compasiva que asocia África con hambre e inmigración⁵² (Martin, 2005).

El rol heredado por las élites africanas de los antiguos colonos, dio lugar a Estados neopatrimoniales, donde las élites copan las posiciones importantes de la administración del Estado⁵³ (Martin, 2005). El neopatrimonialismo, ha generado una corrupción galopante en África, que se ha convertido en el endémico. El poder del Estado se transforma en una herramienta con la que sacar provecho personal y el golpe de Estado el método preferido para alcanzar el deseado poder⁵⁴ (Tavares, 2004).

⁴⁸ NDONGO-BIDYOGO, D. África: medio siglo de frustración. El País. 30 de julio de 2010, p. 4.

⁴⁹ Kirkpatrick, Jeane J. Published by (Paper). Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics. Nueva York : Simon & Schuster, 1983. ISBN 13: 9780671492663.

⁵⁰ NDONGO-BIDYOGO, D. Op. cit.

⁵¹ Ibid.

⁵² MARTIN, O. África, el continente maltratado. Guerra, expolio e intervención internacional en África negra. Barcelona : Cristianismo y Justicia, 2005.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ TAVARES, F P. 2004. ¿Por qué tantos golpes de Estado en Arica? Desintegración de las soberanías nacionales, le monde diplomatique, Número 55.

La fragilidad de los Estados poscoloniales

Pero retornemos al conflicto en África y sus causas, examinado la opinión de autores africanos.

Causas reales de los conflictos en África

Sobre la proliferación de conflictos interestatales en África Occidental, Nanci Annan⁵⁵ opina que los mismos se han visto favorecidos por la pobreza, la falta de respeto de los derechos humanos, y administraciones incompetentes, pero fundamentalmente por otros factores como la corrupción, la marginación sectaria y el flujo creciente de armas pequeñas y ligeras⁵⁶ (Annan, 2014).

Cybil Obi en un artículo titulado «Conflicto y Paz en África Occidental», defiende que las causas de la proliferación de conflictos particularmente en el África Occidental son consecuencia tanto de ciertos factores históricos, como de las crisis sociales y económica, de las consecuencias del «autoritarismo» y de las políticas sectarias, la influencia de potencias globales y los conflictos a nivel local⁵⁷ (Obi, 2012). Como caldo de cultivo y elemento común con todas las causas anteriores aparecen la corrupción y la gobernanza débil⁵⁸ (Annan, 2014).

La gobernanza débil y la corrupción

Nanci Annan⁵⁹ (2014) defiende que los regímenes de África Occidental han gestionado mal sus recursos y debilitado su Estado de derecho, lo que ha tenido como consecuencia un estancamiento económico, políticas permanentemente sujetas a sospechas y a una proliferación de conflictos sociales. Esos factores se han convertido en elementos y en caldo de cultivo para la inestabilidad civil y los conflictos violentos que proliferan en África Occidental. Numerosos estudios académicos realizados sobre los conflictos en África, han identificado una gobernanza deficiente y la corrupción galopante como los factores determinantes para el mantenimiento de la violencia, y la proliferación de conflictos que impiden el progreso en la región.

⁵⁵ Del Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre.

⁵⁶ ANNAN, N. «Violent Conflicts and Civil Strife in West Africa: Causes, Challenges and Prospects Stability». International Journal of Security and Development 3(1):3, 2014, pp. 1-16. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.da>.

⁵⁷ OBI, C, 2012 ,Conflict and peace in West Africa.. Uppsala, Sweden : s.n., The Nordic Africa Institute. <http://www.nai.uu.se/publications/news/archives/051obi>.

⁵⁸ ANNAN, N. Violent Conflicts and Civil Strife in West Africa. Op. cit.

⁵⁹ ANNAN, N. Violent Conflicts and Civil Strife in West Africa Op. cit.

Conflictos como los de Nigeria, Guinea-Bissau, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, confirma la incidencia de la mala gobernanza y la corrupción en el origen y desarrollo de los mismos⁶⁰ (Fithen, 1999). La corrupción en Nigeria, el país más poblado de la región, es considerado el factor determinante en los conflictos en el delta del Níger⁶¹ (Brock, 2012).

La región del delta del Níger, que disfruta de enormes recursos energéticos, es sin embargo, la zona más pobre del país, porque la corrupción no permite que ni siquiera una fracción de las inmensas rentas generadas llegue al ciudadano ordinario. Más recientemente y en combinación con el sectarismo, también la mala gobernanza y la corrupción están en el origen del grupo terrorista Boko Haram⁶² (Ejibunu, 2007).

The voices of the people narra una situación parecida en Guinea-Bissau:

*«El Presidente roba. El Gobernador roba. El primer ministro e incluso el ministro roban. El administrador roba. ¿Quién no va a robar? El país está siendo destruido por el Presidente. Fue allí donde comenzó la destrucción. Si el Presidente se lleva veinticuatro mil millones (CFA), ¿qué queda?»*⁶³ (Voz di Paz and Interpeace, 2010).

Falta de respeto de los derechos humanos

La dispersión de los abusos y de violaciones graves de los derechos humanos también son causa tanto de disturbios civiles y conflictos violentos en África Occidental. Los casos de violencia género, asesinatos y represalias, se producen ante el despotismo de funcionarios e instituciones, dando lugar a una injusticia social galopante, causadas, entre otros asuntos, por desigual distribución de los recursos y sus beneficios, y controlada solo por medio de unas represiones brutales⁶⁴ (HRW, 2003).

Así, por ejemplo en Nigeria las violaciones graves de los derechos humanos es otro de los factores identificados como causa de la aparición de grupos insurgentes en la región del delta del Níger⁶⁵ (Ejibunu, 2007, pág. 17). A ello

⁶⁰ FITHEN, C. Diamonds and war in Sierra Leone: cultural strategies for commercial adaptation to endemic low-intensity conflict. London: : Department of Anthropology, University College, London, 1999. disponible en <http://discovery.ucl.ac.uk/1317917/>.

⁶¹ BROCK, J. Nigeria's Boko Haram killed 935 people since 2009. Reuters. [En línea] 24 de enero de 2012. [Citado el: 10 de mayo de 2015.] <http://www.reuters.com/article/2012/01/24/us-nigeria-sect-idUSTRE80N1GX20120124>

⁶² EJIBUNU, H T 2007. Nigeria's Niger Delta crisis: Root causes of peacelessness. [aut. libro] R H ed. Tuschl. 2007.

⁶³ Voz di Paz and Interpeace. Root causes of conflict in Guinea-Bissau: The voices of the people. Guinea-Bissau: : Voz di Paz/Interpeace., 2010.

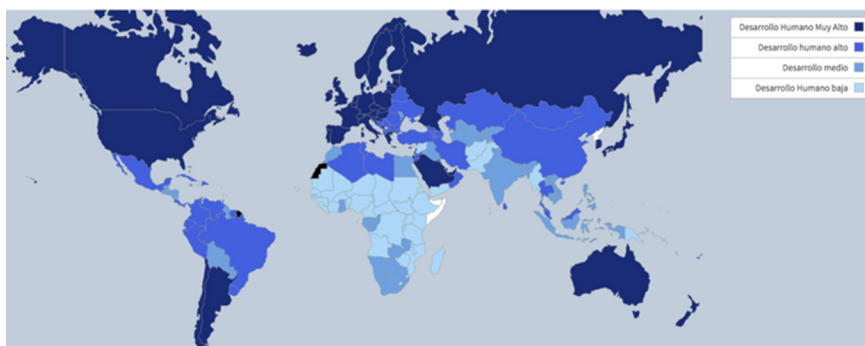
⁶⁴ HRW, (Human Rights Watch). The regional crisis and human rights abuses in West Africa: A briefing paper to the U.N. Security Council. Nueva York : HRW, 2003.

⁶⁵ EJIBUNU, H T 2007. Op. cit., pág. 17.

hay que sumar la contaminación extrema y la marginación económica, consecuencia de las actuaciones de empresas petroleras, que apoyadas por los cuerpos de seguridad del Estado, se suman a las violaciones de los derechos humanos⁶⁶ (Ejibunu, 2007, pág. 17).

La pobreza y marginación

Pero Nanci Annan nos recuerda que no podemos olvidar la pobreza⁶⁷ (Annan, 2014). En su opinión, la prevalencia de la pobreza representa uno de los principales fracasos para el África Occidental. Según el informe sobre Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los diez peores índices de desarrollo humano se encuentran en África, siendo República Centroafricana, Níger y Chad los peor situados ⁶⁸ (UNDP, 2012).



Para James Fearon y David Laitin⁶⁹ (Fearon & Laitin, 2003) «un mayor grado de diversidad étnica o religiosa (...) por sí mismo no son una causa importante y directa del conflicto civil violento (...)». Pero en una comunidad tan fraccionada como la de nuestra región, el factor étnico es causa de división y detonante tanto de violencia civil como de conflictos en las comunidades, entre distintas comunidades, y entre estas y el Estado.

La proliferación de armas pequeñas y armas ligeras

Destruir las armas pequeñas y ligeras es una asignatura pendiente en el África occidental —opina Nanci Annan⁷⁰ (Annan, 2014)—, debido a su abundancia y facilidad de obtención, combinado con la existencia de fronteras

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ ANNAN, N. Violent Conflicts and Civil Strife in West Africa. Op. cit.

⁶⁸ UNDP, (United Nations Development Program). UNDP Human Development Report. New York : UNDP, 2016. <http://hdr.undp.org/es/data>

⁶⁹ FEARON, J y LAITIN, D. 2003, Ethnicity, insurgency and civil war. American Political Science Review 97(1), págs. 75–90. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055403000534>. p. 61.

⁷⁰ ANNAN, N. Violent Conflicts and Civil Strife in West Africa. Op. cit.

extremadamente permeables y legislaciones excesivamente tolerantes que facilitan su uso⁷¹ (Keili, 2008). El movimiento de armas incontroladas en los Estados y a través de las fronteras, ha hecho crecer la probabilidad de aparición de conflictos dentro de la subregión y la presencia masiva de armas ha propiciado que se mantengan activos conflictos en países como Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Níger, Senegal, Sierra Leona, y Togo, a veces gracias a las armas suministradas por ciertos gobiernos a las guerrillas de otros países⁷² (Keili, 2008).

El componente militar

En 1957, Huntington, escribiría su seminal libro sobre relaciones cívico militares «The Soldier and the State». Huntington se refería a la función militar en los países occidentales, particularmente en los EE.UU., pero nos puede servir de modelo del tipo de relación a la que debemos aproximarnos. A pesar de la antigüedad del trabajo de Huntington, es trasladable a la actualidad, particularmente en regiones como el África occidental.

Función militar

Cualquier cuerpo de oficiales —opina Huntington— se adherirá a la ética solo en la medida que esta sea una ética profesional, esto es, en la medida de que está conformada por los imperativos profesionales más que sociales. La mentalidad militar puede ser definida de forma abstracta como un tipo ideal weberiano, en cuyos términos las creencias de hombres y grupos actuales pueden ser analizados⁷³ (Huntington, 1957, pág. 61).

En su estudio, Huntington opina que la profesión militar depende de la presencia de Estados competidores; ya que la misión de la profesión es «mejorar la seguridad militar del Estado» y el desempeño de esta responsabilidad requiere cooperación, organización y disciplina. Tanto por ser su obligación servir a la sociedad en su totalidad como por la naturaleza de los medios que emplea para realizar sus tareas, el militar destaca la importancia del grupo por encima del individuo. El éxito en cualquier actividad requiere la subordinación de la voluntad del individuo a la voluntad del grupo. Tradición, espíritu militar, unidad, comunidad se sitúan en la parte más elevada del sistema de valores de los militares⁷⁴ (Huntington, 1957, pág. 63).

⁷¹ KEILI, F. L. Small arms and light weapons transfer in West Africa: a stock taking. Geneva, Switzerland: Disarmament Forum 4 United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2008.

⁷² *Ibíd.*

⁷³ HUNTINGTON, S. P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-military Relations*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1957. ISBN 0674817362, 9780674817364

⁷⁴ HUNTINGTON, S. P. *The Soldier and the State*, op. cit. 63.

Militares y política

La percepción militar de la política nacional refleja sus responsabilidades profesionales respecto a la «seguridad militar del Estado» lo que les lleva a considerar

- La primacía del Estado-nación, unidad básica de organización política.
- La inseguridad permanente y la inevitabilidad de la guerra: al poner de manifiesto la naturaleza continua de las amenazas a la seguridad militar del Estado, lo que justifica disponer de unas fuerzas militares potentes, diversas, y preparadas.
- Oponerse a la extensión de los compromisos adquiridos y a empeñar sus fuerzas en guerras, excepto cuando la victoria se considere segura⁷⁵ (Huntington, 1957, págs. 64-6).

El papel de los militares en relación con la sociedad ha sido frecuentemente descrito con términos como «control civil», es decir, en términos de poder relativo entre civiles y militares, lo que implica que el control civil solo se obtiene, en la medida en que se reduce el de los militares, y por tanto, el principal problema a la hora de definir el control civil es como se puede minimizar el poder militar. Se puede en cualquier caso identificar dos aproximaciones al control civil:

- Control civil subjetivo: se obtiene al maximizar el poder civil en comparación con el de los militares, e históricamente se ha manifestado de dos formas:
 - ✓ Control civil por medio de las instituciones gubernamentales.
 - ✓ Control civil por medio de la constitución.
- Control civil objetivo: se consigue maximizando la profesionalidad militar, que es en un sentido objetivo la finalidad del control civil (Huntington, 1957, págs. 80-4)⁷⁶.

Las relaciones entre poder, profesionalismo, e ideología dan lugar a cinco patrones básicos cívico-militares:

1. Ideología antimilitarista, con poder político militar alto, y profesionalidad militar escasa. Es característica de los países más atrasados o de aquellos que, siendo más avanzados sufren amenazas a la seguridad que se intensifican de forma súbita, con lo que los militares intensifican su poder político.
2. Ideología antimilitarista, con poder político militar escaso, y profesionalidad militar escasa. Solamente aparece cuando la ideología de la sociedad es tan intensa que hace imposible escapar a su influencia con independencia de cuanto se reduzca el poder político de los militares.

⁷⁵ *Ibíd.*, 64-66.

⁷⁶ HUNTINGTON, S. P. *The Soldier and the State*, op. cit. pp. 80-4.

3. Ideología antimilitarista, con poder político militar escaso, y profesionalidad militar elevada. Aparece en sociedades donde son escasas las amenazas a su seguridad.
4. Ideología promilitar, con poder político militar alto, y profesionalidad militar elevada. Característico de sociedades que sufren amenazas a su seguridad, y favorable a los valores militares, lo que daría lugar a un alto nivel de poder político militar y mantener un nivel alto de profesionalidad con un control civil objetivo.
5. Ideología promilitar, con poder político militar escaso, y profesionalidad militar elevada. Sociedad con escasas amenazas a la seguridad dominadas por sociedades conservadoras o simpatizantes con los puntos de vista militares.

Pero para poder aplicar nuestras herramientas en un escenario de posconflicto, en principio este debe finalizar, aunque como veremos la finalización del conflicto no es una condición *sine qua non*.

El fin del conflicto

El proceso más relevante para un conflicto a todos los niveles sociales es la terminación del mismo. Una característica importante de la terminación del conflicto, es que se trata de un proceso bilateral donde los papeles principales son ejecutados por los adversarios.



La mayoría de las finalizaciones de conflictos comparten ciertas características como son: la transformación de las estrategias coercitivas, reconocer la necesidad de alcanzar un compromiso, renuncia a ciertas demandas que habiendo estado en el origen del conflicto, han supuesto divisiones y un coste excesivo. Un punto esencial es la decisión de en qué momento u estado del conflicto se pueden abandonar esos objetivos y comenzar el compromiso, excepto en las raras ocasiones en que la superioridad es tan absoluta que se pueden alcanzar los objetivos en disputa sin contar con la aquiescencia del contrincante⁷⁷ (Mitchell C. R., *The Structure of International Conflict*, 1981, págs. 166-7).

⁷⁷ MITCHELL, C. R. *The Structure of International Conflict*. Op. cit. p. 166-7.

En cualquier caso, el proceso implica evaluaciones sobre los beneficios que reporta la continuación del conflicto, en comparación con los que se obtendrían alcanzando un compromiso. Analíticamente, hay tres grupos de circunstancias genéricos en la que se tiene que decidir la finalización del conflicto: la percepción de triunfo, la percepción de estancamiento, la percepción de fracaso.

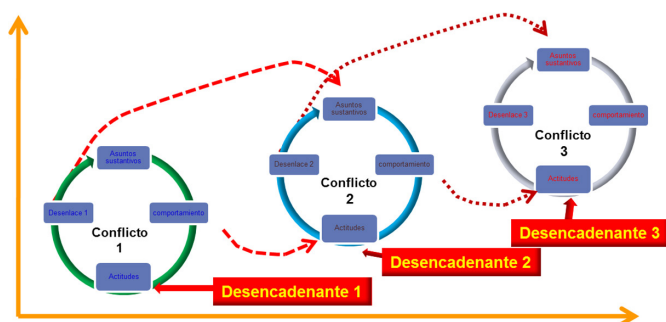
Respecto a la primera parecería sorprendente aceptar negociar una solución de compromiso con un enemigo militarmente derrotado. En caso de estancamiento, aunque este sea evidente, y excepto que se llegue al agotamiento, en general se tiende a continuar el conflicto, pero aparecen ciertos factores que favorecen el acuerdo:

- La búsqueda de una situación posconflicto más favorable.
- El deseo de prevenir conflictos futuros.
- La necesidad de justificar el sacrificio por medio de ciertas ganancias en el acuerdo final.

Por último, el fracaso rara vez es evidente y obligaría a sus líderes a admitir su derrota públicamente, por lo que la situación posconflicto, incluso aunque se negocia bien los acuerdos, será considerablemente peor que la de partida⁷⁸ (Mitchell C. R., *The Structure of International Conflict*, 1981, págs. 74-82).

Acuerdos y resolución de un conflicto con intervención de terceros

La diferencia entre alcanzar un acuerdo para finalizar un conflicto y resolver un conflicto es de importancia manifiesta. Ambos, el acuerdo y la resolución de conflicto pueden considerar la participación de una o más terceras partes, que pretendan influir sobre un conflicto manifiesto y activo, y alcanzar ciertos resultados cambiando el comportamiento y actitudes u objetivos de los adversarios⁷⁹ (Mitchell C. R., *The Structure of International Conflict*, 1981, pág. 275).



⁷⁸ MITCHELL, C. R. *The Structure of International Conflict*, pp. 74-82.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 275.

En el caso de alcanzar un acuerdo, se realizan menos esfuerzos para conseguir que los adversarios modifiquen su estructura de objetivos, manteniendo sus actitudes, comportamientos y percepciones intactas, y su insatisfacción, a la espera de nuevas oportunidades de conflicto. Al no cambiar las condiciones de partida, la posibilidad de recurrencia del citado conflicto es alta.

Lo contrario ocurre con las técnicas de resolución de conflicto, como las que se han puesto en práctica en el conflicto de Colombia contra las FARC, en las que se busca una solución suficientemente aceptable para las partes en las negociaciones, lo que refuerza las soluciones negociadas.

