

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 76.

**Seguridad humana: conceptos,
experiencias y propuestas.**

Una doctrina de seguridad humana para Europa

Una doctrina de seguridad humana para Europa

Informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad

Presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana

Barcelona, 15 de septiembre de 2004

Miembros del Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad:
Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto,
Mary Kaldor (convocante), Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder,
Pavel Seifter y Narcís Serra

RESUMEN EJECUTIVO

Las vidas de muchas personas en todo el mundo son inseguras en un grado intolerable. En muchos casos, la inseguridad es consecuencia de conflictos en los que los civiles son impunemente convertidos en blancos. En una era de interdependencia global, los europeos no pueden seguir sintiéndose seguros cuando gran parte del mundo no lo está.

En los últimos años, la Unión Europea ha ido desarrollando una política de seguridad común. En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó una Estrategia Europea de Seguridad (EES) que aboga por el compromiso preventivo y el multilateralismo eficaz. Este informe versa sobre la aplicación de la EES y en él se sostiene que Europa precisa de las capacidades necesarias para realizar una contribución más activa a la seguridad global. Europa necesita fuerzas militares, pero las fuerzas militares deben estructurarse y usarse de maneras nuevas. El informe se centra en conflictos regionales y en Estados fallidos, fuente de nuevas amenazas globales, entre las que se incluyen el terrorismo, las armas de destrucción masiva y el crimen organizado.

El informe propone una "doctrina de seguridad humana" para Europa. La seguridad humana se refiere a la libertad de los individuos en relación a unas inseguridades básicas provocadas por importantes violaciones a los derechos humanos. La doctrina comprende tres elementos:

– Un conjunto de siete principios para las operaciones que se desarrollen en situaciones de inseguridad grave y aplicables tanto a los fines como a los medios. Estos principios son: primacía de los derechos humanos, autoridad política clara, multilateralismo, enfoque ascendente, foco regional, uso de instrumentos legales y uso adecuado de la fuerza. En el informe se hace especial hincapié en el enfoque ascendente, referido a la comunicación, consulta, diálogo y asociación con la población local para mejorar la alerta temprana, la recolección de información confidencial, la movilización de apoyos locales, la implementación y la sostenibilidad.

– Una "Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana", compuesta de 15.000 hombres y mujeres, de los cuales al menos una tercera parte serían civiles (policías, observadores de derechos humanos, especialistas en desarrollo y en cuestiones humanitarias, administradores, etc.). La Fuerza estaría formada por efectivos militares específicos y capacidades civiles ya puestas a disposición común por parte de los Estados Miembros, así como por un "Servicio de Voluntarios de Seguridad Humana" propuesto en el informe.

– Un nuevo marco legal que regiría tanto la decisión de intervenir como las operaciones sobre el terreno. Éste se basaría en el derecho interno de los estados de acogida, en el derecho interno de los estados emisores, en el derecho penal internacional, en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario.

En el informe se propone que la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana esté bajo la dirección del nuevo ministro de Asuntos Exteriores de Europa, nombrado según lo establecido en la Constitución acordada en Dublín en junio de 2004. En el informe se proponen medidas para aumentar el control democrático de la política de seguridad y para mejorar la rendición de cuentas ante la población local, así como métodos de financiación.

Éste es un momento crucial para la Unión Europea. La Unión se ha ampliado acogiendo a diez nuevos miembros y ha aprobado una nueva Constitución. Tras el 11 de septiembre y la guerra de Irak, Europa tiene la responsabilidad histórica de contribuir a un mundo más seguro y justo.

1. INTRODUCCIÓN

Las vidas de muchas personas en todo el mundo se encuentran en un grado de inseguridad intolerable. Algunas veces esa inseguridad tiene causas naturales, como terremotos o enfermedades. En muchos otros casos, sin embargo, la inseguridad es consecuencia de conflictos en los que los civiles son deliberadamente convertidos en blancos con impunidad. En Sudán occidental cientos de miles de personas se han visto obligadas a desplazarse de sus hogares a resultas de asesinatos, violaciones, raptos y saqueos por parte de milicias auspiciadas por el Gobierno. En Armenia, Azerbaidján y Georgia cientos de miles de refugiados y de desplazados se encuentran con la imposibilidad de regresar a sus hogares o de establecerse en algún lugar, dado que su prolongada inseguridad se ha convertido en una herramienta política manipulada por políticos en apoyo de sus posiciones en los conflictos. En Palestina las personas viven con el temor cotidiano a las expropiaciones de tierra, la demolición de casas y el asesinato; la incapacidad de protegerse a sí mismos, a su familia y a su propiedad provoca un abrumador sentimiento de humillación y de inseguridad en los palestinos. A su vez, actividades cotidianas tales como ir al mercado o a un café se han convertido en peligrosas empresas para los israelíes corrientes debido a las bombas suicidas. En la República Democrática del Congo más de tres millones de personas han sido asesinadas en la última década y varios millones más han sido obligadas a abandonar sus hogares. Y, tal como ha ocurrido en muchos otros lugares, decenas de miles de mujeres han sido violadas: los informes se refieren a violaciones en grupo, violaciones de niñas de apenas cuatro años de edad y de mujeres que llegaban a los ochenta años, lo que contribuye a la difusión de la epidemia del VIH/SIDA en la región. Los responsables quedan impunes.

Estos conflictos se han convertido en “agujeros negros”, y han dado lugar a muchas de las nuevas formas de inseguridad que tienen un impacto directo sobre la seguridad de los ciudadanos de la Unión Europea. Desde el Cáucaso del sur y los Balcanes se exportan o transportan drogas duras y armas a la Unión Europea, a lo que se añade el tráfico o la introducción ilegal de personas, en muchas ocasiones explotadas sexualmente u obligadas a trabajar en la economía ilegal. Los militantes islamistas usan el empeoramiento de la situación en Palestina y en Irak como prueba de una conspiración judeocristiana contra el islam para reclutar terroristas. Las guerras de África desbaratan los intentos de Europa de luchar contra la pobreza y la enfermedad mediante iniciativas de desarrollo.

Por lo general, los conflictos contemporáneos se caracterizan por rasgos de anarquía, empobrecimiento, ideologías exclusivistas y uso cotidiano de la violencia. Estas características los convierten en terreno fértil para las violaciones de derechos humanos combinadas con redes criminales y terrorismo, lo que se propaga y causa inseguridad más allá de la propia región. Aunque inicialmente parecía que estas situaciones se

aplicaban, ante todo, a Estados en desarrollo y en situación de conflicto, los ataques del 11 de septiembre y del 11 de marzo han dejado claro de una vez y para siempre que ningún ciudadano del mundo puede seguir sintiéndose seguro y protegido tras sus fronteras nacionales y que las fuentes de inseguridad más probables han dejado de presentarse en forma de incursiones fronterizas o ejércitos extranjeros.

Para estar seguros en el mundo actual, los europeos deben hacer una contribución a la seguridad global. Europa necesita fuerzas militares, pero éstas deben estructurarse y usarse de formas novedosas. Deben ser capaces de evitar y de contener la violencia en diferentes partes del mundo de maneras que difieren mucho de la defensa y la participación en una guerra clásicas. Deben ser capaces de enfrentarse a las necesidades reales de seguridad de personas en situaciones de grave inseguridad para que el mundo resulte más seguro para los europeos. Actualmente Europa carece de esas capacidades. Europa tiene 1,8 millones de personas miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, pero sólo un pequeño porcentaje puede desplegarse en zonas de crisis. Europa también necesita ser capaz de desplegar más policías, observadores de derechos humanos, cooperantes y muchos otros tipos de expertos civiles.

El punto de partida de este informe es la Estrategia Europea de Seguridad (EES) adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003. La EES hace de la responsabilidad de Europa en relación a la seguridad global el eje de una estrategia de seguridad europea. Señala que “el contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad”. La EES aboga por el compromiso preventivo, por una estrategia de multilateralismo eficaz y por la extensión del imperio de la ley internacional. Arguye que la Unión Europea ha de ser “más activa” y “más capaz”.

Este informe versa sobre cómo hacer más capaz a la Unión Europea. El enfoque es “ascendente”, es decir que lo que interesa es cómo aumentar la seguridad de los seres humanos individualmente considerados en diferentes partes del mundo. En el informe se desarrollan tanto un conjunto de principios, sobre los cuales debería basarse la política de seguridad de Europa como las capacidades que necesitará Europa para realizar una contribución creíble a la seguridad global, de la cual depende su propia seguridad. Se propone, en efecto, una nueva doctrina para aplicar la Estrategia Europea de Seguridad.

Más que ocuparse de toda la gama de posibilidades e instrumentos de la política exterior y de seguridad europea, el informe se centra en las capacidades necesarias para lidiar con situaciones de inseguridad física grave, en la “libertad frente al temor”.

2. LA SEGURIDAD EUROPEA Y LA UNIÓN EUROPEA

2.1. El contexto global transformado

En el mundo actual existe una brecha entre las capacidades de seguridad actualmente disponibles, consistentes, sobre todo, en fuerzas militares, y las necesidades de seguridad reales. La EES contiene una lista de cinco amenazas fundamentales para Europa: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado. Todas estas amenazas están interconectadas y pueden encontrarse, en diferentes combinaciones, en las situaciones de grave inseguridad. Tal como señala la EES, “ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares”.

Estas cinco amenazas fundamentales no amenazan sólo a Europa, son amenazas globales. Resultan aún más amenazadoras para las personas que viven en situaciones de grave inseguridad. Las principales fuentes de inseguridad política son, o bien los estados autoritarios que reprimen a sus propios ciudadanos, o una combinación de grupos armados estatales y no estatales en un Estado fallido. La política de seguridad tradicional estaba basada en la defensa de las fronteras y en la “contención” de las amenazas. Esto supone con frecuencia el apoyo a regímenes autoritarios, incluyendo la intervención militar o el mantenimiento de bases, sin tener en cuenta las consecuencias para las personas que viven en los países en cuestión. Este enfoque, basado en una definición restringida del interés nacional, ha dejado de ser realista en un mundo caracterizado por la interconectividad global. La inseguridad experimentada por las personas que viven en lugares como Oriente Medio tiene una tendencia a extenderse, tal como quedó dramáticamente ilustrado con los acontecimientos del 11 de septiembre. Además, es muy difícil mantener sociedades cerradas en una era global: la apertura al comercio, los viajes y, sobre todo, a las comunicaciones, socava la estabilidad de los regímenes autoritarios. Aunque siguen existiendo bastiones de autoritarismo en Oriente Medio y en gran parte de Asia, el malestar civil y los estados fallidos en diversos grados son más corrientes en muchas regiones. Arabia Saudí, por ejemplo, se consideraba el paragon de la estabilidad autoritaria; actualmente, la combinación volátil de una frustrada población joven con la ideología de Al-Qaeda está convirtiendo al país en un barril de pólvora. El colapso estatal se está convirtiendo en la alternativa más probable a la transición democrática. Esta es la razón por la cual el compromiso preventivo para facilitar la transición democrática es un mejor enfoque que la contención.

El colapso estatal ha dado lugar a “nuevas guerras” en África, los Balcanes, Asia Central y en el Cáucaso. Estas guerras son diferentes de las guerras internacionales o de las guerras civiles del pasado. Ponen en cuestión las distinciones entre “violaciones de derechos humanos” por parte de los estados, “abusos” por parte de actores no estatales

y “conflictos” entre combatientes armados: las batallas son escasas y la mayor parte de la violencia se inflige a los civiles. En especial, el desplazamiento de la población es un rasgo típico de estas guerras, tanto a resultas de una limpieza étnica deliberada como debido a la dificultad de distinguir entre civiles y combatientes. Esas guerras difuminan la distinción entre lo interno y lo externo porque se propagan a través de las fronteras e involucran tanto a actores globales como locales. También difuminan la distinción entre lo público y lo privado, puesto que involucran tanto a fuerzas regulares como a grupos paramilitares, señores de la guerra, mercenarios y grupos criminales organizados. Las “nuevas guerras” generan una economía política anormal, en la que la mayoría de las actividades generadoras de renta, que incluyen desde apoyo económico de la diáspora a tráfico de varios tipos y saqueo y pillaje, son dependientes de la violencia y la coacción.

En estos tipos de situaciones, el uso de las formas tradicionales de poder militar a menudo puede resultar contraproducente. Una razón para ello es la naturaleza cambiante del poder militar. Las armas pequeñas, las granadas y otras armas se han vuelto más baratas y más fáciles de adquirir, por lo que la diferencia entre aquellos que poseen una tecnología militar avanzada y aquellos que no la poseen se ha reducido. La ventaja que los estados occidentales tienen en esas situaciones en términos de tecnología militar es mucho menor que la diferencia en el gasto. Los estados occidentales llevan ventaja en fuerza aérea y en tecnología de la información. La fuerza aérea puede ser muy destructiva, y el uso de tecnología militar avanzada puede resultar eficaz contra los gobiernos, tal como quedó demostrado en Irak y en Afganistán. Pero la tecnología no ayuda a los militares en la imposición y el mantenimiento del orden o en la protección de civiles, por ejemplo para hacer frente a los bombarderos suicidas, que tienen una tecnología relativamente poco sofisticada, o para impedir una limpieza étnica como la de Kosovo tras la guerra contra Yugoslavia.

