

# LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LA GESTIÓN DE CRISIS INTERNACIONALES: IDEAS PARA LOGRAR UNA MAYOR VISIBILIDAD Y EFICIENCIA

José Carlos de Antonio Alcázar

*Comandante de Infantería (DEM).*

## Introducción

Este trabajo pretende única y exclusivamente aportar ideas en el afán de lograr que todos *los esfuerzos que España esta realizando con su acción exterior estén más coordinados, sean más visibles y logren una mayor eficiencia.*

Para ello, no he hecho más que utilizar mi experiencia práctica sobre el terreno en operaciones de apoyo a la paz, mi experiencia teórica asistiendo a diversos cursos, seminarios o conferencias y mi experiencia en Alemania donde tuve la oportunidad de conocer como este país hace frente, de una *forma integral* a la gestión de crisis internacionales con todos los recursos del Estado.

España ha cambiado muchos en estas últimas décadas y a la vez ha entrado con fuerza en numerosas organizaciones internacionales de las que, por diversas razones, había estado ausente o desaparecida. Hemos estado con nuestros militares y nuestros expertos civiles en numerosas operaciones de respuesta de crisis de diferente naturaleza y entidad, con resultados realmente gratificantes. Las operaciones de apoyo a la paz supusieron, y suponen hoy en día, una *proyección exterior de nuestras capacidades militares* y de la nueva realidad de nuestras Fuerzas Armadas en proceso de Transformación.

En este contexto, todo lo relativo a la posterior consolidación de la paz puede suponer también una *visión y prestigio exterior de nuestras capacidades civiles*, con el único propósito común de conseguir una adecuada respuesta en la resolución de conflictos.

Esta creciente presencia de España en la esfera de la gestión internacional de crisis, debería contar en mi opinión, con una *respuesta integrada de todos los estamentos implicados en nuestro país*. Es importante lograr una acción coherente y coordinada de las capacidades existentes, para dar una respuesta adecuada y rápida que proporcione a España el *prestigio y la capacidad de influencia* que debemos y podemos tener en las organizaciones internacionales en las que estamos integrados, en el ámbito de la paz y seguridad internacionales.

Si esto se realiza de cara al exterior, de cara al interior también lograremos el *fomento de intercambio de experiencias y de conocimientos entre el personal adscrito a todos los ministerios involucrados*, ayudando así al mismo tiempo a la eliminación de prejuicios y desconocimientos mutuos totalmente desfasados y trasnochados. Nuestra Nación tiene la oportunidad de unirse a otras naciones que en muy diversos foros, están realizando esfuerzos por dar coherencia, visibilidad e integración a todos los medios de que disponen, civiles y militares, para gestionar con eficiencia cualquier crisis internacional.

La eficiencia y visión a largo plazo de la acción exterior de las naciones desarrolladas y democráticas como España respecto de situaciones de crisis en otros países, está cada vez más vinculada a una *participación coordinada, efectiva y directa en la construcción paso a paso de instituciones democráticas de gobierno, de estructuras judiciales y policiales y de fuerzas armadas subordinadas a gobiernos libres y democráticos, a través de medios militares, civiles y policiales*. Como se viene repitiendo en diversos foros y trabajos, España tiene ciertamente una clara oportunidad de mejorar la formación de todos sus medios civiles de gestión internacional de crisis e integrar sus esfuerzos con los realizados por nuestras Fuerzas Armadas, asegurando así la coordinación de todos los actores implicados en la resolución de conflictos.

*La paz y la estabilidad son requisitos indispensables para el desarrollo y el bienestar de los pueblos*. A la inversa, parece cierto que el desarrollo de éstos y de sus sociedades es indispensable para que la paz y la estabilidad sean sostenibles. Sin embargo, en la actualidad el mundo se ve sacudido por casi cuarenta conflictos bélicos, que en su mayoría son causa o consecuencia de graves carencias en los ámbitos político, económico, social y ambiental.

En teoría, los conflictos son parte integrante de todo proceso de transformación y a los Estados les corresponde poner a disposición mecanismos para dirimirlos pacíficamente.

De no existir estos mecanismos e instrumentos, los conflictos pueden adquirir directa o indirectamente formas violentas.

Los Estados y las organizaciones se ven a menudo desbordados en la resolución individual de los problemas, debido al elevado número de focos de tensión y a la complejidad de las situaciones de conflicto. La prevención civil de la crisis, su manejo y gestión, su resolución con medios civiles y militares y la consolidación de la paz tienen más posibilidades de éxito si se enfocan desde una *perspectiva multilateral, multidimensional* y si existe cooperación entre los diferentes actores estatales y no estatales, económicos, sociales y sobre todo entre las fuerzas mediadoras en el conflicto procedentes de regiones donde se desarrolla la crisis.