Actuar solamente sobre los comportamientos disruptivos en el conflicto, corrige exclusivamente los elementos más evidentes del mismo. Es necesario operar simultáneamente sobre los tres componentes del conflicto: situaciones, comportamientos y actitudes⁸⁰ (Mitchell C. R., *The Structure of International Conflict*, 1981, pág. 276).

Un examen de la estrategia de la UE para el Sahel nos permite afirmar que es esta la opción preferida por la Unión para el Sahel⁸¹ (EU, 2016, págs. 7-8). Examinemos las citadas líneas de acción.

Líneas de acción de la UE para el Sahel

La Estrategia de la Unión Europea para el Sahel, se centra principalmente en Mali, Mauritania y Níger, y se articula en torno a cuatro líneas de acción complementarias, que son:

El desarrollo, buena gobernanza y resolución de conflictos internos, incluyendo los siguientes aspectos:

- Facilitar el desarrollo económico y social.
- Alentar el diálogo político interno.
- Mejorar la gobernanza transparente y promover la capacidad institucional.
- Restablecer y reforzar la presencia administrativa del Estado, en el norte de Níger y Mali.
- Comunicar las regiones afectadas por la inseguridad por medio de infraestructuras viarias y sociales clave.

Política diplomáticas:

- Promover una «visión» y una estrategia común.
- Responder a las amenazas transfronterizas.

⁸⁰ MITCHELL, C R. *The Structure of International Conflict*, p. 276.

⁸¹ EU. *Strategy for security and development in the Sahel*. Op. cit. , pp. 7-8.

- Propiciar un diálogo reforzado sobre la seguridad y el desarrollo en el Sahel, donde participen también los países del Magreb, las organizaciones regionales y la comunidad internacional.

Seguridad y Estado de derecho:

- Fortalecer el sector de la seguridad,
- Aplicación de la ley y el Estado de derecho para combatir las amenazas, como el terrorismo y la delincuencia organizada de manera eficiente y especializada y
- Vincular las medidas a una buena gobernanza, asegurando el control estatal.

Lucha y prevención del extremismo violento y la radicalización:

- Mejorar la resiliencia de las sociedades contra el extremismo.
- Proporcionar servicios sociales básicos, perspectivas económicas y de empleo particular a los jóvenes vulnerables a la radicalización.
- Apoyar a los Estados y a otros actores legítimos en la aplicación de estrategias para contrarrestar estos fenómenos⁸² (EU, 2016, págs. 7-8).

Ciertamente esta estrategia nos señala el camino para afrontar los diversos aspectos del posconflicto, incluyendo el militar, de forma holística.

Las herramientas

Hay dos herramientas que, tras una negociación —con o sin mediación— pueden ser contempladas en situaciones posconflicto, ambas son «procesos» que se han aplicado en diversos escenarios: los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), y los procesos de Reforma del Sector de la Seguridad (RSS), y que pueden ser compatibles, e incluso complementarios. Nos centraremos más en los procesos DDR por tener un mayor componente militar, sin perder de vista la transversalidad de ambos procesos.

Los procesos DDR

Las iniciativas sobre desarme, desmovilización y reintegración, ocupan un lugar central en la imaginación de los expertos en paz, seguridad, y desarrollo y las expectativas de lo que se puede conseguir con el DDR han aumentado a lo largo de las tres últimas décadas. En lugar de limitarse a un conjunto ordenado de actividades que se realizan tras la finalización de una guerra, el DDR se inicia ahora durante los conflictos armados y en unos entornos

⁸² EU. Strategy for security and development in the Sahel. Op. cit. , pp. 7-8.

violentos, donde se aparecen pandillas, delincuencia violenta y terrorismo⁸³. (Muggah & O'Donnell, 2015).

El proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) es el que tiene un carácter más militar, y su objetivo —de acuerdo con la ONU— es,

«Contribuir a la seguridad y la estabilidad en los entornos postconflicto, para que pueda dar paso a la recuperación y permitir el desarrollo. De este modo se ayuda a crear un entorno propicio para que se den procesos políticos pacíficos, al abordar el problema de seguridad que aparece cuando los ex combatientes están tratando de adaptarse a la vida normal, durante el período de transición vital desde el conflicto a la paz y el desarrollo».

Los procesos DDR sirven de vehículo para la contribución de los antiguos combatientes en el proceso de paz:

- Entregando sus armas.
- Separándose de las estructuras militantes.
- Integrándose social y económicamente en la sociedad⁸⁴ (DPKO, 2017).

Si no se tuvieran en cuenta las necesidades especiales de los excombatientes, no solo podría afectar negativamente al desarrollo del proceso, sino también amenazaría con la recurrencia del citado conflicto, en lo que a veces puede ser una paz frágil (PNUD, 2013). Los programas de DDR tienen tres componentes: Desarme, Desmovilización y Reintegración.

Mientras que con el desarme recopilamos, documentamos, controlamos y en su caso eliminamos las armas de fuego, entregadas por los antiguos militantes y a veces por la población civil⁸⁵ (DPKO, 2017).

Con la desmovilización, se da de baja de forma oficial y controlada a los combatientes de los grupos militantes, para posteriormente dar paso a una «reinserción» en que se proporciona asistencia inmediata a los antiguos combatientes. Generalmente se divide en dos etapas básicas:

- La primera etapa de la desmovilización que va desde el procesamiento de los combatientes individuales en los centros temporales, hasta la concentración en los campamentos designados para este fin (veredales, acantonamientos, campamentos, o cuarteles).
- La segunda etapa de la desmovilización abarca el conjunto de apoyos proporcionado a los combatientes desmovilizados, y que se denomina reinserción. La reinserción es una forma de asistencia transitoria, dife-

⁸³ MUGGAH, R. and O'DONNELL, C. (2015). «Next Generation Disarmament, Demobilisation and Reintegration». *Stability: International Journal of Security & Development* 4(1): 30, pp. 1-12. Retrieved from: <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.fs/>

⁸⁴ DPKO. Disarmament, Demobilization and Reintegration. United Nations Peacekeeping. [En línea] 2017. <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/ddr.shtml>

⁸⁵ DPKO. Disarmament, Demobilization and Reintegration, Op. cit.

rente del proceso de reintegración, para atender a las primeras necesidades de los antiguos combatientes y sus dependientes.

La reintegración

La reintegración es un proceso a largo plazo, que tiene como objetivo convertir progresivamente a los antiguos combatientes en meramente civiles, pero con un trabajo que les proporcione unos ingresos regulares. Se trata más de un proceso político, y social que militar, aunque las FAS pueden tener un papel en el mismo, se desarrolla generalmente a nivel local y sin unos plazos concretos⁸⁶ (DPKO, 2017).

Evolución de los programas DDR

Los programas tradicionales DDR, se implantaban en situaciones posconflicto donde ya existía un acuerdo de paz entre grupos armados bien definidos. Estos programas mantenían la secuencia primero desarme, luego desmovilización y posteriormente reintegración, y eran relativamente simples en su aplicación. Aunque incluyen asuntos políticamente sensibles, suelen ser cortos y sus retos son primordialmente técnicos⁸⁷ (Zena, 2013, pág. 3).

Así, los centros de recepción para el desarme deben estar situados cerca de las áreas de actividad insurgente y segura, para que los combatientes que lleguen a la misma no se sientan vulnerables. Los combatientes deben ser registrados, las armas recogidas y aseguradas o destruidas, a la vez que se construyen zonas de acantonamiento para la desmovilización.

La comunicación dentro del proceso es crítica de forma que los posibles participantes sean conscientes del proceso, de su duración, y no tienen expectativas excesivas sobre sus resultados, lo que podría producir frustraciones posteriores. No obstante, con un planeamiento apropiado, las etapas de desarme y desmovilización pueden ser gestionadas e implementadas de forma eficaz⁸⁸ (Zena, 2013, pág. 3).

La finalización de un proceso de desmovilización —incluyendo la reinserción— no garantiza la no recurrencia del conflicto. La fase crucial del proceso DDR es la de reintegración, que requiere una estrecha coordinación con los procesos de RSS. La reintegración incluye desarrollo de habilidades, préstamos, creación de puestos de trabajo, y asistencia para resocializar a los antiguos combatientes, y facilitar su relocalización en sus hogares permanentes.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ ZENA, P, *The Lessons and Limits of DDR in Africa*, 2013, AFRICA SECURITY BRIEF NO. 24, pp. 1-8, p. 3.

⁸⁸ *Ibíd.*

En esta fase es en la que la recurrencia del conflicto es más frecuente. Así, en el caso de Liberia, los antiguos combatientes completaron con éxito el desarme y la desmovilización, pero carecían de habilidades para reintegrarse política, social y económicamente. Los retrasos en la reintegración dan lugar a escaladas de tensión y, a veces, a la reaparición de conflictos violentos. Por otro lado, una reintegración incompleta o inefectiva a la vida civil, supone una probabilidad mayor de aparición de diferentes formas de delincuencia armada⁸⁹ (Zena, 2013, pág. 3).

Se han desarrollado procesos DDR de segunda generación, pensados para resolver el problema en situaciones de conflicto aún activo, donde los acuerdos de paz o no se han alcanzado o son inefectivos, están presentes grupos armados diversos, y las líneas divisorias entre combatientes y civiles son imperceptibles.

Mientras que el DDR tradicional se centra en los antiguos combatientes, los programas de segunda generación incluyen comunidades y por tanto debe adoptar una aproximación más amplia a la construcción de la paz. Requieren informes periódicos para desarrollar actividades en respuesta a cambios de situación sobre el propio terreno y no necesariamente siguen la secuencia desarme-desmovilización-reintegración.

Muggah y O'Donnell⁹⁰ (Muggah & O'Donnell, 2015) han identificado una próxima generación en programas DDR mucho más flexibles, ya que mientras pueden emplear la fuerza (en oposición a una participación voluntaria), son más amplias en su alcance, y están vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo, así como la reforma del sector de seguridad y justicia transicional; y aún más importante, se negocian función del contexto local y no de una fórmula previamente establecida⁹¹ (Zena, 2013).

El DDR ha pasado de ser un conjunto perfectamente secuenciado de actividades emprendidas tras unos acuerdos de paz negociados a constituir un conjunto de medidas cada vez más amplio, que puede llegar a incluir la propia negociación (y su implementación) de los términos del acuerdo de paz. Hay varias razones por las que los límites están cambiando y promoviendo una expansión de los parámetros de DDR:

Por un lado, se están produciendo cambios fundamentales en la dinámica de la violencia organizada en grandes zonas como África, Asia y Oriente Medio, lo que está precipitando las necesarias adaptaciones en la estrategia de prevención y estabilización de conflictos. Los responsables políticos y los profesionales están intentando adaptar los programas de DDR a estas situaciones. Un problema especialmente complejo es la cuestión de la juventud

⁸⁹ ZENA, P. The Lessons and Limits of DDR in Africa, Op. cit., p. 3.

⁹⁰ MUGGAH, R. and O'DONNELL, C. (2015). «Next Generation Disarmament, Demobilisation and Reintegration».

⁹¹ ZENA, P., Op. cit.

asociada con grupos radicales, extremistas y terroristas⁹² (Muggah & O'Donnell, 2015).

Un problema especialmente difícil es como tratar a la juventud asociada con grupos radicales, extremistas y terroristas. Se trata de identificar formas de desvincular a la citada juventud, de organizaciones violentas, como Al Shabaab en Somalia, AQMI en el sahel, Boko Haram en Nigeria, o ISIS en Siria, los desafíos jurídicos y operacionales son cada vez más complejos, como lo es si la decisión de si participan en un proceso DDR, cuándo, cómo y con quién⁹³ (Muggah & O'Donnell, 2015).

Las campañas de DDR en África han alcanzado logros significativos. Decenas de miles de excombatientes han pasado a la vida civil a través de diversos procesos DDR, y muchos de ellos se han reasentado en comunidades y han obtenido medios de subsistencia alternativos, reduciéndose de esta forma el número de actores armados y por ende la posible violencia y la delincuencia en contextos posconflictos e inestables⁹⁴ (Zena, 2013, pág. 6).

Pero DDR no es una panacea contra la inestabilidad, ya que no contemplan muchos de los factores desencadenantes del conflicto. Los conflictos pueden persistir e incluso aumentar debido a factores no relacionados con la DDR, y sin una estrategia de desarrollo viable para avanzar en una recuperación económica posconflicto, incluso las campañas de DDR mejor diseñadas tendrán dificultades para reintegrar a los excombatientes en una vida civil productiva⁹⁵ (Zena, 2013, pág. 6).

Los programas DDR no están concebidos para afrontar retos como la recuperación económica, el fortalecimiento institucional o la estabilización después de los conflictos. El éxito de un programa DDR depende del progreso de un acuerdo de paz —veamos el caso de Colombia— o de una reforma posterior del sector de la seguridad y la defensa, pero un programa de DDR demasiado ambicioso podría descuidar las necesidades e intereses del núcleo de base de DDR, es decir, los excombatientes⁹⁶ (Zena, 2013, pág. 6).

Reforma del Sector de Seguridad

Como recoge la página del Departamento de operaciones de paz de las NN.UU. es esencial que una vez que el conflicto haya llegado a su fin tenga lugar una Reforma del Sector de Seguridad⁹⁷. Así, se considera la reforma del sector de la seguridad como un elemento esencial para el mantenimiento

⁹² *Ibíd.*

⁹³ MUGGAH, R. and O'DONNELL, C., *Ibíd.*

⁹⁴ ZENA, P. The Lessons and Limits of DDR in Africa, *Op. cit.*, p. 6.

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ [Http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/security.shtml](http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/security.shtml)

y especialmente la consolidación de la paz, al abordar las propias raíces del conflicto y crear unas bases firmes para la paz y el desarrollo a largo plazo.

En relación con la RSS la misión de las NN.UU. sería conseguir aumentar la seguridad humana por medio de la gestación de instituciones de seguridad que sean a la vez eficaces y se sitúen bajo control de las autoridades civiles electas, y en un marco de Estado de derecho, donde se respeten los derechos humanos. Así lo recogía un informe del secretario general presentado ante la Asamblea general y el Consejo de Seguridad en 2013:

«El éxito de la reforma del sector de la seguridad trasciende las actividades dirigidas a componentes individuales del sector, como la policía, el ejército, los controles fronterizos, la guardia costera y los servicios de emergencias civiles, entre otros, que buscan mejorar la eficacia y la profesionalidad de los proveedores de seguridad. Desde un punto de vista crítico, la Organización y los Estados Miembros han llegado a apreciar la importancia de las iniciativas sectoriales que abordan el marco estratégico, de gobierno y arquitectónico del sector. Con el fin de crear una confianza básica entre los ciudadanos y las instituciones de seguridad del Estado, debe haber mejoras en la provisión, calidad y gobernanza de los servicios de seguridad. Esto requiere un enfoque claro en cuanto al objetivo último de incrementar la seguridad de las personas, lo cual, a su vez, requiere un diálogo inclusivo y la participación de las comunidades y de la sociedad civil»⁹⁸ (SG NU, 2013).

¿Qué son los sectores de seguridad?

El informe del SG de la ONU ya da una primera lista «policía, el ejército, los controles fronterizos, la guardia costera y los servicios de emergencias civiles, entre otros». Aunque no existe un modelo único de sector de seguridad, suelen incluir las organizaciones y los recursos humanos responsables de proporcionar, gestionar y supervisar los diferentes aspectos de la seguridad.

La Resolución 2151 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 28 de abril de 2014 es la primera resolución autónoma sobre la RSS. El documento reafirma la centralidad de la RSS en las operaciones de paz e incluye recomendaciones operacionales a los Estados miembros y al sistema de las Naciones Unidas, mientras que destaca:

- Centralidad de la propiedad nacional.

⁹⁸ SG NU. s: strengthening the United Nations comprehensive support to security sector re. Nueva York : General Assembly, Sixty-seventh session, Agenda item 54, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects Securing States and societie, 2013.

- La necesidad de un apoyo integrado y coherente a los esfuerzos nacionales de SSR, incluso a través del liderazgo superior.
- Importancia de la asistencia a nivel sectorial y de componentes.
- El concepto de SSR como proceso técnico y político⁹⁹. (Resolución CS NU 2151, 2014).

El enlace entre DDR y RSS

Disponemos de numerosos ejemplos de enlace —deseable— entre la DDR y la RSS. Por ejemplo, en 1999, bajo la administración provisional de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, se emprendió uno de los primeros programas que vinculaban el desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes con la reforma del sector de la seguridad.

Muchos excombatientes objeto del proceso DDR serían reintegrados en el Servicio de Policía de Kosovo, que incluyó al menos un 50 % de antiguos miembros del Ejército de Liberación de Kosovo (KLA). Esta estrategia de trasladar a los excombatientes al nuevo sector de seguridad resultó eficaz, ya que ayudó a eliminar las lealtades partidistas, y crear una fuerza policial profesional con fuerte identidad nacional¹⁰⁰ (McFate, 2010, págs. 1-2).

De manera similar, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), responsable del programa DDR, desarmó y desmovilizó a más de 100.000 excombatientes. La UNMIL también sería responsable de la RSS de todas las organizaciones civiles de seguridad, como la Policía Nacional de Liberia. Simultáneamente, Estados Unidos se encargó de desmovilizar y reintegrar a las Fuerzas Armadas de Liberia después de la reconstitución del ejército y del Ministerio de Defensa¹⁰¹ (McFate, 2010, págs. 1-2).

Los programas DDR-SSR en Liberia permitieron reintegrar con éxito a muchos excombatientes. Pero el alcance del programa era limitado, y a pesar de las iniciativas de formación y educación, un gran número de excombatientes siguen desempleados y finalmente se dedican a actividades delictivas como la extracción ilegal de oro y diamantes¹⁰² (McFate, 2010, págs. 1-2).

Los programas vinculados de DDR-SSR en Kosovo y Liberia mostraron las limitaciones y posibilidades de un marco de referencia DDR-SSR que facilite la salida del conflicto de un país. Pero es conveniente insistir en la vinculación entre ambos procesos por múltiples razones.

⁹⁹ RESOLUCIÓN CS NU 2151. The maintenance of international peace and security: Security sector reform: challenges and opportunities. Nueva York: CS NU, 2014.

¹⁰⁰ MCFATE, S. The Link Between DDR and SSR in Conflict-Affected Countries. Washington: The United States Institute of Peace, 2010, p. 50-1

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² *Ibíd.*

Los procesos DDR y RSS tienen un objetivo político común

El DDR, que proporciona los procesos de transición segura de los combatientes a la vida civil y la RSS, que permite la reconstitución y profesionalización de instituciones y actores de seguridad, son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Trabajando en paralelo, pueden permitir a los países que emergen de un conflicto, garantizar su propia seguridad y defender el imperio de la ley, condición esencial para alcanzar un desarrollo sostenible, y parte de la estrategia de finalización de las misiones de mantenimiento de la paz.

Los Estados afectados por conflictos han perdido el monopolio del uso de la fuerza, y el propósito común de los programas de DDR y SSR es restaurarlo o establecerlo mediante la disolución de actores armados no estatales y la reconstitución de las fuerzas estatutarias. Sin el monopolio del uso de la fuerza, un Estado no puede defender el imperio de la ley y proteger a sus ciudadanos de las eventuales amenazas.