A consecuencia de las guerras a gran escala e intrusivas de los últimos dos siglos no sólo se han introducido constreñimientos legales a la guerra, sino que también se ha ido desarrollando una presión cada vez mayor contra la guerra por parte de la opinión pública. Las normas de derechos humanos se han vuelto mucho más prominentes y una intervención que use instrumentos de guerra tradicionales tales como bombardeos aéreos puede resultar inaceptable cuando se la considera desde la óptica de los derechos humanos. Aunque los gobiernos contemporáneos occidentales intentan minimizar las bajas civiles, no pueden evitar esas bajas por completo: las llamadas bombas de precisión matan civiles y causan destrucción material debido ya sea a fallos de inteligencia. Las bajas civiles pueden contribuir a desarrollar percepciones polarizadas que acentúen el conflicto, mientras que la destrucción de infraestructura y de fuentes regulares de ingresos alimenta la economía criminal, que es una fuente de financiación para los grupos combatientes. El actual conflicto de Irak ilustra de manera dramática la brecha entre las fuerzas militares convencionales y la obtención de seguridad.

2.2. Por qué la seguridad humana es de interés para la Unión Europea

En el nuevo contexto global, la política de seguridad de la Unión Europea debería basarse en la seguridad humana y no sólo en la seguridad estatal. La seguridad humana significa libertad individual con respecto a inseguridades básicas. El genocidio, la tortura extendida o sistemática, los tratos inhumanos y degradantes, las desapariciones, la esclavitud y los crímenes contra la humanidad, así como las violaciones graves del derecho de guerra, tal como se define en el estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), son formas de inseguridad intolerables que quebrantan la seguridad humana. Las violaciones generalizadas del derecho a la alimentación, a la salud y a la vivienda pueden también considerarse como pertenecientes a esta categoría, aunque su estatus legal sea menor. Un enfoque de seguridad humana para la Unión Europea supone que se debería contribuir a la protección de cada ser humano individualmente considerado, y no centrarse sólo en la defensa de las fronteras de la Unión, como hacía el enfoque de seguridad de los estados-nación.

Hay tres razones por las que la Unión Europea debería adoptar un concepto de seguridad humana. La primera razón se basa en la moralidad. Tiene que ver con nuestra humanidad común. Los seres humanos tienen derecho a vivir con dignidad y seguridad y una obligación concomitante de ayudarse entre sí cuando esa seguridad es amenazada. Toda la vida humana tiene el mismo valor, y no es aceptable que las vidas humanas se abaraten en situaciones desesperadas. No hay nada característicamente europeo en esas normas morales. Al contrario: por su naturaleza son universales. Siempre que los estados europeos han intervenido en el extranjero por razones humanitarias, ya sea en Kosovo, en Timor Oriental o en Sierra Leona, la intervención ha estado basada en un importante apoyo de la opinión pública, e incluso en la presión de la opinión pública de los ciudadanos europeos. Además, más allá de la acción estatal, gran número de europeos han ido voluntariamente a Yugoslavia para prestar asistencia humanitaria o para ayudar con la reconstrucción postconflicto, a Guatemala para acompañar a los refugiados que regresaban a sus hogares o a Palestina como observadores civiles.

Una segunda razón es legal. Si la seguridad humana se considera como una categoría más restringida de protección de los derechos humanos, tal como se ha propuesto anteriormente, entonces hay que aceptar, y actualmente se acepta de manera generalizada, que otros estados e instituciones internacionales como la UE tienen no sólo el derecho sino también una obligación legal de interesarse por la seguridad humana de todo el mundo. Los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas obligan a los estados a promover el respeto universal y el cumplimiento de los derechos humanos. Esta obligación está reafirmada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros diversos tratados de derechos humanos que todos los Estados Miembros de la Unión Europea han ratificado.

En su nueva Constitución la Unión Europea reconoce explícitamente la misma obligación. El artículo 4 establece: “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo

sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los del niño, así como al estricto respeto al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”. La Unión Europea reconoce, por lo tanto, que tiene obligaciones relativas a la seguridad humana de personas de fuera de sus fronteras. Sin embargo, la naturaleza y la extensión de estas obligaciones están sujetas a diferentes interpretaciones y conforman un área de controversia y de desacuerdo entre los juristas.

La tercera razón para adoptar un enfoque de seguridad humana es el “egoísmo inteligente”. La cuestión fundamental del enfoque de seguridad humana radica en que los europeos no pueden estar seguros mientras que otros en el mundo viven en una grave situación de inseguridad. En los estados fallidos y en las regiones en conflicto, la economía criminal se extiende y se exporta: el tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos y la facilidad con que se adquieren las armas pequeñas, e incluso la brutalización de la sociedad, no se limitan a la zona de conflicto sino que se sienten más allá de ella, inclusive en Europa. Cuando el Estado se derrumba, se movilizan las ideologías comunalistas, generalmente arraigadas en la religión o la etnicidad, y mientras que ello conduce, en primer lugar y ante todo, a una espiral de violencia dentro de las zonas en conflicto, las redes terroristas también prosperan y reclutan a sus adeptos a partir de esas situaciones. También en esos casos con efectos que se sienten en Europa.

En la práctica, el argumento basado en el egoísmo inteligente para la adopción de un enfoque de seguridad humana se acerca mucho a los argumentos moral y legal, razón por la cuál este enfoque debería considerarse como una forma de realismo y no sólo de idealismo. Lidiar con el terrorismo y el crimen organizado estableciendo apenas unas medidas de castigo y de inteligencia más sólidas dentro de nuestras fronteras, lo que puede de hecho poner en peligro los valores demoráticos y las instituciones de Europa, no es más que apagar un incendio. La única respuesta real a esas amenazas es enfrentarse a las necesidades de seguridad de las personas que están en situaciones de inseguridad grave. Ello no dará una seguridad perfecta a los europeos, pero es la manera más creíble de enfrentarse a las causas de la inseguridad en sus orígenes.

2.3. Aplicación de la seguridad humana

El presente informe se centra en las situaciones de inseguridad grave que se dan en aquellos lugares en los que podrían desplegarse fuerzas europeas. Estas situaciones están incluidas bajo la rúbrica de “misiones Petersberg”, acordadas por la Unión Europea Occidental en Bonn en 1992 e incluidas en el tratado de Amsterdam en 1997 y ampliadas en la nueva Constitución. Estas tareas “abarcarán actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la

paz, misiones en las que intervienen fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos”. El objetivo general de las operaciones en estas situaciones es el de hacer respetar los derechos humanos y actuar en apoyo de la ley y el orden. Hasta ahora no se ha desarrollado una doctrina comprehensiva para la implementación de estas operaciones, que están a mitad de camino entre las operaciones de mantenimiento de la paz clásicas y la intervención militar clásica pero que difieren de ambas. Las operaciones de mantenimiento de la paz clásicas se basaban en la idea de mantener la paz entre combatientes armados. Generalmente, la tarea de los encargados de mantener de la paz era controlar el cumplimiento de los ceses de fuego y separar a las partes combatientes. Ni siquiera las operaciones de apoyo a la paz más recientes y con unos mandatos aparentemente más sólidos han protegido siempre a los civiles contra las violaciones de los derechos humanos. Las intervenciones militares clásicas, por otro lado, han estado dirigidas a derrotar a un enemigo, ya sea a un enemigo definido como un grupo de insurgentes (comunistas o muhaidines durante la Guerra Fría, separatistas o militantes islámicos en la actualidad) o como dictadores represores (los talibanes o Sadam Husein). Aun cuando, en determinados casos, en esas intervenciones se hace hincapié en la protección de los civiles o en la necesidad de llegar a un acuerdo político, el hecho de que se de prioridad a la derrota de los insurgentes puede conducir a un uso inapropiado de la fuerza y a aumentar la polarización política. En otras palabras, la paz tiene prioridad sobre los derechos humanos en el mantenimiento de la paz clásico y la victoria tiene prioridad sobre los derechos humanos en las intervenciones militares clásicas.

Las lecciones de las intervenciones internacionales en lugares como los Balcanes, Afganistán o Irak consisten en que las fuerzas internacionales han estado mal equipadas para el tipo de tareas necesarias para restaurar la seguridad pública. En estas regiones, las fuerzas internacionales han sido incapaces de impedir unas continuadas violaciones de los derechos humanos y la propagación del crimen organizado, lo que ha llevado a intensas reflexiones sobre el tipo de capacidades necesarias para ello.

Hay quienes describirían el tipo de operación que apoya a la seguridad humana como intervención humanitaria. Sin embargo, el término “intervención humanitaria” implica un enfoque puramente militar. La EES hace hincapié en que “pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden” en estados fallidos y en conflictos regionales, pero junto con asistencia humanitaria, intervenciones policiales eficaces, gestión civil de crisis e instrumentos políticos y económicos más amplios. Insiste en que la Unión Europea está “especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales”. Estos tipos de tareas se describen a veces como “construcción del Estado”, “construcción de la nación” o “reconstrucción postconflictos”. Pero no se aplican únicamente a las situaciones de postconflicto. Se necesita un enfoque más global que cubra tipos diferentes de instituciones y etapas diferentes de conflictos o de fracaso estatal.

Desde luego, la política de seguridad europea debería tener unas bases pragmáticas. La capacidad de la Unión Europea para emprender misiones operativas es limitada, igual que la voluntad política para llevarlas a cabo. Las posibilidades de éxito, los grados de riesgo y los niveles de compromiso varían. Los siguientes factores deberían tenerse en cuenta para dar prioridad a algunas situaciones sobre otras:

- *Gravedad y urgencia de la situación.* La previsión de un genocidio merecería casi siempre un tratamiento prioritario frente a una situación crónica de inseguridad extendida, por más que ésta fuera grave.
- *Practicabilidad de la misión, riesgos, posibilidades de éxito y disponibilidad de otros actores.* Sobre esta base, una misión en Macedonia probablemente merecería un tratamiento prioritario en relación a una misión en Birmania, Tíbet o Chechenia, por más que la situación de seguridad en estos últimos lugares sea mucho peor y que no haya otros actores disponibles. En el sudeste asiático puede que Australia esté dispuesta a cargar con un peso mayor, tal como hizo en la misión de Timor Oriental. En África la Unión Africana debería asumir una responsabilidad mayor. En ambos casos aún puede recurrirse a Europa dentro de un marco multilateral.
- *Especial responsabilidad para los países vecinos.* A este respecto existe un claro argumento basado en el interés propio: los efectos de la inseguridad y del desorden en los Balcanes, por ejemplo, se sienten más en Europa bajo la forma de delincuencia, flujos de refugiados y tráfico de seres humanos que los efectos de conflictos más lejanos. Más allá del argumento del interés propio, sin embargo, los ciudadanos europeos sienten sencillamente una responsabilidad moral mayor en relación a la ayuda que puedan prestar a quienes se encuentran en el vecindario de Europa, como ha quedado claro en las guerras de Yugoslavia.
- *Vínculos históricos y responsabilidades históricas.* Normalmente estos siguen las demarcaciones coloniales: los holandeses, por ejemplo, sienten un compromiso especial con respecto a Indonesia, los franceses hacia Costa de Marfil, los británicos hacia Zimbabue y los portugueses hacia Timor Oriental. Esto no se debe únicamente a un sentimiento de responsabilidad, se debe también a que hay muchos vínculos humanos a nivel de sociedad civil. No obstante, precisamente debido a la historia colonial, el Estado en cuestión, aunque sienta el mayor compromiso, puede no ser siempre el actor más apropiado para intervenir. La acción concertada de la Unión Europea puede aliviar en alguna medida este espinoso problema, mediando la participación de la ex potencia colonial.

- *Interés y presión de la opinión pública.* El apoyo de la opinión pública es necesario para legitimar, para afrontar los riesgos y para financiar los gastos de las operaciones. También puede estructurar la naturaleza de la acción: es más probable que la presión de la opinión pública se base en la solidaridad que en consideraciones geopolíticas. La presión de la opinión pública es, desde luego, irregular, y no está necesariamente vinculada a las dimensiones de una tragedia inminente o que tenga lugar en ese momento ni a la proximidad o a los vínculos coloniales. Los europeos se interesan más por Israel y Palestina que por los conflictos del Cáucaso Sur, que no están más alejados de Europa. El concierto *Live Aid* organizado por Bob Geldof, una de las primeras y mayores acciones de la sociedad civil vinculadas a la seguridad humana fuera de la región, tuvo que ver con Etiopía, un país que desde el punto de vista geográfico no está cerca de Europa.