Si entramos en el capítulo de la prevención, es crucial que la alerta temprana vaya seguida de una acción o respuesta rápida. De poco nos sirven las buenas intenciones de la comunidad internacional, si ésta no está dispuesta o no tiene los mecanismos adecuados para actuar de forma que el conflicto pueda ser evitado. La *alerta y la respuesta temprana* requieren de un análisis de la situación donde sean analizadas las causas profundas de la crisis, quiénes son los principales actores en ella, tanto para avivarla como para mitigarla y posteriormente, planificar una intervención que no sólo aporte soluciones a corto plazo, sino que proporcione *respuestas y medidas de solución a las causas profundas del conflicto*.

Una vez sobre el terreno, las crisis complejas deben ser solucionadas mediante la búsqueda y el desarrollo de un *plan integrado* atento a la situación, *evitando salidas precipitadas* (ya que un éxito militar inmediato no garantiza una solución de fondo a la crisis compleja), consiguiendo un *liderazgo local fuerte*, con amplia base social que sea el fundamento del inicio de una posible reconstrucción social, movilizando recursos nacionales e internacionales y manteniendo una *vigilancia o monitorización adecuada para consolidar la paz y evitar una vuelta a la situación de crisis inicial*.

Centrándonos en la prevención y gestión de crisis internacionales, ésta requiere una *actuación coherente y coordinada* por parte de todos los actores estatales e internacionales involucrados. A la hora de gestionar una crisis, el restablecimiento de la seguridad es un requisito fundamental para solucionar el conflicto, proceder a la reconstrucción y a la consolidación de la paz. Las misiones que realizan las fuerzas militares y los efectivos policiales que son complementarias y consustanciales, deben ser perfectamente coordinadas para que las condiciones de seguridad y el restablecimiento

del Estado de Derecho se realicen cuanto antes. Con posterioridad, las contribuciones civiles a la consolidación de la paz irán estableciendo los estándares en los ámbitos judiciales, sociales, económicos, de derechos humanos, libertades etc.

## **Iniciativas en la gestión de crisis**

### **de las organizaciones de paz y seguridad internacionales**

Teniendo en mente lo anterior, veamos ahora qué se está “moviendo” en las distintas organizaciones internacionales. En el marco internacional, *la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* parecen haber aprendido las lecciones de intervenciones como Bosnia, Kosovo, Afganistán, Sudán, Congo y tantas otras, donde se ha visto la necesidad de mejorar la coordinación de los instrumentos de gestión civiles y militares.

Hemos visto que no existe una secuencia simple, según la cuál el militar debería actuar primero y los civiles después. Como bien sabemos, la fase estrictamente militar de la gestión de crisis no suele ser tan breve como se espera o se cree y los esfuerzos de estabilización, reconstrucción y consolidación de la paz, no tienen un carácter tan estrictamente civil como se desearía. *Se precisa claramente de los instrumentos civiles y militares desde el primer momento.*

#### *La gestión de crisis en la Unión Europea*

*La Unión Europea* se ha manifestado dispuesta, a partir de su Estrategia Europea de Seguridad, a asumir sus responsabilidades en la gestión de crisis internacionales. Su tendencia actual es la de *augmentar el componente civil en todas las misiones militares europeas*, dependiendo su acción exterior de los recursos aportados por los Estado miembros.

En la actualidad dispone de los siguientes órganos creados para articular la dimensión civil y militar de la gestión de crisis:

- Bajo la autoridad del Consejo, el Comité Político y de Seguridad (PSC) es el responsable del control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. Éste recibe también información del Comité de Asuntos Civiles en la Gestión de Crisis (CIVCOM).

- El Centro de Seguimiento (SITCEN) que cuenta con personal militar y civil y que se ocupa de mantener informados a los órganos del Consejo sobre las evoluciones de las crisis fuera de la Unión.
- Dentro de la estructura que posee la Unión Europea para la gestión de crisis fuera del territorio europeo, el Estado Mayor es quien desarrolla los mecanismos de alerta temprana, prepara análisis y elabora planes estratégicos. Además mediante su célula cívico-militar realiza planes estratégicos de contingencia para operaciones conjuntas de civiles y militares.

El principal desafío de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis internacionales es *disponer de la más amplia gama de capacidades y recursos civiles y militares para ofrecer una respuesta eficaz, rápida y coherente a los conflictos.*

La Unión europea y sus Estados miembros deben ser capaces de poner en marcha operaciones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, así como misiones en las que intervengan fuerzas de combate para imponer y restablecer la paz, pero también deben ser capaces de contribuir a la construcción de la paz a través del despliegue de medios propios capaces de crear y fortalecer instituciones democráticas en terceros países, antes, durante e inmediatamente después de una situación de crisis.