DDR y SSR están vinculados programáticamente

DDR y SSR están vinculados mediante programación, ya que el fracaso de uno de ellos pone en riesgo al otro. Los excombatientes que no están adecuadamente reintegrados en la sociedad civil a través de la DDR pueden complicar e incluso comprometer la RSS, ya que los excombatientes que no se incorporan con éxito a la vida civil podrían volver a tomar armas o evolucionar hacia bandas criminales, desafiando a las nuevas fuerzas de seguridad que aún carecen de las capacidades necesarias para contrarrestar esas amenazas. La población se vuelve vulnerable a la violencia, ante la incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos, lo que quebranta su legitimidad.

A la inversa, si el DDR tiene éxito, pero la SSR no alcanza sus objetivos, la población comienza a confiar en actores no estatales —milicias étnicas o religiosas, o fuerzas de autodefensa de la aldea— para su seguridad. Estos Estados pueden proporcionar «santuarios» a grupos armados de oposición, insurgentes, crimen organizado y otros actores armados no estatales que fomentan el conflicto y la desestabilización regional.

Proporcionar seguridad es un componente esencial de la gobernanza, y los Estados que no pueden proporcionarla, como se ha dicho, son vistos como ineptos e ilegítimos.

DDR y SSR están vinculados operacionalmente

Muchos excombatientes buscan empleo en las nuevas fuerzas de seguridad que crean los programas de SSR. Esta transferencia de DDR a SSR ocurre

durante la fase de la reintegración de DDR, haciendo este momento el punto natural de la intersección entre los dos. Es decir, después de ser desarmados y desmovilizados, muchos excombatientes pueden buscar capacitación laboral y reintegración en el nuevo sector de seguridad como soldados o policías.

Si combinando correctamente DDR y SSR, se refuerza el acuerdo de paz mediante el fomento de la confianza mutua entre los antiguos enemigos, lo que alienta a dejar sus armas y entrar en la vida civil. Este resultado es particularmente probable si los excombatientes perciben que tendrán un papel importante en la elaboración y funcionamiento del nuevo gobierno. Si no se combina correctamente, muchos se enrolarán en las milicias, crimen organizado y las compañías privadas de seguridad, que les permitan llevar legalmente armas, lo que facilitaría una eventual reaparición de los contendientes con nuevos nombres, algunos de los cuales con permiso para emplear fuerza letal.

Promoción del desarrollo

DDR y SSR promueven conjuntamente el desarrollo, ya que el crecimiento económico depende de la seguridad y la estabilidad a largo plazo, que tanto DDR como SSR proporcionan cuando se implementan correctamente. Este dividendo de paz se manifiesta en la preservación de los recursos y la infraestructura, la liberación y la gestión de la mano de obra, y promover la reconciliación que fomenta la inversión y el espíritu empresarial.

Conclusiones

Las conclusiones que podemos obtener son a la vez esperanzadoras e inquietantes. Esperanzadoras porque en una región tan compleja como es el Sahel, en los acuerdos de paz se contemplan de forma expresa tanto los procesos DDR como SSR, y además se han puesto en marcha de forma simultánea y coordinada. En ambos procesos se considera simultáneamente la seguridad y la defensa, transversalidad coincidente con la estrategia de la UE para el Sahel.

Por otro lado, al proceso DDR, tiene alguna de las características de los procesos de segunda generación y se realiza tras un acantonamiento, y simultáneamente con un proceso de integración. De hecho, el proceso DDR solamente se aplicará a los no elegibles para la integración en las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad u otros órganos del Estado.

La función militar futura, tras la reconfiguración de las FAS, se trata por medio de los procesos SSR, optando por la presencia militar en todo el territorio, adecuado para asentar la presencia del Estado, pero que facilitará la corrupción, en lugar de buscar una capacidad de proyección, idónea para la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Si bien la gestión del territorio ha sido tratada de forma clara, ya que aunque las experiencias anteriores no han dado resultado satisfactorio, la reconfiguración de las FAS y la integración de policías regionales. Pero sigue sin resolver el irresoluble problema del control de las fronteras, esencial para el Estado, y el control de las rutas empleadas por terroristas y traficantes.

En la parte más inquietante, se encuentra la estabilidad y permanencia del propio sistema, que ya ha colapsado anteriormente, dando lugar a una recurrencia periódica de los conflictos. Otro elemento inquietante es el dimensionamiento y composición de las FAS reconfiguradas, que la convierten en un actor aún más poderoso de lo que ya era.

Equilibrio de poderes en las FAS es otro de los elementos preocupantes, porque si bien se contempla en los acuerdos de paz la integración en las Fuerzas Armadas y en las de seguridad, esa integración no garantiza el equilibrio, ni la fidelidad al Estado central en caso de una nueva revolución. La solución pasa por generar unas Fuerzas Armadas auténticamente profesionales, con gran legitimidad, formadas, no sectarias ni corruptas, y respetuosas con los derechos humanos: la clave está en la formación.

¿Es posible desarrollar un DDR con las tribus nómadas en el Sahel?

Lo cierto es que los acuerdos de paz contemplan una serie de procesos como son el acantonamiento, la integración, y los más clásicos DDR y SSR. Pero tampoco es la primera vez que se ha intentado, sin éxito. No obstante se observan ciertas innovaciones interesantes, y en último término, si el gobierno cumple con sus promesas —cosa que no ha hecho nunca antes— podría alcanzarse una paz mucho más duradera.

Al estudiar las características y dinámicas que rigen los clanes en áreas dominadas por tribus nómadas, como es el caso del norte de nuestra zona de estudio que incluye Mauritania, Mali y Níger, hay que tener en cuenta las dinámicas típicas de los citados clanes y que hemos descrito anteriormente. Como recogía en mi artículo «Sáhara Sahel 2035»: de la eco frontera a las tres «tes».

«Los tuaregs, los woodaibes y los tubus (...) son gentes nómadas que viven a caballo de los países de la región Sahelo-sahariana. La lengua, es uno de los factores aglutinantes más importantes; es uno de los conformadores de identidad más fuertes que existen (...). Los tuaregs representan un caso relevante de la lengua como elemento central de la identidad colectiva»¹⁰³ (Sánchez de Rojas, 2013).

¹⁰³ SÁNCHEZ DE ROJAS, E. Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes». CESEDEN. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035. Madrid: Publicaciones Defensa, 2013, pp. 19-74.

Tras la independencia de Mali en 1960, el Estado mantiene poca presencia en el norte y no facilitó su desarrollo. Esta falta de interés ha contribuido a la sensación de abandono particularmente los tuaregs. La oposición a la cultura nómada por parte del gobierno socialista, unida a la degradación del poder de los líderes clánicos tradicionales, avivó el conflicto. El primer levantamiento, ocurrido en el año 1962, finalizaría con una clara derrota de los tuareg.

Durante el año 1990 vuelven a brotar en la región los enfrentamientos entre el ejército de Mali y el MPLA (Movimiento Popular para la Liberación Azaouad), dando como resultado más de 2.000 víctimas. Argelia fue la potencia regional mediadora del primer acuerdo de paz (Acuerdo de Tamanrasset). El Estado se comprometió a la descentralización y al desarrollo del norte. El año 1996 finalizaría otra rebelión tuareg con una quema de armas en Tombuctú, pero 10 años después, en mayo de 2006 volvería el conflicto que se justificaba por parte de los rebeldes en motivos que eran similares a los de las revueltas anteriores¹⁰⁴. (Sánchez de Rojas, 2013) En el año 2015 se firmaría un nuevo Acuerdo de Paz.

Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración han sido en Mali tan repetidos como frustrantes, como recoge Díez Alcalde «Hace ahora cinco años, Malí comenzó a resquebrajarse; y aún hoy se perpetúan muchas de las circunstancias que llevaron a este enclave estratégico de África Occidental a sumirse en el más absoluto caos y desgobierno»¹⁰⁵ (Díez Alcalde, 2017).

La intervención de Francia (Operación Serval), que permitió frenar a los militantes islamistas, y expulsarlos de sus santuarios en la zona norte de Mali,



¹⁰⁴ SÁNCHEZ DE ROJAS, E. *Sáhara Sahel 2035*, op. cit.

¹⁰⁵ DÍEZ ALCALDE, J. *Malí 2017: superar el punto muerto*. ESGLOBAL. [En línea] 19 de enero de 2017. <https://www.esglobal.org/mali-2017-superar-punto-muerto/>.

facilitaría el inicio de un largo proceso de paz, promovido por el presidente Ibrahim Keita, que permitiría recuperar el control, el buen gobierno, y la estabilidad, tras firmar un acuerdo de paz.

Tras un año de diálogo interno propiciado de nuevo por Argelia, el Acuerdo de Paz, esencial para alcanzar una paz duradera y la reconciliación en Mali, se firma el 15 de mayo de 2015 por el Gobierno maliense y los movimientos del norte de Mali integrados en la «Plataforma de Argel»; mientras que la Coordinadora de los Movimientos Azawad (CMA) lo haría el 20 de junio. El Acuerdo pretende una solución definitiva de la crisis, por medio de reformas políticas e institucionales, de la defensa y la seguridad, pero también afronta aspectos humanitarios, económicos, sociales y jurídicos.

En el ámbito político, las negociaciones se vieron bloqueadas, tras el abandono del CMA del Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA), argumentando el no cumplimiento de las autoridades centrales de ciertas cláusulas del mismo, así como violaciones del cese del fuego, la aparición de nuevos grupos armados que, en su opinión, están patrocinados por el Gobierno para bloquear el proceso de paz, y no menos importante, la imposición de las autoridades locales en las cinco regiones septentrionales, a pesar de la celebración de elecciones municipales¹⁰⁶ (Díez Alcalde, 2017). Demandas de nuevo similares a las que —de forma justificada— realizaron anteriormente.

Los retos siguen siendo restaurar el clima de paz y seguridad, la paz social y la cohesión nacional. En palabras de Ibrahim Boubacar Kéïta, presidente de la República:

«...en el primer trimestre 2017 se instalarán las autoridades provisionales en todas las localidades no podrían celebrarse elecciones locales. Esta operación, una vez terminada, acelerará el restablecimiento de la administración y facilitar el reasentamiento de los servicios sociales básicos. También permitirá a la organización eficiente del retorno y la reintegración de nuestros ciudadanos refugiados y desplazados»¹⁰⁷.

Entre los principios directores que contempla el Acuerdo¹⁰⁸, destaca el artículo 17, según el cual los temas de defensa y seguridad se regirán por la inclusión en las Fuerzas Armadas y de seguridad —orgánica y jerárquicamente bajo el gobierno central— de todo el pueblo de Mali, intensificando la redistribución de las Fuerzas Armadas y de seguridad, e incluye capítulos dedicados tanto al DDR, como RSS.

Así, de acuerdo con el Artículo 18, el proceso de «acantonamiento» permitirá diferenciar los combatientes elegibles para la «integración» de los que

¹⁰⁶ DÍEZ ALCALDE, J. Malí 2017: superar el punto muerto., op.cit.

¹⁰⁷ Accesible en http://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/actualite_de_la_nation_malienne/174593-conference-d-entente-nationale-le-president-de-la-republique-ibr.html

¹⁰⁸ Accesible en <http://photos.state.gov/libraries/mali/328671/peaceaccord-translations/1-accord-paix-et-reconciliation-francais.pdf>

se integrarán en el programa DDR, con el apoyo de la Misión de la ONU en Mali (MINUSMA). El Artículo 20 aclara que la integración será dentro de los órganos del Estado, incluyendo las Fuerzas Armadas y de seguridad, y la reintegración lo será en la vida civil. El proceso DDR se ocupará, por tanto, de los excombatientes acantonados que no se han beneficiado de la integración.



Tras la firma del Acuerdo las Fuerzas Armadas y de seguridad ya reconfigurados, se volverán a desplegar —de manera gradual— en todas las regiones del norte, con el apoyo de la MINUSMA. Y las fuerzas reconfiguradas incluirán un número significativo de personas de las regiones del norte, incluyendo el comando con el fin de consolidar el retorno de la confianza y facilitar la obtención progresiva de estas regiones, de acuerdo con el artículo 22.

La reorganización de las Fuerzas Armadas y de seguridad se realizará tras una Reforma del Sector de Seguridad (SSR) teniendo en cuenta la experiencia pasada y basándose en los documentos de la Unión Africana y las Naciones Unidas, y las nuevas instituciones deberán satisfacer las necesidades de seguridad del país y contribuir a la promoción de la seguridad regional. En el contexto de la reforma de las Fuerzas Armadas y de seguridad, se contempla la creación de una fuerza de policía dependiente de las autoridades locales (Artículo 27).

De acuerdo con el informe del SG de la ONU sobre la situación en Mali¹⁰⁹ (Security Council, 2017), MINUSMA, observó un progreso significativo que se aplica el Acuerdo de Paz y la reconciliación. Sin embargo, el progreso en la restauración de la autoridad del Estado en las regiones central y norte y la reforma del sector de seguridad, seguía siendo limitada. La diferencia

¹⁰⁹ SECURITY COUNCIL. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. Nueva York : United Nations, 2017.

de opinión entre el Gobierno y los grupos armados lo son sobre la duración del periodo de transición, el objetivo y alcance de la Conferencia de Acuerdo Nacional, la celebración de elecciones y la situación de los grupos armados disidentes.

En su apartado 13 indica que las Comisiones Nacionales de Desarme, Desmovilización y Reintegración y la Comisión de Integración estaban operativas a principio de enero de 2017, pero el programa de desarme, desmovilización y reintegración, aprobado por el gobierno carece de financiación, y la Comisión de Integración no ha definido los criterios para la integración de los combatientes en las Fuerzas Armadas y de seguridad. El 9 de febrero de MINUSMA entregó el primer acantonamiento de los ocho que debe entregar a la Comisión Programa Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración. MINUSMA siguió prestando asistencia al Gobierno en el cumplimiento de las necesidades de las mujeres y los niños asociados con grupos armados.

Por su parte el Consejo Nacional de Reforma del Sector de Seguridad, con el apoyo MINUSMA trata de desarrollar el concepto de la Policía del Territorial y de los comités locales asesores de seguridad. Naciones Unidas está proporcionando formación sobre la lucha contra el terrorismo y sobre los derechos humanos a funcionarios judiciales, incluido de la unidad judicial especializada en Derechos Humanos, responsable de investigar y perseguir los delitos relacionados con el terrorismo y delincuencia transnacional organizado, incluyendo el tráfico de drogas.

Las FAS españolas en apoyo a los procesos de DDR y RSSD

Las FAS españolas han participado y participan en procesos DDR en varios continentes. Particularmente la intervención en las fases de Desarme y Desmovilización es remarcable, especialmente en América Central y actualmente en Colombia.

El apoyo a los procesos de RSSD (D de defensa) es esencial y son los aspectos formativos los más relevantes. La experiencia y los instrumentos españoles, entre ellos los del CESEDEN a nivel de altos mandos, pero muy especialmente el trabajo sobre el terreno, a nivel táctico, se está mostrando como un área prioritaria donde las Fuerzas Armadas españolas destacan por mérito propio.

En cualquier caso, todos estos procesos serán inútiles si no se resuelven las causas raíces de los conflictos y para ello es esencial una buena gobernanza, un control real de las Fuerzas Armadas por parte de poder civil legítimo, y una lucha efectiva contra la corrupción galopante, autentico cáncer de África.

¡o no!

Bibliografía

- AFISI, O. T. (2009). Tracing contemporary Africa's conflict situation to colonialism: A breakdown of communication among natives. *Academic Journals, Philosophy Papers and Reviews* 1(4), 59-66.
- AFOLABI, B. T. (2009). Peacemaking in the ECOWAS Region: Challenges and Prospects. *Conflict Trends* (2), 24-30.
- ANNAN, N. (2014). Violent Conflicts and Civil Strife in West Africa: Causes, Challenges and Prospects Stability. *International Journal of Security and Development* 3(1):3, 1-16.
- ARNSON, C. J., & Zartman, I. W. (2006). Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia. En M. Mesa, & M. Gonzalez, *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo* (págs. 121-144.). Barcelona: Anuario CIP, : Icaria; Centro.
- BASSIL, N. (2014). Beyond 'culture' and 'tradition' in Sudan: the role of the state in reinventing Darfur's tribal politics. En L. Aneschi, & A. T. Gervasio, *Hidden Geographies. Informal Power in the Greater Middle East* (págs. 102-116). Abingdon: Routledge.
- BOHAHEN, A. A. (1990). *General History of Africa. VII Africa under colonial domination 1880-1930*. Berkeley: Univ of California Pr; Edición: Abridged.
- BOUKHARS, A. (2012). *The Drivers of Insecurity in Mauritania*. . Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- BOWD, R., & Chikwanha, A. (2010). Introduction. En &. A. R. Bowd, *Understanding Africa's contemporary conflicts*. (págs. x-xxii). Pretoria: Institute for Security Studies.
- BROCK, J. (24 de enero de 2012). *Nigeria's Boko Haram killed 935 people since 2009*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de Reuters: <http://www.reuters.com/article/2012/01/24/us-nigeria-sect-idUSTRE80N1GX20120124>
- COLLIER, P., & Hoeffler, A. (2000). *Greed and Grievance in Civil War, Policy Research Working Paper, 2355*,. Washington DC: Banco Mundial.
- DEMERS, J. (2012). *Theories of Violent Conflict: An introduction*. Abigdon, Oxon: Routledge .
- DÍEZ ALCALDE, J. (19 de enero de 2017). *Malí 2017: superar el punto muerto*. Obtenido de ESGLOBAL: <https://www.esglobal.org/mali-2017-superar-punto-muerto/>
- DPKO. (2017). *Disarmament, Demobilization and Reintegration*. Obtenido de United nations Peacekeeping: <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/ddr.shtml>
- EJIBUNU, H. T. (2007). Nigeria's Niger Delta crisis: Root causes of peacelessness. En R. H. Tuschl.
- EU. (2016). *Strategy for security and development in the Sahel*. Bruselas: European External Action Service.