2.4. Una oportunidad para Europa

Siempre ha existido una rama del pensamiento europeo que considera que Europa es un “proyecto de paz”. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, los fundadores de lo que se convertiría en la Unión Europea quisieron, por encima de todo, impedir otra guerra en territorio europeo. Y al acabar la Guerra Fría se consideraba que la Unión Europea era un importante instrumento para superar la división Este-Oeste de Europa. Impedir la guerra sigue siendo un motivo poderoso en las mentes de los ciudadanos europeos: cuando se les pregunta qué significa personalmente para ellos la Unión Europea, la tercera respuesta que se da en la encuesta del Eurobarómetro, justo después del euro y la libertad de movimientos, es “paz”. Efectivamente, el 89% de los encuestados consideran que “mantener la paz y la seguridad en Europa” es una prioridad de la UE. También se considera la más eficaz de las políticas de la UE. Las personas que viven en los nuevos Estados Miembros del este de la Unión Europea están especialmente interesadas en la seguridad debido a sus historias particulares, aunque en ocasiones tienen percepciones diferentes sobre cómo puede obtenerse.

Los europeos fueron los pioneros de la técnica de integración a nivel de sociedad basada en la interdependencia y la adhesión a pautas comunes como modo de promover la paz. El mismo enfoque debería adoptarse en relaciones exteriores. Hay elementos de este enfoque contenidos en los acuerdos de asociación, comercio y otras formas de cooperación. Debería extenderse al imperio de la ley y la seguridad pública. Y, si es necesario, debe garantizarse mediante el uso de capacidades militares.

La experiencia de la guerra de Kosovo indicó que era necesario que las fuerzas de seguridad europeas pudieran actuar de manera autónoma. Desde entonces, el progreso hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se ha acelerado. Los Estados Miembros han puesto a disposición común hasta 60.000 efectivos militares según lo establecido por el Objetivo principal, acordado en Helsinki en diciembre de

2001, y han hecho unos progresos aún más rápidos en la puesta a disposición común de capacidades civiles, incluyendo fuerzas de policía, expertos en el Estado de derecho y especialistas en administración civil y protección civil. Se han alcanzado acuerdos sobre la relación entre las fuerzas de la UE y de la OTAN y sobre cooperación estructurada entre Estados Miembros. Se han establecido diversas instituciones para la prevención de conflictos, para formación y para gestión de crisis. Además de la EES aprobada en diciembre de 2003, el Consejo Europeo ha aprobado el establecimiento de una Agencia de Defensa autónoma y de una célula de planificación civil-militar. La UE está desarrollando “grupos de combate” de despliegue rápido. Se han hecho diversas propuestas para establecer una gendarmería europea y un cuerpo civil de paz. La coordinación de estas iniciativas y el nombramiento de un nuevo ministro de Asuntos Exteriores Europeo ofrecen un auténtico potencial para un mayor desarrollo.

Lo que resulta quizás más significativo es que la UE ha asumido ahora diversas misiones autónomas en los Balcanes y en África en las que participan militares, policías y personal civil. Tres de las misiones (la misión de policía de la UE en Bosnia- Herzegovina, la Operación Próxima en Macedonia y la Operación EUJUST- Themis, misión para implantar el Estado de derecho en Georgia) han sido civiles. Dos (Concordia en Macedonia y Artemis en la RDC) han sido militares y mucho más cortas que las misiones civiles. La misión de la UE que se hará cargo de las fuerzas de la SFOR lideradas por la OTAN en Bosnia-Herzegovina a finales de 2004 tendrá capacidades tanto militares como civiles actuando conjuntamente. Los Estados no miembros han sido invitados como algo natural a formar parte de estas misiones.

La operación Artemis en el este de la República Democrática del Congo representa un posible modelo para futuras intervenciones multinacionales. Fue bastante diferente de las intervenciones militares clásicas en África, tanto las desarrolladas por las Naciones Unidas (mantenimiento de la paz) como por potencias postcoloniales, que generalmente tenían el objetivo de apuntalar regímenes autoritarios inestables. La operación constituyó una respuesta a la situación de emergencia en Ituri, donde varias milicias, que incluían a miles de niños de corta edad, estaban asolando pueblos, saqueando, violando, llevando a cabo masacres y obligando a decenas de miles de personas a escapar de sus hogares. Las fuerzas de las Naciones Unidas sobre el terreno eran incapaces de hacer frente a esa situación. Por primera vez, en su resolución de 31 de mayo de 2003, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó una misión de la UE.

La misión, en la que participaban más de 2.000 soldados, fue desplegada rápidamente y la mayoría estaba en su puesto el 1 de julio. El objetivo de la misión era dar seguridad sobre el terreno y su impacto inmediato fue considerable. Sin embargo, la misión fue breve y las masacres recomenzaron meses después, aunque en una escala menor. Muchos problemas, como el desarme de las milicias o el establecimiento de fuerzas de policía eficaces, siguen sin resolverse y la UE ha sido lenta en el despliegue de un seguimiento civil.

El optimismo en relación al consenso emergente sobre el papel exterior de Europa debería, desde luego, atemperarse por los acontecimientos de la década pasada. Oportunidades repetidamente perdidas, como la incapacidad de ofrecer una política coherente hacia la ex Yugoslavia a principios de la década de 1990, las vacilaciones sobre Oriente Próximo, el que no se consiguiera intervenir para impedir el genocidio en Rwanda o las diferencias en torno a Irak, por no mencionar las continuas tensiones en los Balcanes, ponen en duda la capacidad de la Unión Europea de actuar de manera coherente y eficaz. El ascenso de sentimientos nacionalistas, tal como se expresaron en el éxito electoral de partidos anti-inmigración y anti-UE, debilitan aún más la capacidad de las élites políticas europeas de actuar a nivel europeo.

Sin embargo, una contribución imaginativa y visionaria a la seguridad global podría ser la manera más eficaz de movilizar apoyo político para el proyecto europeo a este respecto. La aprobación de una nueva Constitución y la ampliación de la Unión marcan un punto de inflexión crítico en la historia de la UE. Para seguir dando apoyo al proceso de la construcción institucional europea, los europeos necesitan sentir que la Unión contribuye a su seguridad. En un mundo interdependiente, esto sólo puede lograrse mediante una contribución europea a la seguridad de los seres humanos en general.

3. PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA DOCTRINA DE SEGURIDAD EUROPEA

La palabra “doctrina” significa habitualmente un conjunto de conocimientos que se enseña o que se usa para la instrucción. En el campo militar se refiere a los conocimientos sobre el combate; se refiere a la aplicación de la estrategia y a sus vínculos con la táctica. La Revolución en Asuntos Militares (RAM) se describe habitualmente como una nueva doctrina. Se refiere al modo en el que la tecnología de la información ha cambiado las tácticas militares: cambio de una guerra “plataforma-céntrica” a una guerra “red-céntrica”. Aunque la tecnología es sin duda un factor importante en el contexto global transformado, este informe se centra en las capacidades humanas. En él se exponen siete principios que engloban tanto a los objetivos como a la aplicación de la política de seguridad europea y se enumeran las capacidades (humanas, culturales, tecnológicas, legales y organizativas) necesarias para actuar de acuerdo con esos principios. Los principios para una doctrina europea de seguridad están tomados de experiencias reales de inseguridad en diferentes partes del mundo: África Central y Oriental, Europa Sudoriental, el Cáucaso Sur y Oriente Medio.

La EES hace adecuadamente un gran hincapié en la “prevención” de crisis en oposición a la doctrina de la “intervención preventiva”. Pero a menudo resulta difícil distinguir entre las diferentes fases de un conflicto. Los condicionantes de los conflictos –temor y odio, una economía criminalizada que saca provecho de métodos violentos para controlar recursos, estados débiles e ilegítimos, la existencia de señores de la guerra y de grupos paramilitares, por ejemplo– a menudo se exacerbaban durante y después de los períodos de violencia, y no hay principios ni finales claros. La situación de Palestina, por ejemplo, era supuestamente de “postconflicto” tras los acuerdos de Oslo, pero se ha revertido claramente a la de fase media de conflicto. Los conflictos del Cáucaso Sur solían ser considerados como “congelados”, pero puede que “putrefactos” sea una mejor caracterización. Los principios para una política de seguridad europea deberían aplicarse, por lo tanto, a un *continuum* de fases de varios grados de violencia que siempre involucran elementos tanto de prevención como de reconstrucción.

Del mismo modo, los principios deberían aplicarse a la vez a los fines y a los medios. Las discusiones sobre seguridad suelen centrarse en los objetivos. Sin embargo, en las situaciones reales en las que se han desplegado capacidades internacionales, suele haber una disyunción entre los objetivos de las operaciones de seguridad establecidos por políticos y los mandatos que se dan a los militares y a las agencias civiles. En algunos casos, los mandatos han sido demasiado restringidos y la imposibilidad de proteger a las personas sobre el terreno ha socavado la legitimidad de los esfuerzos internacionales. En otros casos, un uso excesivo de la fuerza ha exacerbado la inestabilidad.

Finalmente, con el conjunto de principios que se proponen aquí se pretende proporcionar una guía para las acciones de los funcionarios de alto nivel de la UE, los políticos de los Estados Miembros, los diplomáticos y los soldados y civiles que actúan sobre el terreno. Algunos de estos principios (como el multilateralismo) pueden resultar más relevantes a los políticos y diplomáticos, y otros (como el uso apropiado de la fuerza) a los militares. Pero para la construcción de una política coherente y eficaz resulta esencial que todos estén al tanto y tengan una comprensión común de todos los principios rectores. Además, las políticas basadas en estos principios tendrán mayor apoyo de la opinión pública, y por consiguiente un mayor margen de maniobra, si la opinión pública europea también los entiende y los apoya.

3.1. Principio 1: Primacía de los derechos humanos

La primacía de los derechos humanos es lo que distingue el enfoque de la seguridad humana de los enfoques tradicionales basados en el Estado. Aunque el principio parece obvio, deben superarse una serie de obstáculos institucionales y culturales profundamente arraigados para que pueda aplicárselo en la práctica.

En el seno de muchos gobiernos nacionales se supone que los intereses estatales invalidan la promoción de los derechos humanos. Tradicionalmente se consideraba

que ejercer influencia sobre regímenes autoritarios era un objetivo de política exterior más importante que la situación de los ciudadanos de esos regímenes. Pero con frecuencia los estados autoritarios han resultado ser inestables a largo plazo, y una política de promoción de los derechos humanos tiene más probabilidades de contribuir a impedir que se creen refugios de terroristas y criminales y, en último término, al derrumbamiento del Estado. El debate sobre la soberanía y las condiciones en las que el interés por los derechos humanos debería anteponerse a la soberanía ha tenido un interés fundamental tanto para los profesionales como para los analistas de políticas exteriores en los últimos años.

En este debate a menudo no se tiene en cuenta la cuestión de los medios que deben adoptarse en las llamadas operaciones de derechos humanos. Esto resulta especialmente importante en los casos en los que el despliegue de medios militares es probable. A menudo se da por supuesto que el uso de la fuerza militar es justificable si hay una autoridad legal para intervenir (*ius ad bellum*) y los objetivos justifican la intervención. Sin embargo, los métodos adoptados deben ser apropiados y, desde luego, pueden afectar la capacidad de lograr el objetivo especificado. En otras palabras, el “cómo” es tan importante como el “por qué”. Esto significa que los derechos humanos tales como el derecho a la vida, el derecho a la vivienda o el derecho a la libertad de opinión deben respetarse y protegerse incluso en medio de un conflicto. A menos que sea absolutamente necesario y que haya una base legal, el personal desplegado en misiones de seguridad humana debe evitar matar, herir y causar destrucción material. La seguridad humana supone tratar a todos los individuos como ciudadanos.

Este principio tiene implicaciones de gran alcance en lo que respecta a la táctica militar. En el pasado, las operaciones de contrainsurgencia han seguido un enfoque de “controlar los corazones y las mentes” como táctica. Al mismo tiempo, los métodos coactivos de control se usaban con frecuencia, incluyendo la repoblación, la destrucción de una región y el control del abastecimiento alimentario (métodos adoptados por los insurgentes en la actualidad), con el mismo objetivo general de derrotar al enemigo. En las operaciones de seguridad humana la protección de civiles es un fin en sí mismo, no la derrota de un ejército. Así, pues, determinadas tácticas coactivas deberían descartarse, mientras que otras tácticas, tales como las de establecer refugios seguros o corredores humanitarios, pasarían a tener un papel fundamental. Los principios 6 y 7, enunciados más adelante, desarrollan lo que constituiría una conducción de las operaciones en línea con el enfoque de seguridad humana.

La primacía de los derechos humanos implica también que aquellos que cometan importantes violaciones a los derechos humanos sean tratados como delincuentes individuales y no como enemigos colectivos. El establecimiento de la Corte Penal Internacional, de los tribunales ad hoc para Yugoslavia y Rwanda y del tribunal especial para Sierra Leona se basó en gran medida en la idea de que considerar sólo a los

estados como responsables de las violaciones a los derechos humanos ha contribuido poco a la mejora del respeto a las normas de derechos humanos, y que atribuir una responsabilidad penal individual podría resultar más eficaz. En el caso del terrorismo, resulta igualmente importante tener en cuenta que los perpetradores son delincuentes individuales y los medios para poner freno al terrorismo deberían diseñarse de acuerdo con esta idea.