En este contexto de creciente dinamismo, *España tiene el potencial acreditado y la capacidad de poder llegar a ser líder en ámbitos relevantes para la gestión de crisis internacionales.* Es de destacar aquí la experiencia acreditada de la institución militar en numerosas misiones ya concluidas y otras en curso, la creación de la Fuerza de Gendarmería Europea que deberá tener a finales del año 2007 la capacidad de desplegar 800 agentes en cualquier lugar del mundo en un plazo de 30 días (nuestra Guardia Civil aportará hasta 400 miembros en una futura Agrupación Exterior) y la novedosa constitución de los Equipos Civiles de Respuesta (CRT) en la Unión Europea a partir de expertos civiles previamente seleccionados por los Estados miembros y en relación a las necesidades concretas de cada misión.

*Parecería, por tanto, necesario en el ámbito nacional aprovechar las enseñanzas y proceder a la mejora de nuestras capacidades nacionales civiles y militares de planificación y ejecución de misiones de gestión de crisis para realizar en algún momento la planificación conjunta de una contribución tan especializada y de alta cualificación necesaria para dichas misiones.*

Las tendencias actuales sobre gestión de crisis permiten a los Estados realizar determinadas aportaciones concretas dentro de una intervención multinacional y multidimensional. La eficacia de la acción exterior no depende exclusivamente del envío de un mayor o menor número de efectivos militares o policiales, preparados para realizar determinadas misiones específicas, ni simplemente aumentar nuestra ayuda al desarrollo del país en crisis. Depende de una acción integrada de medios civiles, militares y policiales, convenientemente formados, donde *España puede efectuar una importante labor inicial de coordinación a nivel ministerial para la creación de medios y recursos humanos en disposición de intervenir.*

### *La gestión de crisis en Naciones Unidas*

Fijémonos qué se ha “movido” en *Naciones Unidas* y qué *iniciativas se están desarrollando*. En la Cumbre Mundial sobre la reforma de la Organización de Naciones Unidas (ONU), celebrada en septiembre de 2005 y debido a la reincidencia o enquistamiento de los conflictos armados y las situaciones de crisis en un alto porcentaje de países donde se habían establecido operaciones de apoyo a la paz, se va a procurar *establecer un mayor vínculo de continuidad entre las cuestiones relativas al restablecimiento de la paz y las cuestiones relativas a la construcción o consolidación de la paz.*

Surge así la *Comisión de Consolidación de la Paz* cuya creación se contempla en el documento final y que fue formalmente establecida por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 2005. Esta Comisión se ocupa de proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz, ayudar a asegurar la continuidad de la financiación a una misión o país en crisis, identificar las mejores prácticas en las acciones de la consolidación de la paz y sobre todo como más importante, a ampliar el periodo en el que la comunidad internacional presta atención a la recuperación de la zona en conflicto y de sus instituciones políticas, sociales, económicas, militares y policiales.

La ONU está abandonando progresivamente el modelo único basado en la intervención militar de carácter humanitario, que estaba destinada a crear un espacio seguro para permitir la prestación de la asistencia humanitaria, para ampliar su acción de consolidación de la paz en el marco de lo que ahora se conoce por *misiones integradas*.

Muchas de las operaciones de apoyo a la paz han servido para una solución coyuntural al alivio del sufrimiento humano o a la situación de violación de derechos humanos, pero no han sido capaces de facilitar el tránsito a la democracia para permitir la construcción del Estado. Estas *misiones integradas* son el instrumento mediante el que Naciones Unidas va a ayudar a los países que se encuentren en el proceso de transición desde el conflicto hasta una paz duradera y consolidada o para tratar de resolver una situación de crisis compleja que requiere una respuesta del conjunto de la comunidad internacional y del sistema de ONU, incluyendo nuevos ámbitos de actuación como el fortalecimiento institucional, la formación de fuerzas armadas y cuerpos policiales, el desarrollo sostenible, capacidades económicas autónomas etc.

La ONU se propone prestar una atención significativa a todos los aspectos que inciden en la gestión de crisis internacionales, la consecución de la paz y su consolidación, sin merma de la eficacia y agilidad operativa de las operaciones. En este contexto, la creación y formación por los Estados miembros de medios civiles, militares y policiales altamente especializados es la mejor manera de afrontar los desafíos actuales y, en el caso de España, de aumentar su prestigio internacional.

#### *Iniciativas actuales de OTAN en la gestión de crisis*

Si analizamos ahora otra organización internacional en la que España está fuertemente involucrada como OTAN debemos acercarnos a Afganistán, donde *la misión ISAF (International Security Assistance Force) se ha convertido en una prueba para la propia credibilidad de esta OTAN en periodo de transformación.*

Sin entrar ahora en la posible unión o no en un futuro más o menos cercano de la misión *Libertad Duradera*, de liderazgo norteamericano en su guerra contra el terrorismo, e ISAF que dispone de otro mandato, se está realizando en la práctica y bajo los auspicios de OTAN, la puesta en marcha por los Estados contribuyentes de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRTs).