- FEARON, J., & Laitin, D. (2003). Ethnicity, insurgency and civil war. *American Political Science Review* 97(1), 75-90.
- FITHEN, C. (1999). *Diamonds and war in Sierra Leone: cultural strategies for commercial adaptation to endemic low-intensity conflict*. London.: Department of Anthropology, University College, London.
- FLINT, C. (2012). *Introduction to Geopolitics 2ª edición*. Nueva York: Routledge.
- HRW, (. R. (2003). *The regional crisis and human rights abuses in West Africa: A briefing paper to the U.N. Security Council*. Nueva York: HRW.
- HUNTINGTON, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-military Relations*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press,.
- IKELEGBE, A. O. (1989). Checks on the abuses of political power. En Z. S. Ali, J. A. Ayode, & A. A. Agbaje, *African Traditional Political Thought and Institutions* (pág. 342). Lagos: Centre for Black and African Arts and Civilization (CBAAC).
- KAPUSCINSKI, R. (2000). *Ébano*. Barcelona: Anagrama.
- KEILI, F. L. (2008). *Small arms and light weapons transfer in West Africa: a stock taking*. Geneva, Switzerland: Disarmament Forum 4 United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).
- KHALDUN, I. (1967-1968). *Discours sur l'histoire universelle*. (V. Monteil, Trad.) Beyrouth : Sindbad, Actes Sud.
- KIRKPATRICK, J. J. (1983). *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics*. Nueva York: Simon & Schuster.
- LECHARTIER, C. (2005). *L'espace nomade du pouvoir politique en Mauritanie. Des lieux de la bediyya de l'Est à la capitale*. Rouen : Université de Rouen .
- LINDEMANN, S. (2008). *DO INCLUSIVE ELITE BARGAINS MATTER? A RESEARCH FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING THE CAUSES OF CIVIL WAR IN SUB-SAHARAN AFRICA, February Discussion Paper 15*. Londres: Development Studies Institute London School of Economics and Political Science.
- LUND, M. S. (1997). *Preventing and Mitigating Violent Conflicts: A Revised Guide for Practitioners*. Washington, D.C.: Creative Associates International,.
- MARTIN, O. M. (2005). *África, el continente maltratado. Guerra, expolio e intervención internacional en África negra*. Barcelona: Cristianismo y Justicia.
- MATEOS, O. (2010). Beyond greed and grievance: Towards a comprehensive approach to African armed conflicts: Sierra Leone as a case study. En R. Bowd, & A. B. Chikwanha, *Understanding Africa's contemporary conflicts* (págs. 25-59). Pretoria: Institute for Security Studies.
- MAZRUI, A. A., & Tidy, M. (1984). *Nationalism and New States in Africa* . Nairobi : Heinemann International Literature & Textbooks .
- MCFATE, S. (2010). *The Link Between DDR and SSR in Conflict-Affected Countries*. Washington,: The United States Institute of Peace.

- MITCHELL, C. R. (1981). *The Structure of International Conflict* ((reimpresión 1989) ed.). Nueva York: St Martin's Press.
- (1997). *Intractable Conflicts: Keys to Treatment*. Gernica: Gernika Gogoratuz Work Paper n.º 10.
- MUGGAH, R., & O'DONNELL, C. (2015). Next Generation Disarmament, Demobilisation and Reintegration. *Stability: International Journal of Security & Development* 4(1): 30, 1-12.
- NDONGO-BIDYOGO, D. (30 de julio de 2010). África: medio siglo de frustración. *El País*, p. 4.
- OBI, C. (2012). Conflict and peace in West Africa. *The Nordic Africa Institute*.
- ODDONE, N. (2014). Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. *OIKOS Volumen 13, n.º 2*, 129-144.
- OLIVEROS, L. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Lima: CAN.
- OUMAR, J. (19 de marzo de 2012). *Sahel instability impacts Mauritania*. Obtenido de Magharebia: www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/features/awi/features/2012/03/19/feature-02.
- Resolución CS NU 2151. (2014). *The maintenance of international peace and security: Security sector reform: challenges and opportunities*. Nueva York: CS NU. Obtenido de <http://unscr.com/files/2014/02151.pdf>
- RETAILLÉ, D. (1996). L'impératif territorial. En B. Badie, & M.-C. Smouts, *L'international sans territoire* (págs. 21-40.). París: L'Harmattan, Cultures et conflits.
- (1998). L'espace nomade. *Revue géographique de Lyon*, 73(1), 71-82.
- SAMBANIS, N., & Elbadawi, I. A. (2000). *External Interventions and the Duration of Civil Wars*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper No. 2433.
- SÁNCHEZ DE ROJAS, E. (2013). Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes». En CESEDEN, *África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035*, (págs. 19-74). Madrid: Publicaciones Defensa.
- SECURITY COUNCIL. (2017). *Report of the Secretary-General on the situation in Mali*. Nueva York: United Nations.
- SG NU. (2013). *s: strengthening the United Nations comprehensive support to security sector re*. Nueva York: General Assembly, Sixty-seventh session, Agenda item 54, Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects Securing States and societies. Obtenido de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/480
- STEIN ROKKAN, D. W. (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. Sage, .

TAVARES, F. P. (2004). ¿Por qué tantos golpes de Estado en Arica? Desintegración de las soberanías nacionales . *le monde diplomatique*, Número 55 -.

UNDP, (. N. (2012). *UNDP Human Development Report*. New York: UNDP.

VOZ DI PAZ AND INTERPEACE. (2010). *Root causes of conflict in Guinea-Bissau: The voices of the people*. Guinea-Bissau:: Voz di Paz/Interpeace.

ZENA, P. N. (2013). The Lessons and Limits of DDR in Africa. *AFRICA SECURITY BRIEF NO. 24*, 1-8.

Capítulo cuarto

Elementos policiales en las misiones de reestructuración de los estados

Luis Guijarro Márquez

Teniente coronel de la Guardia Civil.

Secretaría de Cooperación Internacional de la Guardia Civil

Resumen

Los elementos policiales son un componente más en las misiones de reestructuración de los Estados.

Dentro de los elementos policiales subrayar la labor que pueden realizar las fuerzas de gendarmería en misiones militares y civiles.

Entre las fuerzas de gendarmería destacar las capacidades y la amplia experiencia de la Guardia Civil integrando unidades y elementos en los contingentes de nuestras Fuerzas Armadas u otras organizaciones internacionales.

Durante los últimos años la Fuerza de Gendarmería Europea se ha consolidado como un nuevo actor internacional en la gestión de crisis, como prueba su participación en varias misiones internacionales bajo distintas organizaciones internacionales.

Abstract

Police elements are one more component included in the missions to restructure the States.

As police elements it should be underlined the tasks the gendarmerie type forces can develop in military and civilian missions.

Among gendarmeries, capabilities and great experience of Guardia Civil must be highlighted integrating units and elements in Spanish Armed Forces contingents and other International Organizations.

In the last years, the European Gendarmerie Force has become a new actor in the international crisis management. It has already probe its value in different missions under various international organizations

Palabras clave

Componente policial - Guardia Civil - Fuerza de Gendarmería Europea - EUROGENDFOR- EGF- IPU – FPU – DPKO – CPCC - MPCC – EUBG

Keywords

Police component - Guardia Civil – European Gendarmerie Force - EUROGENDFOR - EGF - IPU – FPU – DPKO – CPCC – MPCC – EUBG

Componentes policiales en gestión de crisis

Durante cualquier fase de una gestión internacional de crisis pueden ser necesarios elementos policiales. Incluso antes de que la misma crisis se produzca, contribuyendo a las medidas preventivas que la comunidad internacional adopte, como podría ser en el establecimiento de embargos, verificación de tratados de paz, como observadores electorales.

Desde que despliega el componente militar en la primera fase de una operación de paz hasta que se den las circunstancias de seguridad que permitan desplegar a un componente policial internacional civil, o que las propias fuerzas policiales locales asuman sus cometidos, se produce un vacío de seguridad conocido como «*security gap*».

Durante ese periodo de tiempo el componente militar no tiene las capacidades para garantizar la seguridad de la población civil, ya sea mantenimiento del orden público, persecución e investigación de delitos, garantizando la seguridad ciudadana...y por otro lado un componente policial internacional, basado en gran parte en policías civiles, no tienen las capacidades de actuar en ese ambiente hostil.

Esta circunstancia se puede observar en las áreas recuperadas de la insurgencia en zonas remotas de Afganistán o de las provincias liberadas del Daesh en Irak. En estos teatros de operaciones las coaliciones internacionales militares dedican parte de sus esfuerzos a la formación de las fuerzas de seguridad locales, a fin de asegurar la gobernabilidad de estas zonas.

Escenarios de intervención

En la participación de un componente policial en una operación de gestión de crisis se pueden diferenciar las siguientes fases:

1. Fase inicial: llevando a cabo tareas de orden público y estableciendo la seguridad o apoyando a unas policías locales débiles incapaces de cumplir con sus funciones. En este caso, el componente policial estaría compuesto por unidades robustas, fuertemente equipadas y capaces de actuar en ambiente hostiles para realizar funciones policiales.
2. Fase de transición: Continuando con sus cometidos policiales y facilitando la cooperación con las policías locales y otras organizaciones internacionales, así como colaborando en el desarrollo de las fuerzas policiales locales. El componente policial podría incluir cualquier tipo de capacidad policial y formación básica y especializada para las fuerzas de seguridad locales.
3. Fase de salida: Reestructuración de las fuerzas policiales locales y facilitando la transferencia a la autoridad local. En esta última fase el componente policial se fundamentaría en mentores y asesores de las fuerzas de seguridad locales, además de la formación al más alto nivel.

Por otro lado, dependiendo de los posibles escenarios de intervención las funciones a realizar por el componente policial serán:

a. Funciones ejecutivas.

Este escenario viene, normalmente, caracterizado por un conflicto en la zona que da lugar a un mal funcionamiento del Estado. La situación de seguridad suele ser muy precaria y el alto nivel de violencia y delincuencia imposibilita cualquier actuación de la comunidad internacional. En este caso, la policía local es inexistente o incapaz de actuar.

En este tipo de escenarios la fuerza policial internacional tendría funciones ejecutivas y con la capacidad de portar armas conforme al mandato de la misión.

En estos escenarios la contribución policial consistiría normalmente en unidades reunidas, con capacidades de control de masa y fuertes medidas de autoprotección, y cualquier otra capacidad policial requerida para el cumplimiento de la misión.

b. Funciones de reestructuración.

En este escenario la fuerza policial internacional no llevaría a cabo funciones ejecutivas de policía. La misión se centraría en la creación de capacidades mediante la formación de las policías locales además de a la mentorización, monitorización y asesoramiento. Esta misión podría incluir la reestructuración del sistema de seguridad local incluyendo Fuerzas Armadas, cuerpos policiales, sistema judicial y penitenciario.

c. Otras.

Cualquier otra operación relacionada con catástrofes humanitarias, bien naturales o causadas por el hombre, en las que un gran número de personas suele haberse afectadas, es también un posible escenario de intervención para un componente policial internacional.

En estos casos las especialidades policiales requeridas podrían ser muy variadas. Desde capacidades de control de masa y restauración del orden público para facilitar el reparto de ayuda humanitaria hasta especialistas en análisis forenses para la investigación de restos humanos.

Integración de los elementos policiales en las misiones de reestructuración de los Estados

La cantidad de actores implicados en cualquier gestión de crisis hace cada vez más necesaria una coordinación de esfuerzos, incluso dentro de las mismas organizaciones internacionales.

A nivel político estratégico es necesario establecer los objetivos y acciones a realizar por el componente policial para evitar duplicidades con otras

acciones en el terreno, realizadas por la propia organización internacional u otros actores implicados en la crisis. Por lo tanto, desde el proceso de decisión de una misión u operación es aconsejable contar con expertos policiales que asesoren a los órganos de decisión a nivel nacional, como son las Representaciones Permanentes (REPER) de los Estados ante las principales organizaciones internacionales como Naciones Unidas o la Unión Europea. Estas REPER defienden la postura nacional sobre la futura misión u operación ante el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO) de Naciones Unidas, o ante el Comité Político de Seguridad (COPS) de la Unión Europea.

Una vez adoptada la decisión política de intervenir en una crisis, las distintas organizaciones internacionales inician su proceso interno de planeamiento, procesos que se escapan del estudio del presente capítulo, pero procesos en los que intervienen profesionales con una amplia experiencia policial que forman parte en la actualidad del personal del DPKO de Naciones Unidas o del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de la Unión Europea.

A nivel Operacional también es necesario contar con las aportaciones policiales para el desarrollo de los Anexos de los OPLAN dedicadas a las funciones policiales de la misión u operación. Estas aportaciones se pueden garantizar aportando planeadores policiales a los Cuarteles Generales Operacionales (OHQ) para el desarrollo del OPLAN y para la Conducción de la misión/operación.

Por lo tanto, es interesante conocer cómo se integran los componentes policiales en las principales organizaciones internacionales.

Naciones Unidas

Bajo esta organización los componentes policiales son siempre civiles, ya sean unidades reunidas, como las conocidas Unidades Formadas de Policía (FPU), o con Oficiales Individuales de Policía (IPO). Estos elementos policiales pueden realizar funciones ejecutivas o de reforzamiento conforme al Mandato de la misión.

En operaciones militares de Naciones Unidas se pueden encontrar unidades de Policía Militar dentro de cada contingente e incluso unidades multinacionales de Policía Militar de Naciones Unidas. En cualquier caso estas unidades de Policía Militar están dedicadas al mantenimiento del orden y la disciplina trabajando en beneficio de los contingentes militares y no en beneficio de la población civil, por lo que se escapan al estudio del presente capítulo.

La doctrina de Naciones Unidas es amplia a la hora de desarrollar diferentes aspectos de las operaciones, también en lo que refiere al componente policial. En este sentido destacar la «Guía del Mando Policial en las Misiones de Operaciones de Mantenimiento de Paz y Misiones Políticas Especiales

de Naciones Unidas¹». Este documento pretende dar una serie de directrices para el componente policial, ya sea para con funciones ejecutivas o de reforzamiento.

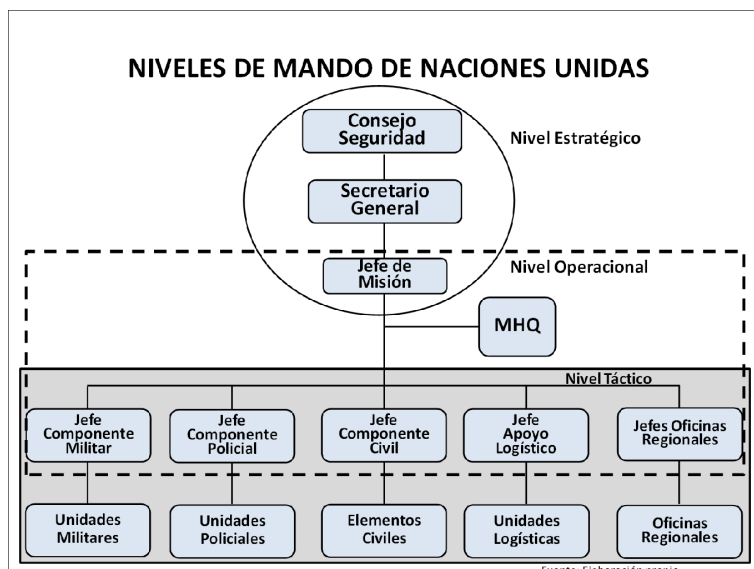
En este documento se establecen los distintos niveles de Mando, Estratégico, Operacional y Táctico, y como se integra el componente policial dentro de las estructuras de las misiones Naciones Unidas.

Mando Estratégico: Tiene lugar a nivel político y en el Cuartel General de Naciones Unidas (UNHQ) bajo la dirección el secretario general de Naciones Unidas (SGNU) e incluye al jefe de Misión.

Mando Operacional: Ejercido por el jefe de Misión, apoyado por el Cuartel General de la Misión sobre el terreno (MHQ), incluyendo los jefes de los distintos Componentes. En este caso el personal de Naciones Unidas implicado en el desarrollo de la documentación cuenta con amplia experiencia policial e internacional.

Mando Táctico: Ejercicio por el personal del Componente Militar, Policial y Civil así como las distintas Oficinas Regionales que pudiera haber de Naciones Unidas sobre el terreno. El componente policial estaría generado por contribuciones de unidades de policía e IPO de los países contribuyentes, además de personal de NN.UU., y contratados locales.

Así pues, conforme a la estructura de Mando y Control de Naciones Unidas los elementos policiales quedan integrados al mismo nivel que el resto de componentes, tanto civiles como militares.



¹ «PoliceCommand in UnitedNationsPeacekeepingOperations and SpecialPoliticalMissions», ref. 2015.14, 1 de enero de 2016.

La Unión Europea

Los elementos policiales desplegados bajo paraguas de la Unión Europea pueden encuadrarse tanto en misiones civiles y militares como en operaciones militares.

La estructura de Mando de la UE en lo que respecta a la integración de componentes policiales variará si se refiere a una misión civil, una misión militar o una operación militar.

El Nivel Político Estratégico corresponde, en todos los casos, al Comité Político y de Seguridad, quién asumirá el control político y la dirección estratégica de las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP). Al ser un órgano común para los aspectos civiles y militares de la CSDP se asegura una buena coordinación en los esfuerzos de la UE y se evitan duplicidades sobre el terreno.

La integración de elementos civiles y militares es fundamental en las primeras fases de planeamiento. En la UE esta integración está asegurada al iniciar el planeamiento, tanto de misiones u operaciones civiles y militares, en la Dirección de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD).

Dependiendo del marco en que se encuadre el componente policial, los distintos niveles de Mando Operacional y Táctico serían los siguientes:

Misiones Civiles.

- En las Misiones civiles el comandante civil Operacional (CivOpCdr) sería el director de la Capacidad de Conducción y Planeamiento Civil (CPCC).
- El jefe de Misión sería el responsable a nivel táctico. En este caso el contingente policial estaría compuesto por contribuciones de unidades de policía e individuos de los países contribuyentes, además de personal de la UE y contratados locales.

Misiones militares.

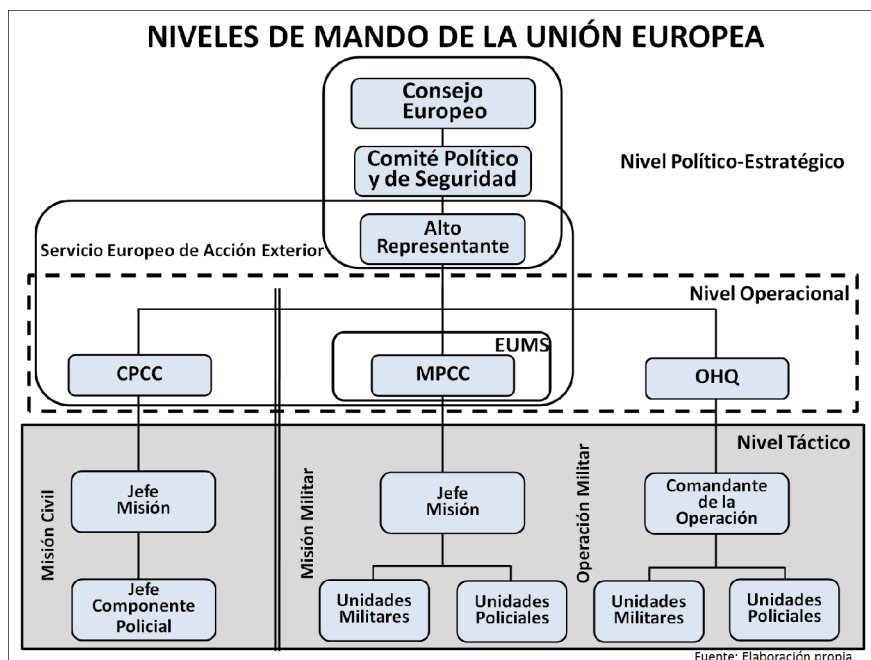
- A nivel operacional a semejanza de las misiones civiles, dentro del Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS) se crea² recientemente la Capacidad de Conducción y Planeamiento Militar (MPCC) para misiones no ejecutivas. El director del EUMS es a su vez el director del MPCC. Sería aconsejable contar con personal de policías gendármicas para poder aportar la experiencia policial de la que pudiera carecer el personal militar.
- A nivel táctico el jefe de la Misión es el responsable de las unidades militares y del componente policial si lo hubiera. En este caso el componente policial sería generado casi exclusivamente por fuerzas gendármicas,

² Resolución adoptada en Consejo de Asuntos Exteriores y Defensa del 3 de marzo de 2017.

personal de la UE y contratados locales. Asimismo, sería aconsejable contar con oficiales de gendarmería en el FHQ.