3.2. Principio 2: Autoridad política clara

El objetivo central de una estrategia de seguridad humana debe ser el establecimiento de una autoridad política legítima capaz de proteger la seguridad humana. Cuando el autoritarismo se derrumba, las alternativas son o bien una gobernanza internacional, nacional o local basada en el consentimiento o bien un Estado fallido. La diplomacia, las sanciones, la concesión de ayuda y las consultas con la sociedad civil forman parte, todos ellos, de la colección de instrumentos de que dispone la Unión Europea con el objetivo de influenciar procesos políticos en otros países: para propiciar la apertura de regímenes autoritarios, para reforzar formas legítimas de autoridad política y para promover soluciones políticas inclusivas para los conflictos. La capacidad de desplegar personal civil es un añadido fundamental a estos instrumentos. Representa el compromiso de la UE de contribuir a construir y mantener una autoridad política legítima en situaciones de crisis.

Aun en caso de que deban usarse fuerzas militares, éstas sólo pueden tener éxito con el consentimiento y el apoyo local. Lo más que puede conseguirse mediante el uso de fuerzas militares es estabilizar la situación y crear un espacio para los procesos políticos, en lugar de ganar mediante medios militares exclusivamente. En algunos casos la victoria militar puede estar, sencillamente, fuera del alcance: todo uso excesivo de la fuerza contribuye a inflamar la situación. En otros casos, la victoria militar a corto plazo puede alcanzarse, pero el coste, tanto en términos de bajas como de legitimidad política, resulta demasiado elevado. Las fuerzas israelíes, por ejemplo, han conseguido ralentizar la tasa de bombardeos suicidas, pero ello no ha conducido a ninguna solución del conflicto; lo que ha ocurrido, más bien, es que se han inflamado aún más las pasiones del lado palestino. La victoria militar puede suponer que la estabilidad sólo se mantenga mediante una represión y coacción generalizadas.

Para asegurarse de que el objetivo de restaurar la autoridad política se mantiene en primer plano en todas las operaciones, la UE debe ejercer una autoridad política clara sobre el mando y el control de sus misiones. Esto significa que, allí donde se desplieguen las unidades de seguridad europeas, debe haber un estrecho contacto entre los decisores políticos y quienes actúan sobre el terreno, teniendo los primeros el control absoluto de las operaciones. Las misiones de seguridad humana deberían ser lideradas por un civil. Éste debería ser normalmente un político o alguien familiarizado con la política tanto de

los estados emisores como de la sociedad anfitriona, con acceso fácil a los decisores políticos y receptivo a los actores políticos locales. Ello garantizará un vínculo estrecho e iterativo entre la estrategia política y operacional por un lado y la elección de modos y medios para lograr el efecto adecuado sobre el terreno por otro. Los políticos deben entender los resultados o consecuencias políticas del despliegue. Asimismo, los que son enviados en misión deberían entender los objetivos políticos que persigue su trabajo, de manera de poder diseñar su estrategia, de modo que los resultados deseados se materialicen sobre el terreno. Éste, desde luego, es un principio que siempre se ha aplicado en la guerra y sobre el que han insistido muchos de los grandes estrategas militares, incluyendo a Clausewitz. Pero resulta fácil descuidarlo una vez que la lógica del despliegue prevalece y no siempre se lo integra en las operaciones reales, especialmente del lado de los militares.

La Unión Europea se enfrenta a un desafío suplementario a este respecto. La situación actual, en la que los efectivos militares que supuestamente están bajo una única línea de mando en realidad siguen recibiendo instrucciones de los políticos de sus propios países, particularmente en las situaciones de emergencia, es insostenible. Por otro lado, una estructura de mando europea verdaderamente integrada plantea la cuestión del control democrático: si las decisiones básicas sobre despliegue, tareas y riesgos y retirada se toman a nivel europeo, debería haber una doble rendición de cuentas: ante los parlamentos nacionales y ante el Parlamento Europeo. En la práctica, sin embargo, podría no rendirse cuentas ante ninguna de estas instancias. Este punto será tratado nuevamente en el apartado 5 de este informe.

3.3. Principio 3: Multilateralismo

Este principio se aplica, en primer lugar y ante todo, a las actuaciones de los políticos y los diplomáticos, pero su significado debería impregnar también los niveles de fuerzas operativas. Entendemos que el multilateralismo tiene un significado mucho más amplio que el de “actuar con un grupo de estados”. En ese sentido restringido, casi todas las iniciativas internacionales podrían considerarse multilaterales. El multilateralismo está estrechamente vinculado a la legitimidad, y tiene tres aspectos básicos.

En primer lugar, significa un compromiso de trabajar con las instituciones internacionales y mediante los procedimientos de las instituciones internacionales. Ello significa, en primer lugar y ante todo, trabajar en el marco de las Naciones Unidas, pero también supone trabajar o compartir tareas con otras organizaciones regionales tales como la OSCE y la OTAN en Europa, la UA, SADC y ECOWAS en África o la OEA en el continente americano. Trabajar con organizaciones internacionales o a través de ellas no significa tener un respeto sagrado que obligue a preservarlas tal como son. En la medida en que los Estados miembros de la UE también son miembros de estas instituciones, el compromiso con un multilateralismo eficaz también significa un compromiso con la reforma de estas instituciones cuando sea necesaria.

En segundo lugar, el multilateralismo entraña un compromiso con maneras comunes de trabajar y reglas y normas pactadas: crear reglas y normas comunes, resolver problemas mediante reglas y cooperación y aplicar las reglas. La UE, como una promotora de normas internacionales más que como superpotencia, es menos amenazante para los estados no europeos y ofrece un polo en torno al cual puede construirse apoyo en foros multilaterales tales como Naciones Unidas. Es por eso que el derecho internacional es tan importante.

En tercer lugar, el multilateralismo también tiene que incluir coordinación, en contraposición a duplicación o rivalidad. Un enfoque de seguridad humana eficaz exige coordinación entre iniciativas de inteligencia, política exterior, política comercial, política de desarrollo y políticas de seguridad, de los Estados Miembros, de la Comisión y del Consejo, así como de otros actores multilaterales, incluyendo a las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y las instituciones regionales. Las políticas de prevención y las políticas activas no pueden resultar eficaces si son aisladas e incluso contradictorias. Esta idea no es nueva, de hecho es un truismo, pero sigue sin aplicarse en la práctica.

La falta de coherencia más importante ha sido, en el pasado, la falta de coherencia entre los Estados miembros y entre las instituciones de la UE. En las primeras fases de la crisis de los Balcanes la actuación de la UE estuvo considerablemente obstaculizada por las diferencias internas, apoyando Alemania a la independencia de Eslovenia y Croacia mientras que Francia y el Reino Unido se oponían. En África Occidental a fines de la década de 1990, el Reino Unido apoyaba al gobierno del NPRC de Sierra Leona, mientras que el embajador alemán condenaba sus excesos y Francia se negaba a presionar a los líderes de Liberia y Burkina Faso, que apoyaban a los rebeldes de Sierra Leona. En diversas regiones, las actividades locales de la Comisión y de la PESD parecen desarrollarse de manera bastante independiente entre sí, y en ocasiones, inclusive, están en conflicto. Si la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) no puede volverse realmente “común”, por mayores que sean las capacidades técnicas o personales no se podrá volverla eficaz para contribuir a una mayor seguridad en el mundo o en Europa. Además, consecuentemente con el principio de multilateralismo, la UE debe esforzarse en coordinar su política con otros actores institucionales. Resulta claro que las rivalidades institucionales actúan en detrimento de la seguridad humana sobre el terreno.

3.4. Principio 4: El enfoque ascendente

La decisión sobre el tipo de políticas que deben adoptarse, si intervenir o no y cómo hacerlo, debe tener en cuenta las necesidades más básicas identificadas por las personas afectadas por la violencia y la inseguridad. No se trata sólo de una cuestión moral, también es una cuestión de eficacia. Las personas que viven en la zona afectada son las mejores fuentes de información confidencial.

Un proceso continuado de comunicación, consulta, diálogo y asociación puede proporcionar una forma de alerta preventiva y una guía sobre las estrategias que tienen mayores probabilidades de resultar eficaces, así como retroalimentación y evaluación de las misiones en curso. En efecto, el enfoque ascendente es un método de aprendizaje durante la realización de la tarea. Pueden usarse diversas técnicas, incluyendo transmisiones radiofónicas y publicaciones locales, reuniones en los ayuntamientos y sesiones de preguntas y respuestas para explicar la misión, descubrir errores, recibir nuevas informaciones, responder a nuevas iniciativas y determinar a quién involucrar en la aplicación de las medidas. Evidentemente, los residentes locales tendrán diferentes puntos de vista e intereses, pero las misiones deben familiarizarse con la complejidad política de la región.

Uno de los grandes obstáculos a la prevención es que las situaciones de inseguridad no chocan con la consciencia política hasta que es demasiado tarde. A menudo los gobiernos no se sienten obligados a actuar hasta que las crisis humanitarias aparecen en los medios de comunicación. El problema no es sólo de falta de mecanismos de alerta temprana sino también de falta de voluntad. Un proceso continuado de consulta y diálogo con los residentes locales no es sólo la manera de decidir cuándo las situaciones exigen una prevención urgente sino también la de ayudar a construir un compromiso con todos aquellos involucrados en el diálogo, así como una guía sobre qué estrategias tienen probabilidades de funcionar.

A menudo resulta difícil llevar a cabo “consultas” de gran envergadura con una población que está en una situación de inseguridad grave. No obstante, deberían hacerse esfuerzos más generales y continuados para hablar con expertos, exiliados y grupos de la sociedad civil, de manera de descubrir con la mayor precisión posible qué es lo que las personas quieren y necesitan. Los grupos de mujeres son particularmente importantes en este sentido. Esos grupos suelen ser independientes de las partes en conflicto y son el principal conducto local para el trabajo humanitario; por estas razones, a menudo tienen ideas y consejos valiosos para ofrecer.

Una vez que el despliegue está en marcha, su éxito depende de la participación de la población local, no sólo en el aspecto de dar consejo e información sino también en el de ayudar en la implementación. En Macedonia, por ejemplo, algunos grupos de la sociedad civil han actuado como socios en los intentos de desarmar a las milicias, proporcionando un canal de información y persuadiendo a las personas para que entreguen sus armas.

El enfoque “ascendente” supone, pues, que se reconsidere la política de inteligencia y de comunicación. Demasiada información confidencial se obtiene o bien por medios técnicos o a través de agentes que se centran en el nivel gubernamental, y no de manera suficiente mediante consultas y diálogo. También es importante crear condiciones adecuadas para los medios de comunicación locales y para canalizar las críti-

cas, tanto para explicar las acciones e intenciones de las misiones como para entender la política local.

Las intervenciones internacionales nunca pueden ser más que “capacitadoras”. Lo que puedan conseguir dependerá del consentimiento de la mayoría de la población. Los “internacionales” tienden a suponer que están en poder de la verdad. Las actitudes convencionales a menudo han sido de “hazlo por ellos” o de trabajar con “líderes” débiles o criminalizados. La construcción institucional está condenada al fracaso cuando excluye a aquellos para quienes las instituciones están construidas. Sin un enfoque ascendente una operación no puede funcionar y avanzar hacia su propia redundancia.

La importancia de un enfoque “ascendente” se ha reconocido en parte en los últimos años. Sin embargo, la solución se buscó primordialmente en el trabajo con ONG internacionales y con exilados, que suelen proporcionar una guía acerca de a quién contactar, pero que no son necesariamente los mejores informantes para una política ascendente ni sus mejores implementadores. En ocasiones éstos están más orientados hacia Bruselas, Londres y Washington que hacia los ciudadanos necesitados. Pese a las buenas intenciones, el enfoque descendente está profundamente arraigado en las instituciones internacionales, no sólo en las actitudes sino también en la cultura que se desarrolla en torno a las misiones internacionales; las maneras en las que los funcionarios internacionales permanecen dentro de sus propios círculos y a menudo sus misiones son muy breves, con un compromiso a largo plazo muy pequeño.

3.5. Principio 5: Foco regional

Las nuevas guerras no tienen límites claros. Tienen a extenderse por medio de los refugiados y desplazados, por medio de minorías que viven en diferentes lugares y por medio de redes criminales y extremistas. No cabe duda de que la mayor parte de las situaciones de inseguridad grave están localizadas en focos regionales. La tendencia a centrar la atención en zonas definidas en términos de estatalidad ha llevado a menudo a que no se pongan en práctica vías relativamente simples de impedir la extensión de la violencia. Una y otra vez los analistas de políticas exteriores han sido tomados por sorpresa cuando, después de prestar una considerable atención a un conflicto, otro conflicto surge aparentemente de la nada en un Estado vecino. Así, por ejemplo, la no inclusión de Kosovo en las negociaciones de Dayton sobre Bosnia-Herzegovina fue un factor que condujo a la irrupción de la guerra de Kosovo en 1999. En 2001, pese a estar muy involucrada en Kosovo y en menor medida en Albania, la UE fue inicialmente sorprendida por la irrupción de la violencia en Macedonia. En África Occidental, el conflicto de Sierra Leona podría haberse impedido si se hubiera controlado el conflicto en Liberia.