Operaciones Militares.

- En este caso para cada Operación se nombraría un comandante Operacional con su Cuartel General Operacional. Sería aconsejable contar con planeadores policiales de fuerzas gendármicas que contribuyan a desarrollar los Anexos policiales del OPLAN. Además, sería aconsejable su contribución durante la fase de conducción de la Operación.
- El comandante de la Fuerza sería el Mando Táctico de la Operación sobre el componente militar y policial si lo hubiera. En este caso el componente policial sería generado casi exclusivamente por fuerzas gendármicas pudiendo contribuir alguna fuerza de Policía Militar competente conforme a su legislación nacional, personal de la UE y contratados locales. Asimismo, sería aconsejable contar con oficiales de gendarmería en el FHQ.



Organización del Atlántico Norte

En este caso el componente policial estará siempre encuadrado en una cadena de mando militar, por lo que las unidades policiales deben de tener la capacidad legal de poder actuar en este marco.

Cabe resaltar que las capacidades policiales necesarias en este tipo de misiones no son las clásicas de policía militar y sí las capacidades de policías

integrales. En este sentido destacar que actualmente bajo las directrices del Mando de Transformación de la OTAN (ACT) se está desarrollando el Concepto de Policía de Estabilidad (StabilityPolice (SP)).

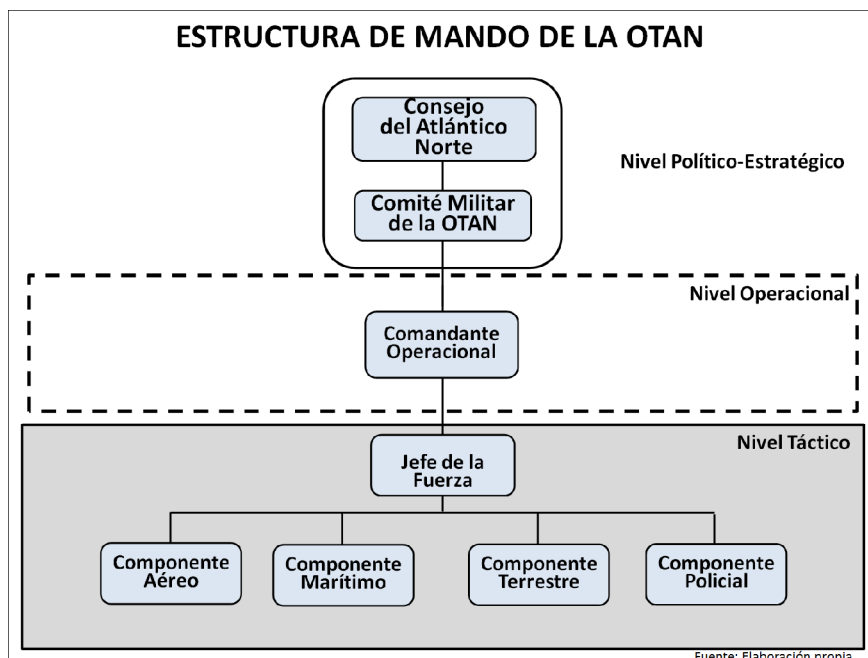
Si bien todavía no está desarrollado el Concepto doctrinal, la SP básicamente se podría definir como las funciones policiales incluidas en operaciones militares a desarrollar durante la estabilización y el posconflicto. Este componente policial realizaría labores en beneficio de la población civil y de las fuerzas de seguridad locales, a diferencia de la PM que realiza labores en beneficio del propio contingente militar.

Por lo tanto, las unidades de SP podrían realizar funciones ejecutivas, en el escenario más exigente, o más encaminadas al desarrollo de las fuerzas policiales indígenas mediante la formación, la mentorización, la monitorización y el asesoramiento.

Conforme a la propia estructura de la OTAN los niveles de Mando serían los siguientes:

Nivel Político Estratégico: Desarrollado por el Consejo del Atlántico Norte y el Comité Militar.

Nivel Operacional: Ejercido por el Cuartel General específicamente designado para la misión. A fin de incluir desde las primeras fases de planeamiento los aspectos policiales de la operación, se debería contar con expertos policiales para el desarrollo del Anexo policial del OPLAN. Así como durante la fase de conducción de la operación.



Nivel Táctico: Ejercido por el jefe de Fuerza sobre los distintos componentes de la misma. En el caso de que hubiera un elemento policial, y considerando las especiales capacidades de este, debería tener su propio jefe de componente. Para asegurar la correcta gestión de los asuntos policiales en el Cuartel General de Fuerza (FHQ), desplegado sobre el terreno, debería tener elementos policiales incrustados. En este caso el componente policial estaría generado casi en exclusiva por fuerzas de gendarmería y quizá alguna PM competente conforme a su propia legislación nacional.

Idoneidad de las fuerzas gendármicas como componentes policiales en gestión de crisis

Las fuerzas policiales con estatuto militar, también conocidas como policías gendármicas, gracias a su estatuto militar, unido a la formación y equipamiento específico, les permiten desplegar durante las primeras fases de una operación de paz, con el componente militar, para realizar funciones policiales en beneficio de la población civil además de otras funciones que pudieran realizar como policía militar. Cuando la situación de seguridad lo permita, empezaría a desplegar el componente civil de gestión de crisis entre los que normalmente se encontraría un componente policial. Estos componentes gendármicos son capaces de actuar bajo Mando militar o bajo Autoridad civil, facilitando así la transición de una operación militar de estabilización a una misión civil de reestructuración.

La idoneidad de estas fuerzas policiales con estatuto militar estaría relacionada con:

- Capacidad de rápido despliegue: posibilidad de desplegar rápidamente unidades policiales reunidas. Esta capacidad le permite estar presente desde las primeras fases de la gestión de crisis y cubrir el denominado «security gap».
- Capacidad de contribuir al planeamiento: debido a la naturaleza militar de estas instituciones y a la formación de su personal les permite integrar elementos policiales en las estructuras de planeamiento y conducción de las operaciones/misiones militares y civiles.
- Posibilidad de actuación bajo cadena de mando militar o autoridad civil: debido a su naturaleza militar y a sus funciones policiales que realizan diariamente bajo autoridades civiles en sus respectivos países. Además pueden facilitar la transición de una operación militar a una misión civil de una forma suave y continua.
- Capacidad de operar en ambientes desestabilizados: gracias a sus medios y formación de su personal son capaces de actuar en ambientes desestabilizados.
- Interoperabilidad: las características comunes de los cuerpos gendármicos, unidas a una metodología de planeamiento y doctrina similar facilita la actuación conjunta en la zona de operaciones.

- **Experiencia acumulada:** la importante experiencia acumulada por las distintas fuerzas gendármicas en distintos teatros de operaciones, ya sean en operaciones militares o misiones civiles.

La Guardia Civil

Conforme a lo establecido por la «Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado 2/86», en su artículo noveno apartado b), *«la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de sus funciones como Cuerpo de Seguridad del Estado, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden»*.

Aunque la tarea fundamental de la Guardia Civil es defender y garantizar la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de los derechos fundamentales dentro de nuestras fronteras, también es cierto que en un mundo cada vez más globalizado una crisis fuera de nuestras fronteras afectará más tarde o más temprano a nuestra propia seguridad.

La Guardia Civil, como una herramienta más de la política exterior del Estado, contribuye a los esfuerzos de España en busca de la paz y seguridad mundial. El ser un Cuerpo de seguridad de naturaleza militar le permite contribuir tanto a las misiones y operaciones civiles como a las militares, conforme al «Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil».

Así pues las capacidades que puede aportar a las misiones internacionales son las que ha desarrollado el propio Cuerpo para cumplir con su misión como policía integral, siendo además una de las policías que cuenta con mayor número de especialidades.

La Guardia Civil como componente policial

Gracias a las especiales características de la Guardia Civil, como algunos otros cuerpos gendármicos, se han integrado en misiones internacionales bajo paraguas de Naciones Unidas, la Unión Europea u OTAN entre otras. Tanto para realizar funciones ejecutivas como de reforzamiento.

El adiestramiento y equipamiento militar, la adaptabilidad de sus unidades y su trabajo policial diario han hecho de la Guardia Civil un instrumento ideal para tomar parte en todo tipo de misiones internacionales, constituyéndose en un instrumento eficaz de nuestra política exterior.

Garantizar la paz y la seguridad interior es fundamental para el desarrollo de un país que sufre un conflicto o crisis de cualquier índole, incluyendo desastres naturales. Para conseguir ese fin es necesaria una implicación de la comunidad internacional mediante el lanzamiento de una misión internacional

de gestión de crisis. En ese marco de las misiones internacionales, la Guardia Civil participa activamente realizando fundamentalmente tres tareas:

Policía militar: Esta labor se desarrolla normalmente integrados en unidades militares españolas en apoyo de nuestras Fuerzas Armadas, aunque también puede ser en apoyo de una organización internacional. Estos cometidos pueden incluir entre otros; protección de personas e instalaciones, mantenimiento de orden interno en bases, seguridad del tráfico, funciones de policía judicial o como resguardo fiscal.

Policía ejecutiva: En países donde las propias fuerzas de policía locales son inexistentes o no pueden garantizar la seguridad, la Guardia Civil ha participado como policía de sustitución o apoyando a las fuerzas de seguridad locales ejerciendo las funciones de «policía ejecutiva». Estas tareas son el paso previo a las misiones de reestructuración del sector de seguridad (SSR), de tal manera que progresivamente las fuerzas de seguridad locales puedan hacerse cargo de la seguridad del país.

Formación y asesoramiento: Normalmente se inicia con la formación básica de las fuerzas policiales locales en centros de formación y se continúan mediante la formación específica, la monitorización, la mentorización y el asesoramiento de las fuerzas de seguridad. Estas misiones tratan de garantizar que los conocimientos adquiridos en los centros de formación se pongan en práctica, y consiguiendo implementar comportamientos basados en el respeto de los derechos humanos en las nuevas fuerzas de seguridad.

Hasta la fecha más de 5.500 guardias civiles han participado en las distintas operaciones y misiones de paz, acompañando a nuestras Fuerzas Armadas o desplegando como policías civiles, en los 5 continentes y bajo las banderas de Naciones Unidas, la Unión Europea y la OTAN principalmente. Allí donde ha sido necesaria la Acción Exterior del Estado, en defensa de la nación o en apoyo de los más necesitados, ha estado la Guardia Civil.

La Guardia Civil en Operaciones de Mantenimiento de Paz

Aunque la Guardia Civil fue fundada en 1844 como respuesta a una situación de crisis interna, no tardaría mucho en desplegar en los territorios coloniales y campañas africanas para desarrollar tareas propias del Cuerpo.

En la actualidad, la Guardia Civil contribuye en las misiones militares entre las que se encuentran las Operaciones de Mantenimiento de Paz de forma destacada. Para estas misiones, consideradas como «misiones militares de la Guardia Civil», las unidades de la Guardia Civil se encuadran bajo mando del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) quien, a través del Mando de Operaciones (CMOPS), dirige las Operaciones³.

³ Conforme al R.D. 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil.

Las principales Operaciones de Paz en las que la Guardia Civil ha participado con nuestras Fuerzas Armadas son:

Participación de la Guardia Civil en los Balcanes

Para la Guardia Civil hablar de Operaciones de Paz es hablar de los Balcanes. En esa región la Guardia Civil ha participado en misiones de la Naciones Unidas, de la Unión Europea y de la OTAN pasando por las mismas un elevado número de efectivos. Tanto en calidad de policía militar, componente policial de una misión militar o como policía internacional civil, ya sea como formadores, monitores, o asesores.

Bosnia&Herzegovina

En 1995 en pleno conflicto de los Balcanes, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, autorizó la Fuerza Internacional de Implementación (IFOR) de la OTAN que desplegó en Bosnia a finales de dicho año y que sustituiría a la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR).

En el año 1996, IFOR pasó a denominarse Fuerza de Estabilización (SFOR) la cual en su nuevo mandato tenía como objetivos prioritarios lograr un ambiente de paz y seguridad para continuar con los avances en el proceso de pacificación y reconstrucción del país.

El despliegue de la Guardia Civil en los Balcanes supuso la primera participación con un contingente en una operación militar de la OTAN, desarrollando tareas de Policía Militar en tres niveles:

1. Realizando la seguridad del Cuartel General de SFOR (Sarajevo) con una sección.
2. En la División Multinacional Sureste (Mostar).
3. En la Brigada Española (Medugorje).

La misión de estabilización de la paz SFOR, se prolongó hasta el 2 de diciembre de 2004, año en el que EUFOR Althea pasó a hacerse cargo de la misión y en la que la Guardia Civil siguió contribuyendo hasta el 2011 de forma significativa al componente policial de la Fuerza de la UE, la Unidad de Policía Integral (IPU). En concreto, contribuyó con personal al Cuartel General de la IPU, una sección para el elemento móvil y un equipo de policía judicial.

Paralelamente, Naciones Unidas también realizó una misión civil integrada por una Fuerza Internacional de Policía⁴ (IPTF) a la que contribuyó la Guardia Civil de forma significativa.

⁴ IPTF Desplegada entre 1995 y 2002 tenía como misión crear en Bosnia&Herzegovina una fuerza de policía eficaz, sostenible y multiétnica.

Kosovo-KFOR

La Resolución 1244 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, estableció para Kosovo, de manera similar a lo realizado en Bosnia&Herzegovina, una fuerza militar denominada KFOR, formada con aportaciones de los países miembros y otros colaboradores.

La Guardia Civil se integró en dicha fuerza, junto a Carabineros de Italia, formando una Compañía Multinacional de Policía Militar en la localidad de Pec/Peja, dependiendo de la Brigada Multinacional Suroeste con sede en Prizren. Esta Unidad se replegó en abril de 2004, finalizando su misión.

La aportación de la Guardia Civil a la KFOR se aumentó desde el año 2000 con el envío de un contingente la Guardia Civil que ejercían funciones de Policía Militar en la Agrupación Táctica Española con sede en Istok (KSPAGT-PM).

Dentro de la misión de la OTAN en Kosovo (KFOR) la Guardia Civil participó a su vez con una Unidad integrada dentro de la Agrupación que las Fuerzas Armadas españolas mantenían en la misión, formando parte de la Multinational Task Force Oeste (MNTF W).

Unidad de Policía Militar en la misión de NN.UU., en Líbano (UNIFIL)

El 31 de octubre de 2006, las Fuerzas Armadas españolas desplegaron una Brigada en el sur de Líbano integrada en la misión de las Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL).

La Guardia Civil desde el primer momento apoyó este despliegue a través de las funciones que realizan los miembros del Cuerpo que bajo el mando de un Oficial, asesor policial del jefe de la Fuerza (también conocido como Provost-marshall), desempeñan funciones de Policía Militar en la Base «Miguel de Cervantes», en Marjayoun. Entre las más significativas cabe destacar:

- Control del tráfico e instrucción diligencias en accidentes en los que se encuentren implicados vehículos militares españoles.
- Policía Judicial, diligencias e informes por hechos con implicación de personal español.
- Intervención de Armas.
- Escoltas al jefe de la Base y otras autoridades.
- Control fiscal de la paquetería y equipaje del personal que integra el contingente español.

El compromiso de las Fuerzas Armadas, y con ellas la Guardia Civil, continúa en la actualidad desplegando su personal en el Líbano.

Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF)

La misión de la OTAN en Afganistán (ISAF) fue creada en diciembre de 2001 tras la Conferencia de Bonn, con el objeto de asistir al Gobierno de Transición

Afgano en el ejercicio de sus funciones en el territorio nacional mediante el control efectivo del mismo.

En el 2009 se crea la Misión de Entrenamiento de la OTAN (NTM-A) para la formación e instrucción de las Fuerzas de Seguridad Afganas (Ejército y Policía). Si bien el Ejército Afgano (ANA) estaba a unos niveles aceptables de adiestramiento, no así la policía (ANP) que se encontraba muy desestructurada y, en general, mal preparada.

En abril de 2009, España decidió contribuir con 40 Guardias Civiles para el desarrollo de la Policía Afgana. Por otro lado el Cuerpo ya contribuía con 9 elementos como Policía Militar en el contingente nacional de Fuerzas Armadas en la misión de ISAF de la OTAN, en Herat y Qala i Naw.

En el ámbito de ISAF, el personal de la Guardia Civil realizó las siguientes tareas:

- Apoyo a las estructuras de mando de NTM-A.

Un oficial de la Guardia Civil integrado en el Cuartel General de NTM-A en Kabul, contribuía al desarrollo de los aspectos policiales de la misión en apoyo de la policía afgana, con la finalidad de crear una fuerza policial capaz y autosuficiente.

- Equipos de Mentorización/Asesoramiento Policial (POMLT/PAT).

En Afganistán la mayoría de los policías eran reclutados procedentes de la vida civil y pasaban directamente a las unidades, recibiendo una formación muy escasa. Los altos índices de analfabetismo, incluso entre los cuadros de mando, suponían una dificultad añadida a este problema.

La misión que realizaba el POMLT/PAT de la Guardia Civil se centraba en la mentorización y posteriormente asesoramiento policial «sobre el terreno» de las unidades de la policía afgana. Estas funciones eminentemente policiales se realizaban bajo el paraguas de protección de las Fuerzas Armadas españolas y de las fuerzas de la coalición internacional de ISAF.

Además otro POMLT/PAT de la Guardia Civil, desplegó en el Aeropuerto Civil de Herat en apoyo de la Policía de Fronteras Afgana (ABP), una infraestructura crítica para la seguridad y el desarrollo de toda la provincia.

Entre las principales misiones de los Equipos de la Guardia Civil cabe destacar la mentorización/asesoramiento de la Policía Nacional Afgana a nivel operativo, logístico, de planificación y ejecución de los servicios. Además de colaboración en las actividades formación y desarrollo de los servicios diarios en materia de control fiscal, seguridad aeroportuaria, control de documentación y represión del narcotráfico y del tráfico de armas.

- Formadores.

En el marco de la misión de formación de la OTAN (NTM-A) se establecieron unos centros de formación para el adiestramiento de las fuerzas policiales. La Guardia Civil, bajo el paraguas de EUROGENDFOR contribuyó con formadores en el Centro de Entrenamiento de Mazar-e-Sharif, junto a formadores de la Gendarmería Nacional francesa, la Real Marechaussee holandesa y la Gendarmería militar polaca.

- Unidad de Policía Militar.

Al Mando de un oficial del Cuerpo, la Unidad de Policía Militar de la Guardia Civil integrada por especialistas en Tráfico, Protección de Personas, Fiscal, Intervención de Armas y Policía Judicial en apoyo del contingente español trabajaron en las competencias propias de esas especialidades. Además contribuyeron con otros cometidos más genéricos de policía militar como realizando escoltas y protección de personas o velando por el cumplimiento de las normas de régimen interior.

La Guardia Civil se retiró definitivamente de Afganistán en 2014, con el contingente principal de las FAS españolas.

EUFOR República Centroafricana

Una de las misiones más exigentes en las que ha participado hasta la fecha la Guardia Civil en el exterior ha sido en la Fuerza de la Unión Europea en República Centroafricana (EUFOR RCA).

Debido a la crisis humanitaria que sufría República Centroafricana (RCA), bajo el mandato de Naciones Unidas⁵, la Unión Europea, mediante Decisión 2104/73/PESC, de 10 de febrero del Consejo de UE, decide contribuir a la estabilidad del país desplegando una fuerza militar con un importante componente policial. Esta operación prevista inicialmente para seis meses, hasta que la misión de Naciones Unidas desplegase (MINUSCA), se extendió durante unos meses más hasta marzo de 2015. La UE solicitó a la EUROGENDFOR que aportase el componente policial de la misión.

La contribución de la Guardia Civil hay que entenderla desde una doble perspectiva. Por un lado como Cuerpo miembro de la EUROGENDFOR y por otro lado como contribución dentro del componente militar de nuestras FAS a la misión de EU.

La Participación de la Guardia Civil en República Centroafricana se desarrolla en el aparatado de la Fuerza de Gendarmería Europea de este capítulo.

⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2134, de 28 de enero de 2014.

Apoyo a Irak

Basada en la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2170/2014, la comunidad internacional creó una Coalición militar contra el Estado Islámico de Irak y de Levante (DAESH).

Como respuesta a esta iniciativa, España tomó la decisión de participar en la operación militar. El 22 de octubre de 2014 el Congreso de los Diputados, según lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional de 17 de noviembre, autoriza la participación de 300 militares españoles en el marco de la Coalición para la lucha contra el DAESH.

Ante las repetidas peticiones de los miembros de la Coalición, España decide incrementar el número de personal desplegado de FAS, así como dotar al contingente español de una capacidad de formación policial muy demandada por el Gobierno de Irak. El 20 de diciembre de 2016 el Consejo de Ministros autoriza incrementar el contingente de militares en Irak, incluyendo 25 guardias civiles.

El contingente de Guardia Civil, se incorpora a la TaskForce de Besmayah, donde se encuentra el grueso de las fuerzas españolas. Este despliegue dota de nuevas capacidades complementarias a la formación que estaba realizando el contingente de FAS en Besmayah.

Considerando las necesidades de la policía iraquí, se decide desplegar como núcleo principal del contingente de la Guardia Civil a personal del Grupo de Acción Rápida (GAR), con capacidades SWAT, complementados con personal de policía judicial y desactivación de explosivos.

Aunque exista una limitación legal al número de efectivos desplegados no implica una limitación a la capacidad de formación del contingente de Guardia Civil. Si en un futuro, esperemos no muy lejano, la situación de seguridad mejora en Irak, se podría adaptar el contingente de Guardia Civil para realizar más formación policial específica, como podría ser fronteras, policía judicial, policial científica o tráfico.

Por otro lado, con la finalidad de contribuir con experiencia policial a las estructuras de mando de la Coalición dos guardias civiles se han integrado en el Cuartel General del componente terrestre en Bagdad.

La Guardia Civil en la Gestión de Crisis

La Guardia Civil, como cuerpo policía integral, ha demostrado durante las últimas décadas su especial preparación para operar en los más diversos escenarios en el exterior, y en toda variedad de misiones policiales acorde a las especialidades desarrolladas en nuestra labor diaria en territorio nacional.

La participación de la Guardia Civil en misiones civiles de gestión de crisis se coordina a través de la Secretaría de Cooperación Internacional. Esta partici-

pación se basa en unas prioridades sectoriales, crimen organizado, terrorismo e inmigración, y unas prioridades regionales. En este sentido destacar el esfuerzo que realiza el Cuerpo en la zona del Sahel, la mayor parte de ellos en puestos de asesoramiento policial.

Entre las últimas misiones civiles de Gestión de Crisis, en las que la Guardia Civil ha participado, enviando expertos policiales integrados en la estructura de la Organización Internacional que lidera la misión, cabe destacar:

- a. Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGHANISTAN)
En apoyo a las Autoridades Afganas en su responsabilidad de garantizar la seguridad y el orden público, la Unión Europea desplegó la misión de EUPOL que tenía como objetivo.
Esta misión civil, de la Política de Seguridad y Defensa Común, muestra el compromiso real de la Unión en Afganistán, apoyando una reforma del sector de seguridad con la creación de unas fuerzas policiales que garanticen los derechos humanos y actúen respeten bajo el imperio de la ley.
- b. Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití. (MINUSTAH). La misión MINUSTAH tenía como objetivo contribuir a la creación de un entorno seguro y estable, favorecer el proceso político y promover y proteger los derechos humanos en Haití.
- c. EUCAP SAHEL Mali. Misión de la Unión Europea para apoyo y refuerzo a las fuerzas de seguridad en Mali. Su objetivo es reformar los cuerpos de policía malienses mediante la asistencia técnica y el desarrollo de sus capacidades.
- d. EUCAP SAHEL Níger. Misión de la Unión Europea para asesoramiento al Gobierno nigerino para el desarrollo de su propia estrategia de seguridad y apoyo en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, en Níger.
- e. EUPOL COPPS en Palestina. Misión de la Unión Europea para el establecimiento de un sistema de Policía efectivo y sostenible de acuerdo con los estándares internacionales, en el marco de la reforma del Sector de Seguridad.
- f. EUBAM Libia. Misión lanzada para la asistencia a las autoridades libias en materia de gestión de fronteras aéreas, marítimas y terrestres, además de para el control de la inmigración.

Otras capacidades para la reconstrucción de los Estados

La Cooperación Policial Internacional

Las participaciones de la Guardia Civil en Operaciones de Mantenimiento de Paz, entendidas en sentido amplio incluyendo operaciones y misiones tan-

to civiles como militares, tienen como denominador común que se efectúan bajo el amparo de una Resolución del Consejo de Naciones Unidas. Como se implemente ese mando puede variar y puede ser liderado por distintas organizaciones internacionales como las propias Naciones Unidas, la Unión Europea u otras organizaciones o coaliciones.

No obstante, la Guardia Civil también puede contribuir a la reestructuración de los Estados mediante distintas acciones que podríamos incluir en el ámbito de la cooperación policial. Esta cooperación policial puede ser en base a relaciones bilaterales o bien a través de la coordinación y sobre todo financiación de alguna organización internacional, principalmente la Unión Europea.

El ámbito de actuación es muy amplio e incluye todo tipo de formación a otras fuerzas policiales, en los centros formativos de la Guardia Civil o en los propios países receptores de esta asistencia técnica.

También se podría incluir todos los esfuerzos que realiza el Cuerpo en la lucha contra la inmigración ilegal y que puede llegar a desestabilizar estados débiles en algunas zonas norteafricanas o del Sahel. En este sentido destacar la gran implicación del Cuerpo en los países de origen de las embarcaciones ilegales, como Mauritania o Senegal.

Por otro lado la Guardia Civil también contribuye con la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) con embarcaciones, aeronaves y personal en las distintas operaciones que periódicamente realiza en la zona del Mediterráneo.

La contribución de la Guardia Civil a los Grupos de Combate de la UE (EUBG)

Los EUBG fueron concebidos para mejorar las capacidades de despliegue y empleo de fuerzas militares de la Unión Europea. Como una herramienta más de la política exterior de la Unión y un reparto de esfuerzos entre los Estados miembros.

A diferencia de OTAN, no existe un concepto definido de los EUBG dejando a criterio de los Estados miembros las capacidades humanas y materiales de los mismos, su adiestramiento y posibles escenarios de empleo.

En este sentido destacar la contribución de la Guardia Civil al EUBG que lidera España, junto a Italia y Portugal. Esta contribución incrementa las capacidades del EUBG con personal y medios para la realización de tareas policiales específicas. Las capacidades que aporta la Guardia Civil son:

- Oficiales para integrarse en el Cuartel General Operacional (OHQ) y el Cuartel General desplegado (FHQ).
- Elementos de policía judicial en apoyo de la Fuerza para la investigación e instrucción de diligencias, en apoyo de las policías locales o bien en sustitución de estas si fuera necesario.

- Capacidades de control de fronteras, mediante la inspección de personas y mercancías, recogidas de huellas y elementos de información.
- Análisis y elaboración de inteligencia.

Por otro lado, además de los elementos del Cuerpo desplegados hay que considerar los apoyos que se pudieran dar desde el territorio nacional al despliegue, como pudiera ser con los distintos laboratorios o equipos especializados que se pudieran desplegar en caso de necesidad, y los apoyos en el propio territorio nacional como pudiera ser facilitando el transporte de convoyes o la entrada y salida de puertos y aeropuertos.

La Fuerza de Gendarmería Europea

Para entender la implicación actual de la Guardia Civil en la gestión internacional de crisis, y probablemente cada vez más en un futuro próximo, hay que entender la interacción de la EUROGENDFOR y la Guardia Civil.

Creación de la Fuerza de Gendarmería Europea

La Fuerza de Gendarmería Europea, también conocida como EGF o EUROGENDFOR, se crea mediante la firma de una Declaración de Intenciones en una reunión de ministros de Defensa de Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y España, el 17 de septiembre de 2004 en Noordwijk (Países Bajos). Estos mismos países firman el 18 de octubre de 2007 en Velsen (Países Bajos), el Tratado de creación de la Fuerza de Gendarmería Europea.

Estructura de la EUROGENDFOR

Según viene definido en el artículo 1 del Tratado de creación, la EUROGENDFOR estará compuesta exclusivamente por fuerzas policiales con estatuto militar con la finalidad de realizar todas las funciones policiales en operaciones de gestión de crisis. En el Tratado se recogen los siguientes diferentes estatus de la Organización:

Miembros de la EUROGENDFOR: Estado miembro de la UE con una fuerza policial con estatuto militar. Las Fuerzas miembros actuales de la EUROGENDFOR son:

1. La Gendarmería Nacional francesa.
2. El Arma de Carabinieri de Italia.
3. La Guarda Nacional Republicana de Portugal.
4. La Real Marechaussee de Países Bajos.
5. La Gendarmería de Rumanía.
6. La Gendarmería militar de Polonia.
7. La Guardia Civil de España.

Socios de la EUROGENDFOR: Pueden ser los Estados miembros o Estados candidatos de la UE con una fuerza policial con estatuto militar con algunas capacidades policiales. La fuerza socia actual de EUROGENDFOR es el Servicio Público de Seguridad de Lituania.

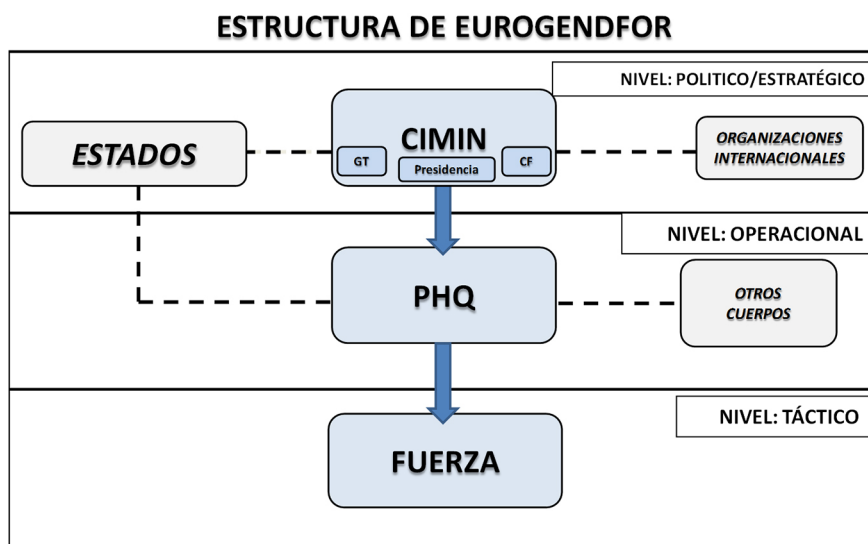
Observadores de la EUROGENDFOR: Estados candidatos de la UE que posean una fuerza policial con estatuto militar o Estados miembros como primer paso al estatuto de miembro de pleno derecho. La fuerza observadora de la EUROGENDFOR es la Jandarma de Turquía.

Los niveles que contempla la EUROGENDFOR son tres:

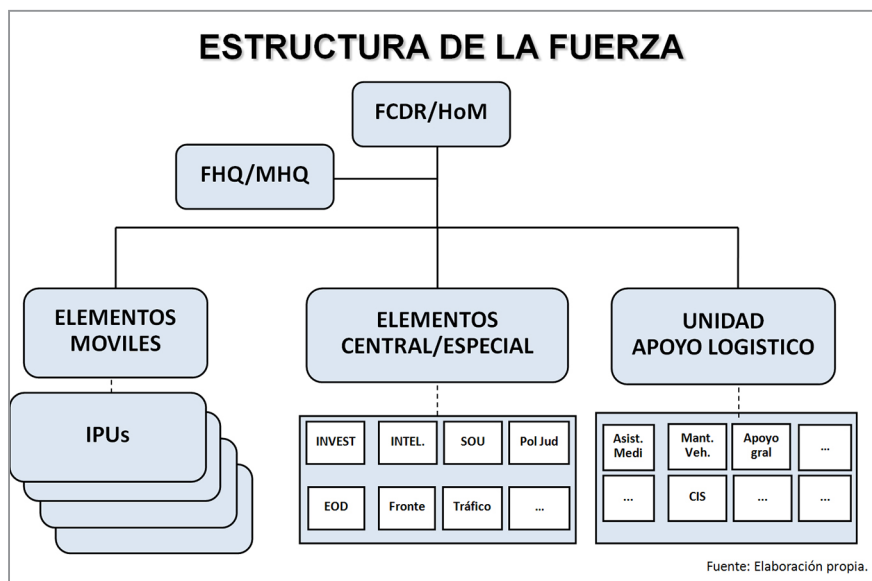
Nivel Político Estratégico: Desarrollado por el Comité Interministerial de Alto Nivel, (más conocido por su acrónimo en francés CIMIN). Por parte de España en el CIMIN participan altos representantes del Ministerio de Interior (Dirección General de la Guardia Civil), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Dirección General de Política Exterior y Seguridad) y del Ministerio de Defensa; (Dirección General de Política de Defensa).

Nivel Operacional: Compuesto por el Cuartel General Permanente (PHQ) de Vicenza (Italia). Es la única estructura permanente de la Organización y la más visible. Las principales características de este PHQ son:

- **Multinacional:** compuesto por expertos policiales de los países miembros.
- **Proyectable:** parcialmente desplegable para el establecimiento de un cuartel general en la zona de operaciones.
- **Modulable:** Basado en módulos, compuestos por medios humanos y técnicos, conforme a las necesidades operacionales.



Fuente: Elaboración propia.



Nivel Táctico: La Fuerza EUROGENDFOR creada específicamente dependiendo de las capacidades policiales necesarias para cada misión. De forma genérica una Fuerza de EUROGENDFOR estaría compuesta por:

- Cuartel General desplegado.
- Elemento móvil (compuesto por las IPU).
- Elemento especializado (compuesto por todas las capacidades policiales necesarias a nivel central para el cumplimiento de la misión).
- Elemento logístico.

Participación de EUROGENDFOR en misiones

Operación EUFOR «ALTHEA» (Bosnia y Herzegovina)

La Unión Europea, comprendiendo la importancia de crear un entorno seguro en la región de los Balcanes, relevó los esfuerzos de la OTAN y lanzó la Operación «ALTHEA» en diciembre de 2004 para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de Paz de Dayton y contribuir a la consolidación de paz en Bosnia y Herzegovina.

Para este fin, a la Fuerza Europea (EUFOR) se le otorgó con una fuerte presencia militar y una Unidad de Policía Integral (IPU), en la base de «Camp Butmir» en Sarajevo.

Desde noviembre de 2007 a octubre de 2010, la EUROGENDFOR se hizo responsable de la gestión del Cuartel General desplegado de la IPU y de coordinar la contribución de los países a la IPU.

La IPU, liderada por EUROGENDFOR, tenía encomendadas principalmente las siguientes tareas:

- Contribuir al mantenimiento del orden público, prevención de desórdenes públicos, disturbios y funciones de control de masas en apoyo de la policía local.
- Recolectar información, evaluarla y distribuirla.
- Proporcionar medios antiterroristas de autoprotección.
- Apoyar a las operaciones de investigación cuando era solicitado por el representante especial de la Unión Europea/alto representante (EUSR/HR), y autorizado por el comandante de EUFOR (COMEUFOR).
- Apoyar al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (ICTY) en localizar, identificar y detener Personas Imputadas por Crímenes de Guerra (PIFWC).

La Guardia Civil siempre estuvo presente, desde las primeras intervenciones de la comunidad internacional, en la zona de los Balcanes. Por eso no es de extrañar la importante participación del Cuerpo en la primera misión de EUROGENDFOR. La Guardia Civil contribuyó con:

- Personal en el Cuartel General de la IPU.
- Una sección de la Compañía «A» del elemento móvil.
- Elementos especializados de los equipos de investigación.

EUROGENDFOR en la misión ISAF de Afganistán

La Fuerza de la OTAN de Apoyo Internacional a la Seguridad (ISAF) fue creada tras la Conferencia de Bonn, diciembre 2001. Las funciones principales de ISAF eran asegurar Kabul y alrededores para permitir a la Autoridad Transicional Afgana establecer su gobierno.

Con el objetivo de capacitar al Gobierno afgano de proporcionar seguridad, durante la Cumbre OTAN de Strasbourg-Kehl en abril de 2009, se establece la misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A) para desarrollar las capacidades de unas fuerzas de seguridad afganas autosostenible, incluyendo el desarrollo profesional de la Policía Nacional Afgana (ANP).

En octubre de 2009, se decidió emplear EUROGENDFOR en Afganistán y contribuir al desarrollo de la ANP. La contribución de EUGENDFOR al desarrollo de la ANP se basó en cuatro áreas:

1. Experto de EUROGENDFOR a las estructuras de mando de NTM-A.

Dentro de la estructura de mando de la misión, EUROGENDFOR contribuyó con expertos policiales para el desarrollo de las capacidades y formación de la ANP. El mando encargado de la formación fue, durante la mayor parte del tiempo, el «Combined Training AdvisoryGroupfor-thePolice» (CTAG-P), dentro del cual algunas posiciones relacionadas con la ANP eran cubiertas por personal de la EUROGENDFOR.

2. Formando la ANP.

La EUROGENDFOR proporcionó formación principalmente a la «Afghan-National Civil OrderPolice (ANCOP)», una de las especialidades de la ANP, en los centros de entrenamiento de Adraskan y Mazar-e-Sharif. Además contribuyó al mayor centro de entrenamiento de Afganistán el Centro de Entrenamiento Nacional en Wardak.

3. Mentorizando/Asesorando a la ANP.

Dentro de la coalición, la mentorización a la ANP era realizada por los «Equipos de Mentorización y Enlace Operativos», más conocidos por su acrónimo en inglés, POMLT. Posteriormente estos equipos, consecuentemente al cambio de la estrategia de ISAF en Afganistán, evolucionaron para proporcionar asesoramiento, pasando a denominarse Equipos de Asesoramiento Policial PAT.