Un foco regional tiene también una dimensión subestatal. En los Balcanes, la UE está involucrada tanto en el combate a la criminalidad organizada como en el combate a la violencia étnica en Bosnia, Macedonia y Kosovo. Sin embargo, las diferentes

actuaciones entran en misiones distintas, que además no están suficientemente relacionadas. Asimismo, la UE no está implicada de la misma manera en combatir problemas muy similares en el sur de Serbia, porque resulta que esta región ahora forma parte de un Estado diferente que no cuenta con una misión de la UE.

La cuestión del foco regional no interesa sólo a los servicios de inteligencia o a los diplomáticos, sino que tiene también implicaciones operacionales. La participación de Naciones Unidas en la región de los Grandes Lagos de África se ha caracterizado por intervenciones por etapas y confinadas a un solo Estado, mientras que los refugiados y los combatientes cruzaban las fronteras en una u otra dirección.

Además, el procedimiento habitual en las operaciones multinacionales de parcelar partes separadas de territorio, que quedan a cargo de cada fuerza nacional, puede conducir a discontinuidades en las prácticas que resultan dañinas. Un foco regional continuo, en cambio, permitiría que las prácticas exitosas se extendieran rápidamente de una localidad a otra.

3.6. Principio 6: Uso de instrumentos legales

El uso del derecho como instrumento, y en particular del derecho internacional, no sólo es propio de los foros diplomáticos y de las decisiones relacionadas en si se debe intervenir o no: también está en el núcleo de *cómo* deberían conducirse las operaciones.

A nivel operativo, la tarea primordial de cualquier despliegue es la asistencia a la aplicación de la ley. Esto significa que deberá hacerse una inversión mucho mayor en capacidades civiles para la aplicación de la ley, o sea en policías, oficiales de la justicia, fiscales y jueces. La UE apenas está empezando a realizar esta tarea en los Balcanes. Para los militares, esto supone un desplazamiento del uso tradicional de la fuerza militar como instrumento de guerra hacia la aplicación de la ley. Los militares tienen que estar activamente involucrados en la asistencia a la policía y a las autoridades civiles. No sólo están actuando, con su mera presencia, para que la población en cuyo seno trabajan se sienta más segura, sino que también están embarcándose en operaciones diseñadas para recoger datos, información confidencial y elementos de prueba que se puedan usar en los tribunales: operaciones que pueden conducir directamente al procesamiento y a la condena de delinquentes organizados, oficiales corruptos y de todos aquellos que cometen actos de terror. En situaciones como las de Bosnia y Kosovo, por ejemplo, unos mayores esfuerzos por hacer justicia podrían haber representado una gran diferencia en la profundidad y la velocidad de las reformas y la reconstrucción.

Contrariamente a lo que ocurre en las guerras clásicas, en las que sólo los estados asumen la responsabilidad, las fuerzas armadas tiene que actuar dentro de un marco legal que se aplique a los individuos. Las operaciones de la Unión Europea deberían tener unos mecanismos legales de rendición de cuentas abiertos a todos aquellos sobre

los que se “opera”. Debería haber no sólo códigos de conducta para los militares involucrados sino también sanciones por el incumplimiento de los códigos.

Pero ¿de quién es la ley que debería aplicarse? Mientras que en principio sigue aplicándose el derecho local, la respuesta a esta cuestión no está en absoluto clara en el caso de los estados fallidos, donde ha habido una ruptura de la ley y el orden, o en el de los estados represores, en los que las leyes internas relevantes pueden carecer de legitimidad. Un marco legal coherente es fundamental para proporcional seguridad legal a los militares, así como a la población local.

La población local debería estar involucrada en la administración de la justicia en la medida de lo posible. En esas situaciones los ciudadanos necesitan volver a obtener la protección de la ley y ayudar a transformarla si las viejas leyes eran injustas o represoras. En algunos casos hay una policía y unos funcionarios legales capacitados y políticamente incólumes que pueden realizar la mayor parte del trabajo y todo lo que necesitan es protección militar y un sello de legitimidad internacional. En otros casos, el sistema legal debe reconstruirse desde sus propios fundamentos, en tanto que existen muchos escenarios intermedios en los que la formación y un personal mixto internacional y local serían la solución apropiada.

Por último, el principio implica que los terroristas, criminales de guerra, violadores de los derechos humanos y traficantes de drogas estén sometidos a los procedimientos legales. Deberían hacer frente a juicios según los estándares internacionales de derechos humanos, ya sea ante tribunales internacionales, internos o híbridos.

3.7. Principio 7: Uso apropiado de la fuerza

La guerra clásica se libra entre bandos. Los soldados deben protegerse a sí mismos y a los civiles de su propio bando y también se hace un esfuerzo por reducir al mínimo las bajas civiles del bando contrario. El uso intensivo de armas de fuego y de tecnología, sin embargo, ha causado a menudo importantes pérdidas de vidas, especialmente de soldados enemigos pero también de civiles. En las operaciones de seguridad humana, no se puede dar prioridad a las vidas de las personas desplegadas. El objetivo debería ser proteger a las personas y reducir al mínimo todo tipo de bajas. Esto es más acorde con el enfoque tradicional de la policía, que arriesga su vida para salvar otras, aun cuando los policías están preparados para matar *in extremis*, igual que deberían estarlo los integrantes de las fuerzas de seguridad humana. De ahí, y de acuerdo con el principio 1 (primacía de los derechos humanos) y el principio 6 (instrumentos legales), la clave está en el mínimo uso de la fuerza. El mínimo uso de la fuerza supone, por ejemplo, que sería una exageración matar a alguien que amenace con emplear la violencia cuando es posible arrestarlo.

Nuestro enfoque no implica que el uso de la fuerza deba evitarse en cualquier circunstancia. Nada debería erosionar el derecho inherente a la propia defensa. Si alguien

amenaza con emplear la violencia, un soldado puede responder de manera apropiada, independientemente de si se ha autorizado o no el uso de la fuerza según lo establecido en el Capítulo VI o en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque esto podría parecer obvio, la falta de identificación del derecho a la propia defensa fue en parte lo que provocó el colapso de la misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona en 2000 y de la victoria táctica del Frente Unido Revolucionario. Las fuerzas de mantenimiento de la paz han conseguido con frecuencia evitar verse envueltas en problemas, pero en algunos casos en que el criterio del comandante no era firme o de fracaso de las negociaciones, la decisión de no emplear la fuerza en defensa propia ha tenido graves consecuencias. Un ejemplo relevante es la matanza de soldados belgas en Rwanda en 1994 después de haber entregado las armas.

Puede que haya incluso situaciones en la que es legítimo matar a alguien que está intentando matar a una tercera parte. Está claro que los soldados necesitan estar seguros de su derecho a usar la fuerza y deben adaptar su toma de decisiones tácticas a la situación en la que se encuentren. Sin embargo, siguen siendo legalmente responsables por sus acciones, y deberían poder ser procesados por un tribunal si usaran la fuerza de un modo legalmente cuestionable.

El uso mínimo y preciso de la fuerza, evidentemente, pone a los militares en un riesgo más inmediato que el uso generalizado de la fuerza. Los militares, los políticos y la opinión pública en general deberían entender bien esta lógica.

4. LAS CAPACIDADES NECESARIAS

Para poder aplicar una política de seguridad basada en los principios que se acaban de exponer, la Unión Europea necesitará dos tipos de capacidades fundamentales. Necesitará un conjunto integrado de capacidades civiles-militares apropiado para desempeñar operaciones de seguridad, y necesitará un marco legal en el que se apoyen las decisiones de intervenir y que constituya la base de un enfoque de aplicación de la ley para las operaciones.

4.1. La Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana

Capacidades integradas para tareas integradas

Este informe no contiene un menú establecido de tareas para las misiones de seguridad humana. La literatura sobre mantenimiento de la paz y misiones humanitarias ya

ha producido muchas listas de tareas civiles y militares que deben ser llevadas a cabo con diversos grados de urgencia y en diversas combinaciones. Entre ellas se incluye el (re)establecimiento de la ley y el orden, la reconstrucción, la ayuda humanitaria, el desarme, desmovilización y reintegración (DDR), la justicia en el período de transición, la construcción institucional, el apoyo a la sociedad civil, unos medios de comunicación independientes y otras medidas semejantes.

No hay que contar con planes que se adecúen a cualquier situación, independientemente de si las estructuras de gobierno local están funcionando o de si la comunidad internacional asume la responsabilidad de su funcionamiento. La clave para identificar tareas debería ser el enfoque “ascendente”: un proceso de consultas amplias y el uso de información confidencial basada en el conocimiento local. Es fundamental que la Unión Europea tenga la capacidad de valorar las diferentes necesidades de las situaciones particulares, especialmente en respuesta a las inquietudes de la población local.

Las tareas deberían identificarse y llevarse a cabo de manera global. No pueden categorizarse con precisión ni colocarse en compartimientos estancos. Este informe se centra en la estabilización de la situación y en la disminución de la inseguridad humana, tareas normalmente descritas como de mantenimiento de la ley y el orden o de seguridad pública. La manera de llevarlas a cabo varía, y pueden consistir en promover una presencia civil internacional diseñada para tranquilizar, controlar las violaciones de derechos humanos y reducir la tensión o proporcionar expertos civiles para reforzar las instituciones de aplicación del derecho local o el uso de fuerzas militares para proporcionar protección física, separar a los combatientes y desarmar a los grupos armados. Pero la seguridad pública nunca puede alcanzarse aisladamente. La falta de agua y comida puede ser una fuente de violencia. Hacer participar a grupos de mujeres, elaborar informes justos y precisos o crear puestos de trabajos son, todas ellas, tareas relacionadas que resultan fundamentales para la seguridad pública.

Todo ello exige unas habilidades muy especializadas y, al mismo tiempo, coordinación. Por estas razones, una fuerza civil-militar integrada es lo más adecuado para llevar a cabo misiones de seguridad humana. Los efectivos militares serán un importante componente de estas capacidades operativas, pero tendrán que reestructurarse y reequiparse según nuevos criterios y necesitarán integrarse con las capacidades civiles tales como policías, recaudadores de impuestos, inspectores de aduana, jueces, administradores, cooperantes y especialistas en derechos humanos. El objetivo final es poder desplegar diferentes paquetes de capacidades militares-civiles de acuerdo con la situación.

Existen obstáculos considerables que deben ser superados. Los civiles suelen asociar a los militares con misiones violentas, lo que se considera que entra en conflicto con los propósitos de los funcionarios civiles, especialmente los encargados de la ayuda, y desde luego pueden obstaculizarlos. En Irak y Afganistán, por ejemplo, las agencias de ayuda, incluyendo a Naciones Unidas, se mostraban reticentes a aceptar la protec-

ción militar de Estados Unidos por temor a que afectara negativamente sus posibilidades de acceso a la población local y su aceptación por parte de ella. Antes de los ataques a la sede de Naciones Unidas en Irak, en agosto de 2003, los altos cargos de esta organización se sentían incómodos con la presencia de las Fuerzas de la Coalición y pidieron en varias ocasiones la retirada de medios de protección y de equipamientos del recinto de la ONU. Esas suspicacias, con respecto a los militares, también pueden afectar negativamente a las operaciones de seguridad humana.

Los civiles suelen suponer que los civiles “se cruzan en su camino” y que son menos eficientes en el desempeño de tareas específicas, o que el trabajo de los militares es librar guerras, no trabajar en la construcción nacional o en la protección de trabajadores de ayuda humanitaria. Ambos lados necesitan adaptarse. Una integración civil-militar eficaz sólo es posible en situaciones en las que los militares actúen con la función de hacer cumplir la ley y las agencias civiles formen parte de una operación combinada y con un liderazgo político.

Además, el equilibrio de las capacidades militares-civiles debe cambiar. Los civiles suelen actuar en pequeños equipos y con una gran autonomía, en contraste con las maquinarias militares, más grandes y jerárquicamente organizadas. Cualquier despliegue debe introducir un contingente muy sustancial de civiles, que codeterminarán la naturaleza y la cultura de la operación. Es muy importante que la integración civil-militar se aplique tanto en el ámbito de la planificación como en el operacional. La UE estableció recientemente unas unidades de planificación conjuntas civiles-militares como un primer paso en esta dirección.

Tamaño, composición y sistema de mandos

Proponemos la creación de una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana compuesta tanto por militares como por civiles. La fuerza debería tener aproximadamente el tamaño de una división, unos 15.000 integrantes. De ese modo sería posible desplegarla en una situación como la de Kosovo, o desplegar unas fuerzas más pequeñas para eventualidades como las de Macedonia o la operación reciente en la RDC. Al menos una tercera parte de estas 15.000 personas serían policías y especialistas civiles. La idea es desarrollar un modelo que empezaría como una fuerza pequeña, pero que podría fácilmente aumentar de tamaño en base a la experiencia.

La fuerza, que usaría las diversas capacidades ya existentes en el marco de la PESD, tendría tres niveles de integrantes. El primer nivel estaría basado en el ya existente centro de planificación civil-militar en Bruselas. Estaría integrado por planificadores estratégicos con capacidad de análisis de datos confidenciales e información y un centro de gestión de crisis civil-militar, con competencia para valorar las capacidades militares y civiles, tanto europeas como locales, que se necesitan en una situación de crisis determinada. El principio ascendente es fundamental para el éxito de las misiones. Se necesitan

procedimientos e instituciones que permitan consultas y discusiones con la población local, de manera que aumente la eficacia de la misión. El recientemente creado Servicio de Acción Exterior, junto con las misiones de observadores de la UE, podrían desempeñar un papel importante en la constitución de un marco institucionalizado de consultas. Ambos estarían bien comunicados con la sede permanente, con el fin de mantener el flujo de información y comprensión de las diferentes áreas de inseguridad.

Además del personal permanente, el centro de operaciones podría convocar a observadores/instructores/representantes especiales que podrían ser enviados a regiones específicas con antelación a cualquier despliegue en respuesta a señales de alerta temprana dadas por los observadores de la UE o los representantes sobre el terreno, así como la sociedad civil y otros actores locales fundamentales. También tendría que tener acceso a aquellos que describimos como “capacitadores de despliegue”, personas que puedan movilizar capacidades tales como comunicaciones estratégicas, puentes aéreos y otras formas de transporte.

El segundo nivel consistiría en 5.000 personas bien preparadas para desplegarse en pocos días. Entre ellas habría equipos civiles-militares y un comando y centro de control desplegados. Estarían permanentemente disponibles, entrenándose constantemente, ejercitándose juntos y “respirando seguridad humana”. Podrían, en un plazo breve, desplegar “Fuerzas de Intervención para la Seguridad Humana”.

El tercer nivel estaría integrado por las restantes 10.000 personas, que tendrían un menor nivel de disponibilidad pero que no obstante podrían ser convocadas para el despliegue y que periódicamente se entrenarían y ejercitarían juntas.

El personal al completo de la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana provendría de tres orígenes. El personal militar podría proceder de los 60.000 efectivos militares disponibles para el Objetivo principal, acordado en Helsinki en diciembre de 2001, para la Fuerza de Reacción Rápida Europea, así como de fuerzas que componen el binomio militar/policial, tales como la *gendarmérie*, la *guardia civil* o los *carabinieri*. El componente civil incluiría policía, especialistas legales, observadores de derechos humanos, recaudadores de impuestos, aduaneros, trabajadores de ayuda humanitaria, médicos y personal sanitario, etc. Provenirían de las capacidades civiles puestas a disposición común por los Estados Miembros, bajo los Objetivos principales civiles, incluyendo fuerzas de policía y listas de reserva de especialistas civiles que ya figuran en la lista de expertos de la Comisión. Tanto el segundo como el tercer nivel de personal estarían habitualmente asentados en las guarniciones en las que estuvieran asignados o en sus empleos civiles, pero estarían preparados para el despliegue, participando con diversa intensidad en entrenamientos y ejercicios conjuntos. A los civiles les resulta más difícil ausentarse de sus puestos habituales que a los militares, por lo que la UE podría subvencionar a cuadros bajos que estarían asignados al servicio exterior y recibirían un entrenamiento especial, pero que desempeñarían funciones internas cuando no estuvieran desplegados o participando en ejercicios. Debería hacerse un esfuerzo

especial para captar mujeres para todas las funciones, incluidas las correspondientes a altos cargos, y así evitar el desequilibrio de género que suele darse en los despliegues.

En tercer lugar, aunque la fuerza debería incluir un importante núcleo de profesionales, también debería disponer de un elemento voluntario que contribuyera a las Fuerzas de Intervención para la Seguridad Humana. Este “Servicio de Voluntarios de Seguridad Humana” comprendería dos tipos de elementos: profesionales a mitad de carrera o que han finalizado sus carreras, con habilidades para ofrecer, y personas que acaban de concluir sus estudios y estudiantes, que se emplearían para misiones menos peligrosas. Esta idea combina las propuestas del Parlamento Europeo sobre la creación de un Cuerpo de Paz Civil (el primer elemento) y el Servicio de Ayuda Humanitaria Voluntaria incluido en la Constitución (el segundo elemento). El sistema de participación propuesto sería riguroso, con un compromiso temporal de dos años. Sería similar al uso actual de reservistas para las operaciones.

La Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana debería ser multinacional con componentes militares nacionales no inferiores al nivel de batallón. Debe haber una autoridad política clara, tanto en Bruselas como a nivel de la operación. Directamente por debajo del comandante general, elegido por sus habilidades políticas, habría un comandante táctico que podría ser o bien militar o bien policía o experto en tareas humanitarias, dependiendo de la naturaleza de la misión.

Equipamiento

El principal apoyo de una fuerza de seguridad humana, más que aparatos de alta tecnología, es una mano de obra inteligente. Sin embargo, la fuerza requerirá una capacidad europea para producir dos tipos básicos de equipamiento, tanto para uso militar como para uso civil. El primero es equipamiento ICT, vinculado a la observación, recogida de información y telecomunicaciones, que necesita poder operar de manera autónoma. En segundo lugar está el equipamiento *material*, especialmente transporte. La fuerza de la UE debería contar con un cuartel general desplegable, un sistema de mando y de control, con portaaerones y con otros equipamientos de transporte. El equipamiento tiene que tener un coste moderado y ser fácil de desplegar. Para reducir costes y aumentar la flexibilidad, cuando sea posible, los equipamientos tales como aviones, camiones, jeeps y helicópteros, así como los sistemas de comunicación, como por ejemplo los teléfonos móviles, deberían poder usarse en diversas tareas y tener componentes tanto civiles como militares. Deben ser compatibles e interoperables, tanto entre los Estados Miembros como entre civiles y militares.

Entrenamiento, cultura y espíritu de cuerpo

Quizás el reto más importante sea el que plantean los considerables cambios culturales, tanto para los militares como para los civiles. El nuevo tipo de oficial de segu-

ridad humana estará muy capacitado y deberá ser flexible en relación a los tipos de tareas que deben llevarse a cabo. Las nuevas unidades tendrán que desarrollar un espíritu del cuerpo común, lo que exigirá los siguientes elementos:

- anteponer a los seres humanos individualmente considerados, quienesquiera que sean, a la nación u hogar nacional
- mantener el espíritu militar de sacrificio, heroísmo, disciplina y excelencia pero combinándolo con el espíritu civil de capacidad de escuchar, responsabilidad individual, empatía y fomento de las capacidades de los demás
- respeto por y conocimiento de la ley, en particular de los derechos humanos y el derecho humanitario, así como los principios generales del derecho penal
- conciencia de las dimensiones de género de los conflictos y de la intervención

La mejor manera de lograr este cambio es mediante la formación y los ejercicios conjuntos. La formación civil piloto de la UE ya ha establecido una red de centros de entrenamiento nacional dentro de la cual diferentes instituciones se especializan en áreas diferentes, por ejemplo el programa sueco se está especializando en formación sobre el estado de derecho. Ello tiene la desventaja de promover la especialización nacional, pero también alienta a los Estados Miembros individuales a comprometerse y evita duplicaciones innecesarias. Los programas de formación deberían estar abiertos a todas las nacionalidades que formaran parte de la fuerza. Todos los miembros de la fuerza de seguridad humana deberían tener alguna experiencia de trabajo conjunto.

Relaciones con las ONG y con empresas privadas

Las ONG podrían inscribirse como miembros del Servicio de Voluntarios de Seguridad Humana, así como también los individuos. El Servicio podría proporcionar un marco para celebrar contratos con ONG que incluiría una investigación para asegurar su confiabilidad y eficacia. Estos contratos les darían derecho a participar en actividades de formación y en ejercicios, así como a ser desplegadas como parte de una fuerza mayor. Para las empresas privadas podría haber un procedimiento de inscripción y licitaciones para determinadas tareas no militares, tales como logística o comunicaciones, pero no deberían formar parte integral de la fuerza.

4.2. Marco legal

La capacidad de la UE de actuar como “promotora de normas” operando en el marco del derecho internacional, haciendo avanzar al derecho internacional y usando instrumentos legales para incrementar la seguridad, se ve obstaculizada por la ausencia de un cuerpo único y coherente de derecho internacional que rija los despliegues en el exterior. Las reglas son ambiguas y objeto de controversia, tanto en lo que respecta a

la legalidad de los despliegues *per se* como a los regímenes legales que rigen las actividades del personal desplegado, militar y civil, y de los ciudadanos locales en una zona de conflicto.

Aunque el embrollo de regímenes jurisdiccionales opuestos no puede resolverse de un golpe, la UE debería hacer frente a estos déficits del sistema legal internacional y alentar el desarrollo de reglas globales. Mientras tanto, la UE puede contribuir a una mayor claridad legal diseñando un marco legal propio que rijas sus misiones exteriores en general. Ese marco debería incluir tanto las decisiones de intervenir como las reglas aplicables en situaciones en las que se despliegan efectivos militares. En los casos en los que la UE estuviera más involucrada, el marco podría complementarse con una carta de reglas más detallada que debería desarrollarse mediante consultas con la población local.

En algunos casos se desplegará personal con el permiso o incluso a petición del Estado en cuestión. En otros casos puede que no exista ese permiso o puede que ya no exista un Gobierno en funcionamiento que pueda conceder el permiso. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha autorizado intervenciones en casos que se consideran como “una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”. Desde el fin de la Guerra Fría ha identificado regularmente situaciones de violaciones generalizadas de los derechos humanos en estos términos y ha autorizado intervenciones sobre esta base en el norte de Irak, Somalia, Bosnia, Liberia y Sierra Leona. Sin embargo, desde la guerra de Kosovo se ha desarrollado también un debate acerca de si debería haber una apertura para intervenciones humanitarias que no estén basadas en resoluciones del Consejo de Seguridad. Diversas comisiones internacionales han intentado formular criterios para esas intervenciones. Muchos otros expertos, sin embargo, opinan que cualquier desviación del marco del Consejo de Seguridad abriría las compuertas a acciones unilaterales emprendidas por motivos dudosos.

Si la vía del Consejo de Seguridad ha de tener algún complemento, éste debería ser muy reducido y sin ambigüedades. La mayor parte de los estados suelen sostener que las guerras que libran son “justas”. Si la Unión Europea decidiera abrir el camino a intervenciones no autorizadas por el Consejo de Seguridad, entonces el marco legal debería incluir los criterios y la base legal de estas intervenciones.

En lo que respecta al personal que está desplegado en misiones en el exterior y a la población local afectada por esas misiones, el marco legal podría basarse en el derecho interno del Estado anfitrión, el derecho interno de los Estados Miembros y las reglas de enfrentamiento, el derecho penal internacional, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El marco debería abarcar las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, el personal desplegado debería estar sometido al derecho interno del Estado anfitrión, igual que la población local. Esto concuerda con la mayoría de los sistemas legales internos y con el principio de que los “internacionales” no debe-

rían ser tratados de manera diferente de los nacionales. Puede que algunos Estados miembros de la UE necesiten ajustar sus disposiciones legales para aceptar la jurisdicción del Estado anfitrión sobre el personal desplegado. Sin embargo, en situaciones de grave inseguridad –Estados fallidos y/o Estados autoritarios– puede que el imperio de la ley esté parcial o completamente colapsado o que el derecho interno entre en conflicto con el derecho internacional. El marco legal necesita ofrecer una guía para actuar en semejantes situaciones: si el personal de la UE puede participar en la aplicación de leyes con las que no está familiarizado y cómo hacerlo; si determinadas partes del derecho interno pueden dejarse de lado y en caso afirmativo con qué autoridad legal; y si el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho penal internacional puede aplicarse allí donde el derecho interno resulte inadecuado o inapropiado y cómo hacerlo. Es posible que en algunas ocasiones sea necesario efectuar un despliegue de juristas para valorar estas cuestiones, en consulta con profesionales del derecho locales y bajo la guía del marco legal.

- En segundo lugar, el marco legal debe tener en cuenta las diferencias en los derechos internos de los Estados Miembros que pudieran conducir a un tratamiento desigual del personal desplegado. Cuando se despliega una Fuerza de Seguridad Humana multinacional, cada miembro está sometido a sus propias reglas internas, especialmente las de derecho penal. Esto crea una confusión legal, tanto para el personal desplegado como para los ciudadanos locales que tratan con ellos. Una posibilidad podría ser la de desarrollar un código penal común que se aplicaría sólo al personal participante en las misiones exteriores basado en principios comunes a los códigos penales de la UE. Una solución mejor a corto plazo, que la UE ya ha empezado a desarrollar, es la especificación de reglas comunes de enfrentamiento. Estas deberían cubrir a la vez al personal militar y al civil. Un enfoque ascendente, orientado hacia los derechos humanos, requeriría que las reglas de enfrentamiento fueran públicas y que se tradujeran a las lenguas locales, de manera que la población local las entendiera. Debería prestarse una atención específica en las reglas de enfrentamiento a las dimensiones de género del despliegue. La presencia de gran número de hombres solos inquieta a las mujeres en relación a su seguridad física, especialmente cuando los hombres tienen a su disposición unas cantidades de dinero comparativamente importantes y pueden ofrecer formas de empleo. Tal como se vio en Camboya, Bosnia, Somalia y en otros lugares, su presencia crea un potencial para el aumento de la prostitución, la violencia sexual y la connivencia e incluso la participación en el tráfico. Debería haber un código de conducta sexual claro para el personal desplegado.