La misión de estos equipos era mentorizar y formar a la policía local para que fuesen capaces de realizar operaciones contra la insurgencia y todo tipo de funciones policiales. EUROGENDFOR desplegó POMLT/PAT en Qala i Naw, Tora, Nijrab, Tagab, Kapise, Farah y Herat.

4. Contribuyendo al desarrollo de la formación predespliegue y estándares para las POMLT/PAT.

Dentro de OTAN, el encargado de los desarrollos doctrinales, tanto los relacionados con los requisitos y estándares establecidos para las POMLT/PAT como la formación predespliegue, era el NATO *Allied Joint Force Command* (JFC) en Brunssum, (Países Bajos).

Este Mando de la OTAN se puso en contacto con EUROGENDFOR para que le proporcionase la experiencia policial necesaria para el desarrollo de la doctrina anteriormente mencionada.

Tanto dentro del Área de Operaciones, como fuera de él, la Guardia Civil estuvo contribuyendo, en el esfuerzo de EUROGENDFOR en NTM-A, como se expone en el apartado dedicado a la participación de la Guardia Civil en operaciones militares.

Misión de estabilización de NN.UU., en HAITÍ (MINUSTAH)

El 12 de enero de 2010, Haití fue devastado por un terremoto de magnitud 7.0, el mayor de los últimos 200 años. El epicentro del mismo se localizó en las afueras de la capital, Puerto Príncipe. El daño fue enorme y gran número de edificios quedaron derruidos. Más de 3 millones de personas se vieron afectados por el seísmo.

La capital se vio envuelta en una marea de violencia y saqueos ante la cual la Policía Nacional fue incapaz de reaccionar. La situación de seguridad se

fue deteriorando y ante la necesidad de incrementar la ayuda humanitaria se declaró el Estado de emergencia el 17 de enero de 2010.

Como respuesta a la solicitud de NN.UU. de desplegar, bajo la misión de Naciones Unidas en el país caribeño (MINUSTAH), urgentemente unidades de policía autosostenibles y con capacidades de control de masas para cubrir la seguridad en Haití, se aprobó la participación de la EUROGENDFOR en Haití el 8 de febrero de 2010. La contribución de EUROGENDFOR estuvo compuesta por dos Unidades Formadas de Policía (FPU), proporcionadas por Francia e Italia, y una Sección de Operaciones Especiales (SWAT) proporcionada por la Guardia Civil.

Establecidos en la capital las unidades de EUROGENDFOR se integraron en la estructura de la misión llegando a alcanzar los 300 gendarmes en julio de 2010. Sus principales tareas fueron:

- Proporcionar ayuda a la Policía Nacional haitiana con respuesta inmediata para el control de masas y orden público y apoyo general a la misión policial de NN.UU.
- Apoyar otros órganos externos a la misión policial de NN.UU., como agencias humanitarias y organizaciones internacionales reconocidas por NN.UU.
- Proporcionar protección al personal de NN., e instalaciones incluyendo protección de convoyes o evacuación de personal.
- Apoyar a la policía local en la formación.
- Además, la Sección de Operaciones Especiales proporcionada por la Guardia Civil, gracias a su preparación y medios apoyó operaciones policiales de alto riesgo y proporcionó protección a VIP.

La Guardia Civil respondió a la llamada de NN.UU., a través de EUROGENDFOR, con la Sección de Operaciones de Especiales. Por otro lado, en MINUSTAH la Guardia Civil también contribuía con oficiales individuales de policía (IPO).

Fuerza de la Unión Europea en República Centroafricana (EUFOR RCA)

Tras el golpe de Estado efectuado por los grupos armados rebeldes «Seleka» la situación de seguridad en la República Centroafricana (RCA) fue deteriorándose desde comienzo del año 2013. Existía el temor internacional de que la situación podía llevar a una desestabilización general en la región de África Central. Las tensiones generadas por los continuos enfrentamientos entre las milicias ex Seleka (mayoritariamente de religión musulmana) y Anti-Balaka (esencialmente cristianas), llevaron a violaciones graves de los derechos humanos de la población civil.

Ante la imposibilidad por parte del Estado de contener ese conflicto, el 5 de diciembre de 2013 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 2127/2013, en la que se adoptaban diversas acciones entre las que se encontraba el despliegue de la Misión Internacional de Apoyo a la

República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA). Bajo esa misma resolución, se amparó también la misión que la República francesa estaba llevando a cabo (operación «Sangaris»), con hasta 2000 efectivos en apoyo de Naciones Unidas y como transición hasta el despliegue de MISCA.

En respuesta a una petición del Gobierno francés, el 13 de diciembre de 2013 el Consejo de Ministros aprobó la contribución de un avión T-10 «Hércules», con un máximo de 60 efectivos de apoyo, para facilitar el sostenimiento y despliegue de las fuerzas francesas desplazadas a RCA. El despliegue del destacamento español en Libreville (Gabón) se produjo a principios del año 2014. Este avión también prestó apoyo al contingente español desplegado en la RCA.

Posteriormente, bajo la Resolución 2134/2014, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se autorizó el despliegue de la Fuerza de la Unión Europea en República Centroafricana (EUFOR RCA), con aproximadamente 850 efectivos, con el objetivo de proteger a las poblaciones más vulnerables, garantizar la libertad de movimiento de civiles, restaurar la seguridad y permitir la llegada de ayuda humanitaria a Bangui, capital del país.

Esta operación de la Unión Europea se consideró una «misión puente». Inicialmente prevista por un periodo de seis meses actuando como una operación militar de transición hasta que se completaran y fuesen operativas las Operaciones de Unión Africana (MISCA) y posteriormente de Naciones Unidas (MINUSCA). La Unión Europea aprobó la prolongación del mandato de la EUFOR RCA por un periodo de tres meses, siendo la fecha final de la misión el 15 de marzo del 2015.

Estructura de la Operación

EUFOR RCA contó con un Cuartel General Operacional (OHQ) en Larissa (Grecia) y un Cuartel General de la Fuerza (FHQ) en Bangui (RCA).

Con una fuerza aproximada de 850 efectivos sobre el terreno contaba con un Batallón, una Unidad de Operaciones Especiales y una Unidad de Policía Integral (IPU), proporcionada por la Fuerza de Gendarmería Europea.

Además EUFOR RCA contó con capacidades de apoyo logístico e infraestructuras, inteligencia, comunicaciones, CIMIC, transporte, sanidad, etc.

Contribución de España a la EUFOR RCA

El Consejo de Ministros del 21 de marzo de 2014 autorizó la participación en la misión EUFOR RCA de unidades de FAS y Guardia Civil.

Las capacidades con las que contribuyó España fueron una Fuerza de Operaciones Especiales (FOE) de una entidad de 50 efectivos, un máximo de 25 efectivos de la Guardia Civil, en el marco de la EUROGENDFOR, y diversos oficiales desplegados en los Cuarteles Generales de la Operación.

El carácter militar de la misión implicaba la dependencia del contingente Guardia Civil del JEMAD, a través del Mando de Operaciones (CMOPS), como viene sucediendo con el resto de misiones militares.

Por otro lado, para la realización de sus tareas el personal de la Guardia Civil recibía instrucciones del jefe de la IPU, un coronel de la Gendarmería Nacional francesa.

Participación de la Fuerza de Gendarmería Europea

Las Autoridades de la Unión Europea solicitaron a la Fuerza de Gendarmería Europea que se encargara de generar una Unidad de Policía Integral (IPU) para la realización de las funciones policiales de la misión.

Es de destacar que por primera vez la Unión Europea activó el procedimiento rápido para la generación y despliegue de EUFOR RCA, por lo que se omitió el desarrollo del CONOPS y se elaboró directamente el OPLAN.

A petición del comandante Operacional, general de División Phillipe Ponties, dos oficiales del Cuartel General Permanente de la EUROGENDFOR (PHQ), de Vicenza (Italia), se desplazaron a Larissa a contribuir al desarrollo del Anexo policial del OPLAN de EUFOR RCA. Del mismo modo se contribuyó al Anexo policial del OPLAN del comandante de la Fuerza (Fcdr) teniendo que desplazarse a Francia para ello. En ambos Anexos contribuyó un comandante de la Guardia Civil aportando la experiencia policial a estos Cuarteles Generales, dotados de personal altamente cualificados pero carentes del perfil necesario para desarrollar la parte policial de la Operación.

Del mismo modo, durante el desarrollo de la Operación, personal del PHQ de la EUROGENDFOR se integró en el OHQ, contribuyendo en la parte policial de la conducción de la Operación y componentes de la IPU se integraron en el FHQ para colaborar en el planeamiento de las operaciones policiales en Bangui.

La IPU generada por EUROGENDFOR, al mando de un coronel de la Gendarmería Nacional francesa, consistió en:

- Elemento móvil: compuesto por 2 secciones de la Gendarmería Nacional francesa y 1 sección de la Gendarmería Militar polaca.
- Elemento especializado, compuesto por un equipo multinacional de Investigación Criminal y otro equipo multinacional de Inteligencia Criminal.
- Reserva SWAT compuesta por 1 sección de la Guardia Civil.

La contribución de la Guardia Civil a EUFOR RCA, dentro del marco de la EUROGENDFOR, se distribuyó de la siguiente forma:

- a. Un oficial en la sección de planes del Cuartel General de la fuerza desplegada (FHQ).
- b. Una Sección de Intervención Especial de 20 componentes pertenecientes al GAR al mando de un oficial, con capacidades de control de masas y de intervención policial especial (SWAT), que se constituyó en la reserva de la IPU.
- c. Dos suboficiales, en la célula de inteligencia del Elemento Especializado de la IPU.

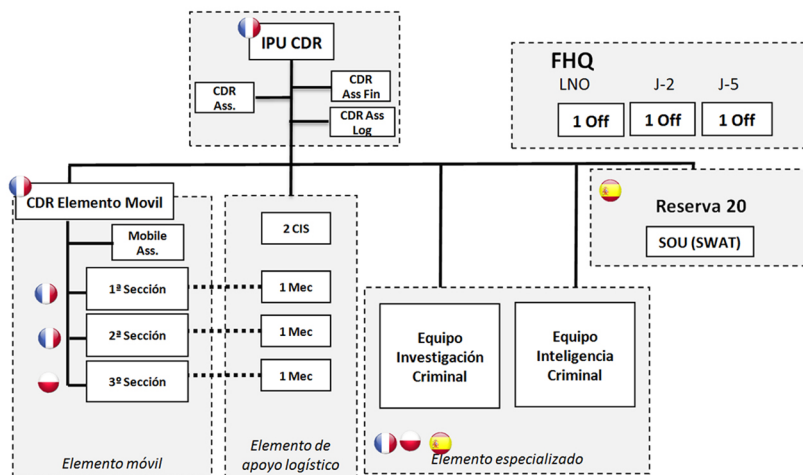
- d. Dos suboficiales, en el Equipo de Investigación Criminal del Elemento Especializado de la IPU.

Como una unidad más de la fuerzas de EUFOR RCA, la Sección de la Guardia Civil contribuyó a garantizar la seguridad y el orden público en los distritos bajo su responsabilidad de la capital de la RCA (Bangui).

La actividad diaria de la Sección se concretó en la realización de patrullas de seguridad ciudadana reforzando a las otras secciones de gendarmería, inicialmente de carácter preventivo pero con capacidad de reacción ante la comisión de actos delictivos, pudiendo llevar a cabo actuaciones de control de masas, antidisturbios si el objeto de la amenaza era EUFOR RCA y de operaciones con técnicas especiales si el mando así lo estimaba necesario.

Los Equipos de Investigación Criminal e Inteligencia contribuyeron al cumplimiento de la misión mediante el análisis de inteligencia criminal e investigación de delitos graves.

ESTRUCTURA DE LA IPU DE EUROGENDFOR EN EUFOR RCA



Fuente: Elaboración propia.

Lecciones aprendidas

EUFOR RCA cumplió con éxito la misión, en el sentido que se mejoró la seguridad en las zonas asignadas y se transfirió el área de responsabilidad a una MINUSCA capacitada para llevar a cabo su misión de acuerdo a los estándares de NN.UU.

Una pieza clave para el éxito de la misión fue el contar con un componente policial en EUFOR RCA, como así recalca el propio comandante Operacional

de EUFOR RCA, general Pontiers⁶, en la que destaca la labor de la IPU en la Operación, una Operación que se vuelve cada vez más policial. En este sentido en su informe final de misión, el mismo comandante Operacional vuelve a destacar que el éxito de la misión se debe en gran parte a un equilibrio de fuerzas, contando desde el principio con la IPU de la Fuerza de Gendarmería Europea. Esa combinación de fuerzas demostró ser extremadamente adaptable.

En el mismo sentido se manifiesta el jefe del Estado Mayor Operacional, Gral. Divras⁷, valorando como excepcional la contribución efectuada por los oficiales del PHQ de la EUROGENDFOR que participaron en la planificación y conducción de la misión.

Estos éxitos están relacionados con el establecimiento de una fuerza equilibrada en la que los componentes, aunque incompletos en número, incluyeron desde el inicio un componente policial.

Esta fuerza combinada demostró ser extremadamente adaptable en áreas urbanas para enfrentarse a actos de violencia, desestabilización y la lucha contra la delincuencia y criminalidad. La habilidad de la IPU de la Fuerza de Gendarmería Europea para mantener el orden demostró ser muy útil para la gestión de masas generadas por razones políticas con el propósito de incrementar el nivel de violencia.

Además, la IPU proporcionó EUFOR RCA una gran capacidad de recoger y analizar información que demostró ser muy útil en ese ambiente.

Por otro lado, al activarse el procedimiento rápido, se omitió el desarrollo del CONOPS y se elaboró directamente el OPLAN. Como resultado no se pudo evitar falta de precisión a la hora de definir las tareas de los distintos componentes. Esto en la práctica provocó indefinición a la hora de decidir quién explotaba las operaciones, pudiendo el mando decidir entre una capacidad puramente militar y otra policial. Sobre todo en un escenario tan complejo donde se mezclaban milicias, crimen organizado y todo tipo de violencia.

Conclusiones

Los recientes conflictos internacionales han demostrado que en los escenarios más complejos es necesario sustituir o reforzar a las fuerzas de seguridad locales en sus funciones, para restablecer el Estado de derecho y facilitar el desarrollo de las comunidades locales. En estas situaciones, en la que normalmente despliega en primer lugar un contingente militar con funcio-

⁶ Carta del general de División PhillipePonties comandante Operacional de EUFOR RCA, de fecha 9 de octubre de 2014.

⁷ Carta del general de Brigada ChristosDivras, jefe del Estado Mayor Operacional de EUFOR RCA, de fecha 24 de marzo de 2015.

nes ejecutivas, sería necesario contar con un componente policial suficiente, rápidamente desplegable y capaz de actuar en ambientes desestabilizados.

Esta necesidad debería de estar contemplada desde las fases iniciales de la gestión del conflicto. Por este motivo es necesario contar con la experiencia policial a todos los niveles, desde los órganos político estratégicos hasta los distintos cuarteles generales encargados del planeamiento, conducción y ejecución de la operación.

Por otro lado, el contingente policial debería integrarse en la Fuerza sobre el terreno como una capacidad más, diferencia de las otras por lo que debería contar con un Mando propio y unas misiones bien definidas.

Posteriormente y cuando las condiciones de seguridad lo permitan es necesario generar y capacitar a las fuerzas de seguridad locales para que asuman la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad de las áreas recuperadas. Esta segunda fase podría continuar bajo mandato de una misión militar o bien iniciar una nueva misión civil de reforma del sector de seguridad.

Por su naturaleza militar, adiestramiento y equipamiento, las fuerzas gendármicas son las fuerzas idóneas para proporcionar el componente policial de una operación militar para posteriormente facilitar la transición a una misión civil, en la que podrían seguir aportando formadores, monitores, mentores y asesores policiales.

Entre las fuerzas de gendarmería destaca la Guardia Civil por sus capacidades, por su experiencia y por la perfecta integración de sus miembros y unidades en contingentes de las FAS españolas y en organizaciones internacionales.

También destacar el relevante papel que viene asumiendo durante los últimos años la Fuerza de Gendarmería Europea como un actor principal en la gestión de crisis, principalmente bajo el paraguas de la Unión Europea aunque haya participado bajo otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas u OTAN.

En cualquier caso, la sustitución y reconstrucción de las fuerzas de seguridad locales implica que el componente policial debe coordinar con todos los otros actores involucrados, como pueden ser los componentes militares, judiciales y penitenciarios. Coordinación necesaria no solo en el componente internacional, sino también en las respectivas contribuciones nacionales.

Conclusiones

Francisco Esteban Pérez
General de Brigada de la Guardia Civil.
Jefe de Personal de la Guardia Civil

Me corresponde, como director del Grupo de trabajo, elaborar unas conclusiones generales sobre el trabajo, lo que a la vez representa un reto y supone un placer para mí.

No es por casualidad que se haya elegido el Sahel como escenario marco para esta monografía. Ya no es que en esta zona se encuentren probablemente más Estados fallidos que en ninguna otra del mundo, sino que además es difícil identificar a qué nos referimos cuando utilizamos la palabra Sahel. Sahel, tiene diferentes acepciones dependiendo de que se estudie como un espacio climático, como una zona de mestizaje étnico y cultural, o como un espacio geopolítico. Incluso, en este último caso, cada organización de seguridad incluye un número diferente de países.

Como palabra de origen árabe, que significa borde o costa, designaría geográficamente el borde más meridional del Sáhara, es decir, una franja de entre cuatro y nueve millones de kilómetros cuadrados, según la fuente, que une el océano Atlántico y el mar Rojo y que incluiría a Eritrea. Sin embargo, políticamente, serían los países que se reúnen en el Comité Interestatal para el Control de la Sequía en el Sahel, (CILSS), creado en 1971: Senegal, Gambia, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, Cabo Verde y Guinea-Bissau. Otros autores, basándose en la expansión del desierto, incluyen Sudán, Libia, Etiopía, Somalia y Kenia¹.

¹ TAJE, M. (2006). Sécurité et Stabilité Dans le sahel africaine. NDC occasional paper, 72.

Tradicionalmente, el Sahel ha sido y sigue siendo un área de comercio, corrientes migratorias y grupos religiosos diversos, «condicionada por una situación de inestabilidad endémica que perpetúa una situación de inseguridad en la que dada la vastedad del fenómeno es imposible aislarlos por países o por tipos ilícitos, dado que todos están interconectados»². De forma resumida, David Besó se refiere a esta zona como el Sahel y la tres «T»: Touaregs, Tráficos y Terrorismo.

Para hacer frente a este tipo de desafíos el entonces alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Javier Solana en su discurso dado en Thessaloniki el 20 de junio de 2003 «Una Europa segura en un mundo mejor» ya subrayaba «Pocos son los problemas, si es que hay algunos, a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos, por lo que es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con otros agentes o regiones clave».

Son pues múltiples los actores que encontramos en cualquier escenario de conflicto y África y el Sahel no son una excepción: la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Unión Africana, organizaciones regionales como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, etc.