- En tercer lugar, un marco legal de la UE debería clarificar posibles conflictos entre formas diferentes de derecho internacional, especialmente entre los derechos humanos y el derecho humanitario. El derecho internacional humanitario regula acciones que serían ilegales fuera del conflicto, tal como matar a enemigos combatientes o la destrucción de

propiedades de los enemigos. Es mucho más detallado que el derecho de los derechos humanos, pero al mismo tiempo en algunos aspectos se ha quedado anticuado, por ejemplo, debido a que las distinciones entre “conflicto interestatal”, “conflicto interno” y “tiempo de paz” y entre “combatientes” y “civiles” muchas veces resultan confusas en la actualidad. Sería coherente con la “primacía de los derechos humanos” que la UE diera preferencia a los derechos humanos cuando los dos derechos entran en conflicto. El marco legal debería reflejar también plenamente el derecho internacional convencional sobre armas.

- En cuarto lugar, el marco legal debería enumerar procedimientos para presentar quejas abiertos a los ciudadanos locales en zonas de conflicto, así como también al personal desplegado. Esta cuestión se tratará nuevamente en el apartado 5.2. del presente informe.

5. INSERCIÓN INSTITUCIONAL Y RECURSOS

La Constitución acordada en Dublín en junio de 2004 ha hecho una innovación significativa con la nueva institución de ministro de Asuntos Exteriores, a partir de la fusión de los cargos de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y de Comisario de Relaciones Exteriores. El ministro de Asuntos Exteriores tendrá el derecho de iniciativa en la PESC y estará a cargo de un Servicio de Acción Exterior Europeo compuesto por funcionarios de los departamentos pertinentes de la Secretaría General del Consejo de Ministros y de la Comisión y personal proveniente de los servicios diplomáticos nacionales.

El gabinete del nuevo ministro de Exteriores es, por lo tanto, el hogar natural para la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana. El Comité Militar del Consejo y el Personal Militar (CIVCOM), y la Unidad de Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis de la Comisión (CPCMU) pueden fusionarse con la nueva unidad de planificación civil-militar, dependiente del ministro de Exteriores. El ministro de Exteriores deberá rendir cuentas ante el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros. Seguirá siendo aconsejado por el Comité Político y de Seguridad y por el Comité Militar de la UE. También será responsable de la coordinación de políticas con otras instituciones relevantes de la UE, tales como, y especialmente, EuropeAid y ECHO.

Estas reformas institucionales deberían mejorar considerablemente la coherencia y la coordinación de las misiones de la UE. Se necesitan más medidas para mejorar el control democrático por parte de la opinión pública europea y la rendición de cuentas ante las poblaciones locales, así como para garantizar métodos sostenibles y apropiados de financiación.

5.1. Control democrático

En el área de la política de seguridad europea, el bien conocido “déficit democrático” se ve agravado por una falta de transparencia y un “doble déficit” en el control parlamentario.

La falta de transparencia se debe principalmente a la tradición de secretismo en el sector de la seguridad, donde el flujo de la información suele estar obstaculizado por unos procedimientos de clasificación y de confidencialidad restrictivos. El problema se exagera por la difusión de responsabilidades entre los diversos actores e instituciones que actúan en la política de seguridad europea.

El control parlamentario de la política de seguridad europea es extremadamente débil. Dado que el núcleo de la política de seguridad europea es intergubernamental, el papel principal en el control parlamentario pertenece a los 25 parlamentos nacionales de los Estados Miembros. En teoría los parlamentos nacionales pueden hacer que sus gobiernos expliquen las decisiones alcanzadas en el Consejo Europeo o en el Consejo de Ministros si están tomadas por unanimidad. En la práctica, sin embargo, una supervisión eficaz resulta difícil de llevar a cabo debido a prácticas y derechos de control débiles e irregulares en los diferentes Estados Miembros. Asimismo, los parlamentos nacionales siguen basándose en la información proporcionada por sus propios ejecutivos. No existen mecanismos formales en la política de seguridad europea para informar a los parlamentos nacionales sobre las posiciones de otros Estados Miembros o para recibir informes directamente de la Unión Europea.

El control por parte del Parlamento Europeo (PE) se limita básicamente a las actividades de seguridad integradas del marco CE. El PE tiene la posibilidad de pronunciarse sobre el presupuesto de la PESC, pero dado que todos los gastos que se derivan de las operaciones con implicaciones militares o de defensa corren a cargo de los Estados Miembros, su autoridad presupuestaria es muy limitada. En todos los demás aspectos de la PESC el PE tiene únicamente el derecho de mantenerse informado sobre las actuaciones políticas que se están llevando a cabo. Aunque a medio plazo no se vislumbra una solución institucional plenamente satisfactoria para el déficit democrático, podrían considerarse diversas medidas que podrían contribuir a cerrar la brecha de la rendición de cuentas de la política de seguridad europea, como por ejemplo:

- aumentar el acceso público a los documentos relevantes y obligar al Consejo a transmitir todos los documentos de la PESD a los parlamentos nacionales,
- incrementar y equiparar las competencias de los parlamentos de los Estados Miembros con respecto a la autorización de operaciones de seguridad de la UE,
- reforzar la cooperación interparlamentaria mediante la institucionalización de encuentros regulares de los Comités de Defensa Parlamentarios (o sus presidentes) o elaborando un informe parlamentario conjunto sobre la política de seguridad europea,
- dar al PE una mayor autoridad en el control del presupuesto de la PESC.

5.2. Rendición de cuentas ascendente

Las misiones de la UE en la actualidad suelen ser descendentes –se centran en las relaciones con los estados. La efectividad y la legitimidad ascendentes deben imbricarse en el marco institucional de la política de seguridad europea.

En primer lugar, las misiones de la EU deberían explicar y consultar a la población local los objetivos y métodos de las misiones a través de la comunicación política y el debate. Se necesitan mecanismos internos tales como audiencias públicas y programas de radio o el nombramiento de oficiales de enlace locales para asegurar que esto ocurra. Asimismo, resulta fundamental que la información, perspectivas, ideas y propuestas locales se transmitan hacia arriba, a los responsables de la dirección de la misión.

En segundo lugar, el marco legal que rija las misiones en general y las reglas comunes de enfrentamiento debe ser público. En aquellos casos en que el personal sea investigado y procesado por conductas incorrectas durante la misión, la población local relevante debe ser informada de ello y cuando sea apropiado debe participar en los procesos que se celebren.

En tercer lugar, tiene que haber procedimientos para presentar quejas. Según el derecho internacional hay varias vías abiertas a los ciudadanos de regiones en las que hay misiones desplegadas para presentar quejas sobre posibles comportamientos de violación de los derechos humanos por parte del personal de la UE desplegado. Un protocolo facultativo al Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos Internacional (CIDCP), ratificado por todos los Estados Miembros de la UE excepto el Reino Unido, permite a los individuos quejarse sobre la violación de los derechos en este tratado. De acuerdo con esto, la jurisdicción del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) puede extenderse al comportamiento de personal de la UE fuera de la Unión, permitiendo a los ciudadanos de fuera de la UE presentar quejas en Estrasburgo sobre posibles violaciones de derechos humanos por parte de personal de la UE. En ambos casos la UE podría ampliar voluntariamente su jurisdicción por la vía de un marco legal o de una carta legal.

Pero deberían existir también unas formas más inmediatas de reparación en caso de mala conducta por parte de personal desplegado. Una manera de hacerlo es mediante el nombramiento de un defensor del pueblo de la seguridad humana adjunto a cada misión. El concepto de defensor del pueblo resulta muy familiar en la Unión Europea y varios Estados Miembros han tenido experiencias con defensores del pueblo especializados en el sector de la seguridad. El defensor del pueblo de la misión sería responsable por la investigación de quejas de los ciudadanos locales, así como de personal de la UE sobre abusos u ofensas cometidos por la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana. El defensor o defensora sería nombrado por el Parlamento Europeo y presentaría informes regularmente al Parlamento, y quizás también a los parlamentos nacionales, bien a petición de éstos o en caso de que los casos considerados estuvieran

vinculados a una fuerza de seguridad nacional específica. El o ella podría funcionar además como un “punto de información legal” que informara a la población local de sus derechos y obligaciones y de las disposiciones legales vigentes durante la operación.

Por último, cada misión debería estar acompañada y seguida de una evaluación pública y especialmente de una valoración de su impacto desde una perspectiva local. En el ámbito de la cooperación al desarrollo las evaluaciones regulares y minuciosas del impacto de las políticas y de los instrumentos están en el orden del día. Pero hay menos evaluaciones de las políticas de gestión de crisis y de sus instrumentos militares y civiles, y cuando tienen lugar tienen menos en cuenta las perspectivas locales. Un estudio en profundidad del impacto de la política de seguridad europea no sólo es fundamental para incrementar la eficacia y la capacidad de respuesta ascendente sino también para institucionalizar un proceso de aprendizaje de las políticas dentro de la Unión Europea. La evaluación del impacto debería hacerse no sólo internamente después de cada misión, sino que debería encargarse a una comisión independiente la tarea de realizar una evaluación pública.

5.3. Financiación

Los europeos tienen que estar dispuestos a invertir en seguridad humana si quieren tener seguridad para sí mismos. Es probable que el componente militar de la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana pueda ser financiado reasignando gastos para adquisiciones de equipo militar tradicional como tanques pesados, artillería y buques de superficie hacia la mano de obra inteligente y el equipamiento que necesita la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana y ahorrando mediante la liberalización, normalización y consolidación de los procedimientos de adquisiciones europeos. Esto ya está ocurriendo en varios países europeos. Se necesitarán recursos suplementarios para incrementar las capacidades con base en Bruselas, las capacidades civiles así como la formación y los ejercicios conjuntos.

Sería beneficioso para la coherencia y la integración si la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana, tanto como fuerza estacionada como en los despliegues, estuviera financiada con recursos provenientes del presupuesto común de la UE bajo la PESC. La Constitución, en la línea de tratados anteriores, excluye explícitamente los gastos militares, incluyendo los gastos ocasionados por los despliegues militares, del presupuesto común. Esta disposición, que no se aplica al despliegue civil, representa un obstáculo para la eventual formación de una fuerza integrada y a largo plazo habría de ser enmendada.

A corto plazo, el despliegue de la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana puede desarrollarse de acuerdo con el compromiso de 2002, que establece que los costes tales como cuarteles generales (transporte, administración, información pública común) y servicios compartidos (costes médicos, equipamientos e infraestructuras suplementarios) son comunes, y que otros costes determinados, tales como transporte de fuerzas,

acuartelamientos y hospedaje de fuerzas serán decididos por el Consejo sobre la base de caso por caso en ocasión del lanzamiento de cada operación. El despliegue civil debería ser financiado de manera conjunta en la medida en que afecta a personal permanente y a miembros del sistema del servicio de voluntarios. El despliegue de los equipos especiales nacionales debería seguir siendo financiado nacionalmente, en paralelo al despliegue militar. De otro modo, aquellos estados que despliegan mayoritariamente efectivos militares estarían en desventaja con respecto a los que envían civiles.

6. CONCLUSIÓN

En el pasado, el pensamiento convencional sobre la seguridad se centraba en recursos estratégicos tales como el petróleo y en amenazas estratégicas tales como la posesión de armas de destrucción masiva por parte de estados enemigos. La seguridad de las vidas de los seres humanos fuera de nuestras propias fronteras se concebía como una cuestión ética en el ámbito de los derechos humanos o de la cooperación al desarrollo, pero sin relevancia para la seguridad de los europeos. En este informe se ha intentado argumentar que la seguridad humana está conectada de manera vital con la seguridad de los europeos y que la Unión Europea, por lo tanto, tiene un interés crítico en desarrollar capacidades que le permitan realizar una contribución a la seguridad humana global.

Las propuestas intentan mejorar la capacidad europea para el despliegue externo de personal. Sobre la base de estudios sobre diversas zonas en conflicto, es decir, “el mundo real”, se han presentado diversas recomendaciones para optimizar el uso de las misiones. Mientras que esto incluye a las misiones preventivas y de reconstrucción, el informe no cubre la política exterior y de seguridad común en su totalidad.

En el informe se ha postulado una “doctrina de seguridad humana” para Europa, empezando con siete principios que deberían informar a la política de seguridad europea desde el nivel de los políticos hasta el nivel de los soldados, policías, y cooperantes corrientes. Se ha descrito el mapa de una “Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana” civil-militar que estaría equipada para actuar, proteger y mejorar la seguridad humana según estos principios. La fuerza propuesta no intenta reemplazar a las actuales fuerzas nacionales y estructuras multilaterales. Constituye un complemento de urgente necesidad que la Unión Europea está particularmente bien preparada para proporcionar. De acuerdo con la concepción de que el derecho, en ocasiones respaldado por el uso de la fuerza, es un instrumento clave para la Unión Europea, se ha recomendado un marco legal para los despliegues. Por último, se han considerado algunas de las implicaciones financieras e institucionales de una doctrina de seguridad humana para Europa.