A la forma en que los actores internacionales interactúan a fin de combinar sus acciones y estrategias se le suele llamar cooperación. En términos teóricos, la cooperación puede adquirir dos formas básicas: bilateral, que afecta directamente a dos Estados, y multilateral, que se desarrolla en contextos regionales o globales, implicando a organizaciones o asociaciones de países en una sinergia integradora.

Sin embargo, cuando nos referimos a los instrumentos desplegados por cada organización se suele hablar de coordinación como función integradora que asegure que todos los elementos busquen los mismos objetivos comunes. El grado de coordinación dependerá de la naturaleza de las tareas a ejecutar y del grado de interdependencia que exista entre los instrumentos que la realizan. Cuanto mayor sea la necesidad de intercambio de información o de comunicación entre los ejecutantes, mayor deberá ser la autoridad de coordinación, llegando incluso a la jerarquización.

En este contexto, y para el tipo de misiones que nos ocupa, conviene tener presente que, con el fin de lograr una respuesta global, coherente y eficaz, los componentes militares y civiles de una operación de gestión de crisis deben formar parte de una planificación integrada. Así, la estrategia de la Unión Europea reconoce que es en esta región donde la transversalidad de

² DAVID BESÓ, «Las tres T del Sahel: Tuaregs, Tráficos y Terrorismo». VII Curso de gestión internacional de crisis (Fundación General Gutiérrez Mellado). 2012.

las diferentes estrategias y herramientas se percibe como más necesaria; en el mismo sentido, el plan de paz para Mali —sin duda inspirado en esta estrategia— contempla la citada transversalidad de los componentes militar y civil-policial en sus dos principales herramientas, los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, y de Reforma del Sector de Seguridad y de la Defensa.

En el caso de misiones complejas, es decir, con diferentes componentes y, entre ellos, el de justicia, la coordinación, como señala en su artículo el general Matamoros, no siempre es fácil y requiere lograr el equilibrio entre la independencia judicial y la asunción por todos de los objetivos políticos de la operación. Es preciso, indica, concienciar a este personal de la necesidad de ser consciente de los efectos de sus acciones y su impacto sobre la operación como un todo.

Pero una vez establecidas estas primeras conclusiones, sin duda importantes, me centraré en ciertos puntos de los aspectos de la gestión de crisis, sobre todo policiales, que considero relevantes. Estas reflexiones se basan en la experiencia que pude adquirir como representante español en el Comité de Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y como comandante de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR).

En el marco de la Unión Europea, fue en el Consejo Europeo celebrado el 19 y 20 de junio del año 2000 en Santa María da Feira (Portugal), donde se definió por primera vez lo que en aquel tiempo la Unión Europea entendía por «gestión civil de crisis» mediante la delimitación de los dominios que comprendía, ya que hasta entonces se hablaba, por contraposición, de instrumentos no militares. Con este nuevo instrumento civil la UE, y más concretamente el Consejo, se disponía a aumentar su papel en la escena internacional desde una posición única: uniendo en un mismo organismo los medios civiles y militares con la clara intención de actuar de forma flexible en la amplia esfera de la prevención de conflictos. Desde ese momento, la coordinación civil y militar ha seguido una lenta, pero constante, evolución en el marco de la PCSD, como bien nos detalla el comisario Vidal en su artículo.

Las misiones PCSD comenzaron en el año 2003 y su evolución ha sido sorprendente: los recursos disponibles hoy día son más numerosos y de mayor calidad; se ha aumentado el personal dispuesto a ser desplegado; se ha conseguido movilizar a los Estados miembros, hacerles partícipes de la necesidad de desplegar estas misiones y han buscado distintos mecanismos de financiación para acelerar el despliegue; se dispone de mecanismos y procedimientos normalizados, de un cuerpo doctrinal que sirve de guía y orientación. Pero todavía queda camino por recorrer.

Una de las ideas fuerza detrás del desarrollo de los instrumentos civiles de la PCSD ha sido siempre la ambición de ser más rápido y eficiente que otros actores internacionales en todo el ciclo de vida de la prevención de conflic-

tos. En este sentido, y teniendo en cuenta el Acuerdo Administrativo General³ que, en el marco del artículo 43 del TUE de Lisboa, se firmó el 6 de octubre de 2014 entre la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) sobre la cooperación bajo la Política Común de Defensa y Seguridad; que EUROGENDFOR ya ha participado con éxito en la operación militar de la UE ALTHEA y, sobre todo, en la misión EUFOR RCA, también militar, además de haber desplegado elementos en la misión civil en Mali; que dado que la mayoría de las misiones de la UE son civiles y que se prevé que continúe así en el futuro, por lo que la demanda de capacidades civiles seguirá siendo alta; quiero hacer unas reflexiones en la posible contribución que la EUROGENDFOR puede hacer a las operaciones civiles, principalmente bajo el artículo 44⁴ del TUE, que estipula que *«en el marco de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 43, el Consejo podrá encomendar la puesta en práctica de una función a un grupo de Estados miembros que tengan la voluntad y la capacidad necesaria para realizar dicha función»*.

Ya el informe preparatorio, de diciembre de 2013, del alto representante para el Consejo Europeo de Defensa, no solo subraya que el artículo 44 ofrece *«beneficios en términos de flexibilidad y celeridad de acción»*, sino que tam-

³ En realidad lo constituyen los cuatro documentos siguientes que se engloban bajo el nombre genérico de FRAMEWORK PAPER (Documentos marco).

- Cooperación con la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) bajo la Política Común de Defensa y Seguridad – Nota Explicativa (doc. 11081/1/14 REV 1, de 16 de julio de 2014).

- Cooperación entre la Fuerza de Gendarmería Europea y la Política Común de Defensa y Seguridad (doc. EEAS 0578/14, de 13 de marzo de 2014): Documento Marco para la participación de EUROGENDFOR en Operaciones de Gestión de Crisis de la PCSD.

- Acuerdo Administrativo General entre la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) sobre la cooperación bajo la Política Común de Defensa y Seguridad (Carta del EEAS eeas.cmpd.a.2(2014)2875860/MS/sbt, de 19 de agosto de 2014).

- Respuesta de la Presidencia del CIMIN al documento anterior sobre el establecimiento de un Acuerdo Administrativo General entre la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) sobre la cooperación bajo la Política Común de Defensa y Seguridad (Nº1860 MAEDI, Nº71335 GEND/CAB, de 6 de octubre de 2014).

⁴ Artículo 44 del Tratado de Lisboa:

1. En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el Artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. Los Estados miembros que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro. Los Estados miembros participantes comunicarán de inmediato al Consejo si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones a las que se refiere el apartado 1. En tales casos, el Consejo adoptará las decisiones necesarias.

bién llama a «*mejorar la respuesta rápida*», lo que incluye «*explorar el uso del Artículo 44 del Tratado sobre la Unión Europea (TEU)*».

En resumen, el artículo 44 trata de conceder mayor flexibilidad y de acelerar el tiempo de reacción. Por lo tanto, uno de los trabajos en los que hay que profundizar es el relativo al despliegue rápido, que tiene varias facetas.

Por un lado, es muy difícil, dada su diversidad, que todo el material y equipos necesarios para una determinada misión estén disponibles para el caso de despliegue rápido, es decir, o en un plazo de cinco días después de la adopción del Concepto de Gestión de Crisis (CMC, en sus siglas en inglés) o en un plazo de treinta días desde la adopción de la Decisión por el Consejo. En este sentido, la EUROGENDFOR ha establecido modelos de IPU, cuya composición ronda los 150 policías, con todos los elementos necesarios a desplegar para dotarla de un grado alto de autosuficiencia en términos logísticos. Esto se hace a través de un Catálogo de Capacidades Logísticas que se revisa anualmente.

Otro de los elementos para el despliegue rápido es el personal. En este campo del despliegue rápido también puede jugar un papel fundamental la EUROGENDFOR, ya que su vocación no es la de proveer individuos, sino unidades y equipos especializados. El problema es que, a diferencia de la ONU, los despliegues de contingentes nacionales casi no tienen cabida en las misiones civiles de la UE por las reticencias de los Estados miembros. Se prima el carácter multinacional de los equipos, lo cual crea problemas a nivel táctico a la hora de implementar los mandatos de las misiones.

Otro elemento importante es la interoperabilidad. Y dado que los recursos son y seguirán siendo escasos, será preciso dedicar esfuerzos a conseguir un empleo más adecuado. Por ejemplo, definiendo claramente y de manera realista el mandato y los objetivos de las operaciones de gestión de crisis, estableciendo prioridades y, sobre todo, prosiguiendo con el desarrollo doctrinal y la flexibilización y normalización de los procedimientos. En este sentido, conviene destacar que la EUROGENDFOR se estableció en el año 2005 y que desde entonces ha estado desarrollando conceptos doctrinales y procedimientos operativos que se han ido mejorando a través de los ejercicios que realiza el propio Cuartel General Permanente y de la participación de sus miembros en aquellos desarrollados por otras organizaciones como la ONU, la OTAN o financiados por la Comisión Europea. Su evolución le ha llevado a adoptar las misiones puente, o «*bridging missions*» en inglés, como aquellas tipo para la EUROGENDFOR. Es decir, el modelo de misión que parece predicar el artículo 44.

Para cualquier operación se necesita una capacidad de planificación, pero en mayor medida cuando se trata de un despliegue rápido y si es en los plazos que hemos visto, dicha capacidad se torna fundamental. En el mejor de los casos se podrá desplegar con un concepto de la operación (CONOPS) y habrá que elaborar el plan de la misión (OPLAN) en el terreno, o con un

OPLAN básico que habrá que seguir perfilando igualmente una vez realizado el despliegue. El Cuartel General de la EUROGENDFOR cuenta con una plantilla de 39 policías que se puede reforzar hasta un máximo de 50 en caso de conducción de operaciones o de tener que desplegar temporalmente a parte del personal para facilitar el establecimiento y puesta en marcha de un cuartel general de la Fuerza en el Área de Operaciones. Además, dicho personal está específicamente seleccionado y formado para planificar operaciones. La planificación realizada por la EUROGENDFOR se podría fácilmente incardinar en el sistema PCSD a través de la CPCC que, por supuesto, debería dar su previo visto bueno al trabajo desarrollado.

En el futuro, el Cuartel General de la EUROGENDFOR también se podría utilizar como un Cuartel General de Operaciones de manera similar a los cinco existentes para las operaciones militares de crisis.

El último aspecto fundamental es el problema de la financiación de este tipo de operaciones. El problema es que en la UE, a diferencia de la ONU que aplica el concepto Equipo Propiedad del Contingente (*Contingent Own Equipment*) por el que se reembolsa el valor total o parcialmente del equipo desplegado por las IPU y FPU, no existe un mecanismo de este tipo. Esto gravaría aún más a los países participantes en la misión, en este caso, los países de la EUROGENDFOR. Pero la solución a este problema sería fácil, de haber voluntad política para ello, ya que el Consejo también podría decidir por unanimidad «actuar de otro modo». Es decir, se podría aplicar un mecanismo ad hoc.

Por último, hay que recordar que la EUROGENDFOR está compuesta por siete Estados miembros de la UE. Y aún en el caso de que no todos participasen en la misión, no se daría nunca una participación inferior a dos Estados, ya que entonces no desplegaría la EUROGENDFOR. Por tanto, en caso necesario se cumpliría la condición establecida por el artículo 44 de «un grupo de Estados».

Para finalizar, y teniendo presente la fase de «acción integrada» (*integrated approach*) en la que se encuentra actualmente la Unión Europea, quisiera traer a colación dos ejemplos, pero seguro que hay muchos más, de cooperación entre nuestras Fuerzas Armadas y la Guardia Civil:

- La contribución de la Guardia Civil con un total de 44 especialistas en diversos campos al Grupo de Combate de la UE (EUBG), que permanecerá en *stand by* durante el segundo semestre de este año, que participaron incluso en el ejercicio *Quick-Lion* del dos al doce de mayo.
- En el marco del Estado Mayor de la Defensa —Jefatura de Apoyo para la Acción Conjunta— en el que la participación de la Guardia Civil podría ir orientada a cubrir las áreas de Forensics (FOREX), Explotación de Información de documentos y medios (DOMEX), Explotación Electrónica (ELEX) y Explotación Química (CHEMEX), personal de la Guardia Civil participa en los cursos del Laboratorio Desplegable de Explotación Técnica (JDEAL, en sus siglas en inglés) que se imparten en Holanda para recibir

entrenamiento específico en el uso de todos los equipos e instalaciones que componen esta capacidad. Dichos laboratorios facilitan el análisis e identificación de muestras y recogida de información en escenarios en los que se hayan producido ataques con artefactos improvisados. Además, pueden ser utilizados por los países miembros del proyecto tanto para ejercicios nacionales o multinacionales como para despliegue en operaciones. De hecho, el primer laboratorio ya se utilizó en ISAF en Afganistán desde mediados de 2011 hasta finales de 2014.

Mi opinión es que para facilitar el éxito de esa «acción integrada» a nivel europeo, habría que impulsar esa «integración» a nivel de las capacidades de cada Estado miembro de la Unión Europea. Quizás sea ya el momento de empezar a reflexionar en la posibilidad de destacar a un oficial de la Guardia Civil con suficiente experiencia en gestión de crisis en el Estado Mayor de la Defensa.

Solo me queda expresar mi más profundo y sincero agradecimiento a los cinco grandes profesionales que han tenido la generosidad de asumir la responsabilidad de escribir los respectivos artículos. Gracias por su paciencia, tiempo y dedicación para que este monográfico saliera de manera exitosa.

Composición del Grupo de Trabajo

Presidente:

D. Francisco Esteban Pérez.

General de Brigada de la guardia Civil.
Jefe de Personal de la Guardia Civil.

Vocales:

D. Rafael Eduardo Matamoros Martínez.

General Consejero Togado.
Auditor Presidente.
Tribunal Militar Central.

D. Emilio Sanchez De Rojas Diaz.

Coronel de Artillería.
CESEDEN, IEEE, Analista Principal.

D. Francisco Javier Vidal y Delgado-Roig.

Comisario de la Policía Nacional.
Jefe de la Comisaría Local de Dos Hermanas.

D. Luis Guijarro Márquez.

Teniente Coronel de la Guardia Civil.
Secretaría de Cooperación Internacional de la
Guardia Civil.

Secretario:

D. José Garde Roperó.

Coronel de la Guardia Civil.
ESFAS.

Relación de Monografías del CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. Kant, Guibert, Fichte, Moltke, Schlieffen, Lenin
2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE)
3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano
4. Cinco sociólogos de interés militar
5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional
6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92
7. Cuatro aspectos de la defensa nacional. (Una visión universitaria)
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
11. Anthology of the essays
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional
14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895)

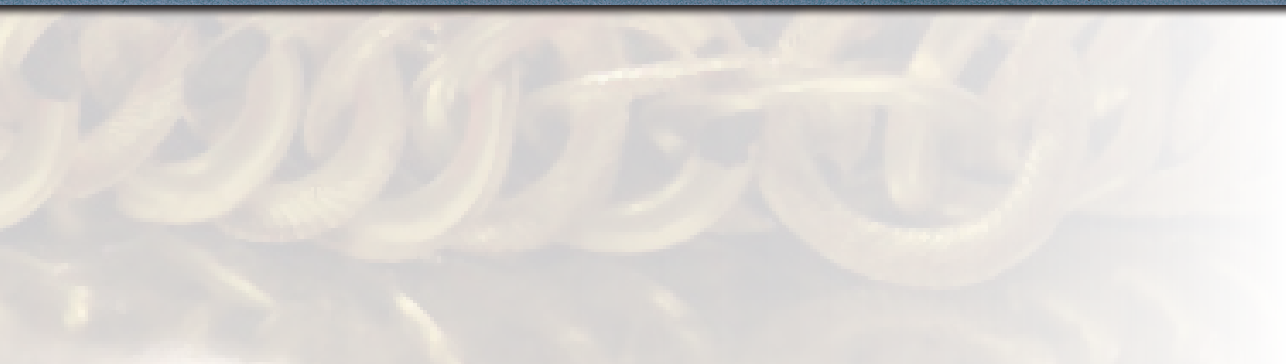
15. La crisis de los Balcanes
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa
17. Second anthology of the essays
18. Las misiones de paz de la ONU
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea
22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte
23. Quintas Jornadas de Defensa Nacional
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación
31. El islam: presente y futuro
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa
33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década
35. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/1999
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo
39. V Jornadas de Historia Militar. La aviación en la guerra española
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones)
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI
42. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2000
43. Rusia: conflictos y perspectivas
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental

45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípoli a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2001
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea
55. Revisión de la Defensa Nacional
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la Seguridad y la Defensa
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea
58. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2002
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre
62. Medio ambiente y Defensa
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana
64. Estudio preliminar de la operación: Libertad para Irak
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía
67. Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI
68. Las fronteras del mundo iberoamericano
69. Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea
72. El vínculo transatlántico
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano
74. Defensa y Sociedad Civil

75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo
76. El esfuerzo de defensa. Racionalización y optimización
77. El vínculo transatlántico en la guerra de Irak
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica
82. Consecuencias de la guerra de Irak en el Mediterráneo Occidental
83. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2004-2005
84. Hacia una política de cooperación en Seguridad y Defensa con Iberoamérica
85. Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas
88. Avances en tecnologías de la información y de las comunicaciones para la Seguridad y la Defensa
89. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2006
90. La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado
91. La adhesión de Turquía a la Unión Europea
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad
93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial
94. Tecnología y Fuerzas Armadas
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas
96. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la historia militar en las Fuerzas Armadas
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una unidad de prospectiva en el CESEDEN
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea

105. La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales
111. Las nuevas guerras y la polemología
112. La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra
113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad
114. La nueva geopolítica de la energía
115. Evolución del concepto de interés nacional
116. Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?
117. La importancia geoestratégica del África Subsahariana
118. El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos
119. Seguridad Nacional y estrategias energéticas de España y Portugal
120. Las armas NBQ-R como armas de terror
121. El futuro de las relaciones Latinoamérica-Estados Unidos
122. La influencia social del islam en la Unión Europea
123. África ¿nuevo escenario de confrontación?
124. Las nuevas guerras: globalización y sociedad
125. El impacto de la crisis económica en el área de la Seguridad y la Defensa
126. El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación
127. En una sociedad posheroica: la transformación del paradigma militar
128. Los ámbitos no terrestres en la guerra futura: espacio
129. Valores y conflictos. Las claves culturales en el conflicto del siglo XXI
130. Análisis prospectivo de las operaciones de multipolaridad
131. Nuevas guerras. Nuevas paces
132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis
133. Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb
134. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035
135. Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español
136. El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI
137. Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. La ciberdefensa: un reto prioritario

138. Racionalización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Hacia una organización conjunta
139. África futuro escenario de operaciones militares
140. Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas
141. Recursos vitales y recursos energéticos. Implicaciones para la seguridad
- 141-B. Vital resources and energy resources. Repercussions for security
142. Nanociencia, nanotecnología y defensa
143. La piratería emergente en el Golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea
144. África
145. Nuestra frontera más avanzada entre el Sahara Occidental y Senegal
146. La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015
147. La geopolítica líquida del siglo XXI
148. Inteligencia. Un enfoque integral
149. El nivel operacional
150. Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN-13: 978-84-9091-294-2



9 788490 912942