Desde el 11 de septiembre y la guerra en Irak ha tenido lugar una reconsideración fundamental de la naturaleza de la seguridad. La seguridad ha resurgido como un motivo de preocupación urgente para los europeos, pero no puede obtenerse escondiéndose bajo paraguas nucleares. Actualmente en Europa está la puerta abierta para la discusión de propuestas como ésta. A nivel individual de los ciudadanos está creciendo la convicción de que Europa puede tener un papel independiente que desempeñar en la seguridad global y el apoyo a propuestas como la Fuerza de Reacción Rápida es fuerte. También a nivel institucional la Unión Europea está considerando por primera vez la posibilidad de ejercer un papel en la seguridad global. El papel más apropiado para Europa en el siglo XXI sería el de promover la seguridad humana.

CONTRIBUCIONES ENCARGADAS POR EL GRUPO DE ESTUDIOS

(Algunas de estas contribuciones se pueden encontrar en: Kaldor, Mary and Glasius, Marlies. *Human Security Doctrine for Europe. Project, Principles, Practicalities*. London: Routledge, 2006)

Contribución introductoria

A Vision for European Security

Marlies Glasius y Mary Kaldor

Estudios regionales:

The Great Lakes Region: Security Vacuum and European Legacy

Victoria Brittain y Augusta Conchiglia

Human Security in the South Caucasus

Mient-Jan Faber y Mary Kaldor

Sierra Leone's War in a Regional Context: Lessons from Interventions

David Keen

Old and New Insecurity in the Balkans: Learning from the EU's Involvement in Macedonia

Denisa Kostovicova

Middle East Security: A View from Palestine, Israel and Iraq

Yahia Said

Marco de las operaciones

What Colour is Your Elephant? The Military Aspect of European Security

Chris Ankersen

An International Law Framework for EU Peace and Security Policy

Christine Chinkin

Women as Agents of Change in Conflict and Post-Conflict Situations

Sonja Licht

Principles for the Use of the Military in Support of Law-Enforcement Operations:

Implementing the European Security Strategy

Mary Kaldor y Andy Salmon

Culture and Capabilities of the New EU Members

Pavel Seifter

Re-establishing a Public Monopoly of Violence

Herbert Wulf

Capacidades, recursos e instituciones

Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations

Renata Dwan

Towards a Human Security Response Force

Mary Kaldor, Andy Salmon, Marlies Glasius y Renata Dwan

Equipment and Resources

Genevieve Schmeder

Institutional Embedding of a Bottom-up Approach to European Security

Stefanie Flechtner

Documentos de base y bibliografías

Background Paper on CFSP and ESDP

Sarah Cussen

Inventory of Proposals related to ESDP

Sarah Cussen

Annotated Bibliography

Chris Ankersen

Bibliography on Gender and Conflict

Seema Kazi

Miembros del Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad

Ulrich Albrecht es especialista en procesos armamentísticos, comercio de armas, tecnología armamentista y cuestiones de seguridad. Ha sido catedrático de Estudios de Paz y Conflictos de la Universidad Libre de Berlín desde 1972. Tras concluir sus estudios de Ingeniería Aeronáutica, Ciencia Política y Economía en la Universidad de Aix-la-Chapelle y en la Universidad Técnica de Stuttgart ha ocupado diversos puestos de investigación en varias universidades. Fue vicepresidente de la Universidad Libre de Berlín desde 1981 a 1983 y consultor del Departamento de Asuntos de Desarme de Naciones Unidas desde 1983 a 1985. Fue jefe de Planificación del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Democrática de Alemania en 1990.

Christine Chinkin es catedrática de Derecho Internacional de la London School of Economics and Political Science (LSE). También es un miembro externo docente de la University of Michigan Law School. Es especialista en resolución de controversias, cuestiones legales feministas, derecho de los derechos humanos y derecho de las instituciones internacionales. Tiene títulos en derecho de las universidades de Londres, Yale y Sydney. Ha sido consultora sobre derecho internacional del Banco Asiático de Desarrollo y sobre tráfico de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas y asesora a varias organizaciones no gubernamentales sobre cuestiones de derechos humanos.

Kemal Dervis es experto en gobernanza económica global y en globalización y soberanía. Fue representante del parlamento turco en la Convención Europea y es representante parlamentario por Estambul. Fue ministro de Economía de Turquía desde marzo de 2001 hasta agosto de 2002. Estudió economía en la LSE y en la Universidad de Princeton, actuó como asesor del primer ministro Bulent Ecevit y enseñó en Princeton antes de asumir diversos puestos de alta responsabilidad en el Banco Mundial. Desde 1996 fue vicepresidente a cargo de la región de Oriente Medio y África y desde 2000 vicepresidente responsable por la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.

Renata Dwan lidera el Proyecto del SIPRI sobre Conflictos Armados y Gestión de Conflictos. Sus intereses de investigación incluyen la prevención de conflictos, la construcción de la paz, las operaciones internacionales de policía y la gestión de crisis de la UE. Entre marzo de 2002 y agosto de 2003 actuó como Asesora Especial de la Misión de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina, en la Secretaría del Consejo de la Unión Europea. Antes de su entrada en el SIPRI en 1999 fue subdirectora del Programa de Seguridad Europeo del East West Institute (EWI) en Budapest. Se graduó en la Universidad de Oxford, donde fue Hedley Bull Junior Research Fellow in International Relations. Fue becaria Fulbright e investigadora visitante en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

Anthony Giddens fue director de la London School of Economics and Political Science (LSE) desde 1997 hasta 2003. Fue miembro y catedrático de Sociología del King's College de Cambridge a partir de 1970 y ha ocupado cargos académicos a tiempo completo en la UCLA, la Simon Fraser University de Vancouver y la Universidad de Leicester. Ha escrito treinta y cinco libros, entre ellos *Beyond Left and Right*, *The Third Way* y *Runaway World*. Ha sido presidente y director de *Polity Press* desde 1985 y presidente y director del Centre for Social Research desde 1989. Pronunció las BBC Reith Lectures en 1999.

Nicole Gnesotto es directora del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. Fue catedrática del Institut d'Etudes Politiques de París (Sciences Po) desde 1994 a 1999 y *chargé de mission* ante el director del Institut Français des Relations Internationales (IFRI). Fue miembro del equipo de investigación del instituto de 1990 a 1993, tras haber sido subjefa del Centre d'Analyse et de Prévision (personal de planificación política) del ministerio de Asuntos Exteriores francés de 1986 a 1990. Es autora de muchas publicaciones sobre cuestiones estratégicas y en particular sobre seguridad europea, incluyendo *La Puissance et l'Europe* y *ESDP: the First Five Years* (ed.).

Mary Kaldor (Convocante) es catedrática de Gobernanza Global y directora del Centro para el Estudio de la Gobernanza Global de la LSE. Trabajó anteriormente en el SIPRI y en la Universidad de Sussex, investigando sobre armamento y cuestiones de seguridad. Entre sus libros se incluyen *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era* (1999) y *Global Civil Society: An Answer to War* (2003). Fue miembro fundador de European Nuclear Disarmament (END), fundadora y copresidente de la Asamblea de Ciudadanos de Helsinki, y miembro de la Comisión Independiente Internacional que investigó la crisis de Kosovo. Actualmente forma parte del consejo de gobierno de la Westminster Foundation for Democracy y es catedrática honoraria de Ciencia Política en la Universidad de Sussex.

Sonja Licht es presidente del Fondo de Belgrado para la Excelencia Política. Anteriormente fue presidente del Fondo para una Sociedad Abierta en Belgrado, Yugoslavia, desde su creación. Perteneció durante mucho tiempo a la oposición democrática en Yugoslavia. Fue fundadora y copresidente de la Asamblea de Ciudadanos de Helsinki. También presidió el Grupo de Tareas sobre el Futuro de la República Federativa de Yugoslavia, establecido por el East West Institute, New York/Prague, siendo miembro yugoslavo e internacional. Actualmente es miembro del consejo de gobierno del East West Institute y de la European Cultural Foundation, miembro del Geneva Centre for Security Policies y del Centre for Democratic Control of Armed Forces con sede en Ginebra y presidente del Programa de la Red de Mujeres del Open Society Institute.

Jan Pronk es representante especial del secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan en Sudán. Anteriormente fue catedrático del Instituto de Estudios Sociales en La Haya y presidente del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el

Desarrollo. Fue enviado especial de Kofi Annan ante la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible en Johannesburgo en 2002. Fue ministro de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos desde 1973 a 1977, fue nombrado para el mismo cargo en 1989 y en 1994 y fue ministro de Medio Ambiente de 1998 a 2002. Desde 1980 a 1985 fue subsecretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y desde 1985 a 1986 fue secretario general adjunto de las Naciones Unidas.

Klaus Reinhardt fue comandante del Joint HQ Centre, Heidelberg, desde 1998 hasta su jubilación. De 1999 a 2000 fue comandante de la KFOR en Pristina. Durante su larga carrera militar ocupó diversos puestos de responsabilidad y de mando en las fuerzas armadas alemanas. En 1994 se convirtió en Comandante de las Fuerzas Armadas en Koblenza, donde fue responsable del despliegue alemán en Somalia, así como de los contingentes en UNPROFOR, IFOR y SFOR. Obtuvo un doctorado en Historia y Ciencia Política en la Universidad de Freiburg.

Geneviève Schméder es catedrática en el Conservatoire National des Arts et Metiers, en el que enseña economía de la tecnología y la innovación. También enseña en las Universidades de París 7 y París 10. Sus campos de investigación son la ciencia, la tecnología y la sociedad, el cambio institucional y la economía de la seguridad y el desarme. Ha trabajado anteriormente en la Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria de la OCDE, en la Unidad de Investigación en Ciencia Política en la Universidad de Sussex y en el ministerio de Industria de Francia. Se graduó en Economía y Ciencia Política en la Universidad de Paris-Sorbonne y obtuvo un doctorado en economía en la Universidad Blaise Pascal de Estrasburgo, así como una agregación en economía y gestión y una habilitación para dirigir investigaciones en la Universidad de Paris IX-Dauphine.

Pavel Seifter es investigador visitante en el Centro para la Gobernanza Global de la LSE. Fue embajador de la República Checa ante el Reino Unido de 1997 a 2003. Profesor de Historia del Trabajo e Historia Social en Praga, fue obligado a abandonar su cargo tras la invasión soviética de 1968. Después de 1989 trabajó en el Instituto de Historia Contemporánea y en el Instituto de Relaciones Internacionales de Praga. Fue director de Política Exterior del presidente Vaclav Havel desde 1993 a 1997.

Narcís Serra se licenció en economía en la Universidad de Barcelona y finalizó sus estudios en la LSE. Fue secretario de Obras Públicas del Gobierno Catalán (1977-1979), alcalde de Barcelona (1979-1982), ministro de Defensa (1982-1991), vicepresidente del Gobierno español (1991-1995) y diputado en el parlamento español por el Partido Socialista de Cataluña. Es presidente de la Fundación CIDOB, un centro de investigación, formación y documentación sobre relaciones internacionales y estudios sobre desarrollo.

ASESORES DEL GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE LAS CAPACIDADES DE SEGURIDAD DE EUROPA

Robert Cooper, asesor especial del Secretario Javier Solana.

Marika Lerch, Unidad de Análisis de Política Internacional, Fundación Friedrich Ebert, Alemania.

Alex Rondos, asesor especial del líder del PASOK griego George Papandreou.

Andrew Salmon, Brigadier, Royal Marines, Reino Unido.

EQUIPO DE LA LSE

Marlies Glasius, coordinadora.

Yahia Said, investigadora.

Chris Ankersen, Sarah Cussen, Seema Kazi, Zoleka Ndayi, asistentes de investigación.

Rita Field, Hannah Forbes-Black, Davina Rodrigues, administradoras del proyecto.

AGRADECIMIENTOS

El Grupo de Estudios recibió apoyo financiero de la Caixa de Catalunya. Quiere agradecer al secretario general Javier Solana su apoyo y aliento para la realización del estudio y a todos los participantes en los seminarios y conferencias celebrados en Londres, Bruselas, Berlín y Estambul por sus valiosas contribuciones. Agradece, asimismo, al Consejo de la Unión Europea por acoger una conferencia de tres días sobre experiencias regionales, a la Fundación Friedrich Ebert por acoger un seminario de especialistas en Berlín y por su apoyo y asesoramiento y al Economic and Foreign Policy Forum (EDP) por organizar una mesa redonda en Estambul. Los agradecimientos finales se dirigen al Forum Barcelona 2004 por acoger la presentación de este informe en Barcelona y a la Fundación CIDOB, y especialmente a Berta Baquer, por el apoyo logístico para la presentación de este informe en Barcelona.