Su éxito va a depender de su capacidad para actuar como catalizador o germen de las administraciones locales democráticas afganas, con todo lo que esto conlleva. Se está creando una administración local, en mayor o menor medida, a través del apoyo de esos equipos compuestos por civiles y militares donde se han tenido que asumir, por parte militar, funciones de ejecución, de coordinación o de apoyo a organizaciones internacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) u organizaciones

gubernamentales, lo que posiblemente no entrarían dentro de nuestras responsabilidades o se podría haber resuelto mucho mejor si, ya desde hace tiempo, se dispusiese de unos procedimientos conjuntos y adecuados para el desarrollo de esas misiones multidisciplinares.

### *La gestión de crisis en Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)*

Si nos ocupamos ahora de *la OSCE*, podemos subrayar que dispone de una gran experiencia en estas misiones de gestión de crisis internacionales, aunque casi exclusivamente en el marco del despliegue en el terreno de medios civiles, sobre todo en el campo electoral.

En este contexto, parece haberse acercado al desarrollo de un concepto multidimensional de la seguridad, constituyendo sus *Equipos de Despliegue Rápido de Expertos para la Asistencia y la Cooperación (REACT)*, donde se integran expertos en múltiple ámbitos, destacando los derechos humanos, configuración del estado de derecho, democratización, elecciones, asuntos económicos, asuntos medioambientales, desarrollo de medios de comunicación, asuntos políticos y administrativos, seguridad y establecimiento de cuerpos policiales democráticos, recursos humanos y asuntos militares.

Estos expertos son seleccionados por cada uno de los Estados miembros de la OSCE, independientemente de que posteriormente y antes de la misión puedan llegar a tener un pequeño periodo de formación común, pasando a formar parte de misiones de larga duración, relacionadas con la prevención de conflictos y la rehabilitación, reconstrucción y consolidación de las instituciones o bien de corta duración, centradas esencialmente en el cierre de campañas electorales, el transcurso de las votaciones, el recuento de votos y elaboración de informes.

Además de los organismos que se ocupan en el seno de la OSCE de la promoción de la democracia y los derechos humanos, como la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos o el Alto Comisionado para las minorías nacionales, que intentan poner las bases necesarias y suficientes para la prevención de conflictos en determinadas “zonas calientes”, en 1990 ya se creó el *Centro para la Prevención de Conflictos (CPC)*, responsable de controlar y mantener una relación directa entre los órganos de dirección de la OSCE y las operaciones desplegadas. Este Centro de



prevención de conflictos trabaja en cuatro ámbitos principales como son la alerta temprana, prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación y reconstrucción en situaciones posteriores al conflicto. La labor del CPC puede ser fortalecida y reforzada por los Estados desarrollados y democráticos que contribuyan con medios de todo tipo de gestión de crisis, para así promocionar la democracia y sus instituciones de todo tipo y los derechos humanos en los países o regiones en conflicto.

### **Otras iniciativas: el ejemplo del “Plan de Acción” alemán**

Una vez analizadas brevemente las aportaciones e iniciativas de diversas organizaciones internacionales, me gustaría entrar a exponer algunas ideas del *Plan de Acción del Gobierno Federal alemán* para la prevención civil de crisis, la resolución de conflictos y la construcción de la paz en situaciones posteriores a conflictos así como los objetivos y líneas estratégicas del *Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 del Ministerio de Asuntos Exteriores* que pueden ayudar a ver que se está realizando en la actualidad en otros países y en España y como podemos mejorar aún más nuestra acción exterior.

Las medidas orientadas a eliminar las causas de los conflictos nacionales o regionales sólo pueden ser eficaces y sostenibles si se conjugan los diversos ámbitos sociales, civiles, políticos etc. Por eso el Gobierno Federal fijó el 12 de mayo de 2004 los principios y estrategias de la política alemana para la prevención de crisis en un concepto global que lleva por título "*Prevención civil de crisis, solución de conflictos y consolidación de la paz*".

Sobre la base de este concepto global válido hasta el día de hoy, el presente Plan de Acción concreta y pone en práctica las líneas metodológicas de la prevención de crisis y los campos de actuación en función de las múltiples causas que subyacen a los conflictos violentos. Se apuntan vías para ampliar las instituciones e instrumentos de prevención de crisis existentes o crear otros nuevos, así como para utilizarlos de forma coherente, con objeto de fortalecer la capacidad de actuación del Gobierno Federal en este ámbito. En este contexto la "prevención de crisis" se ha de entender en sentido amplio y abarca tanto la solución de conflictos como la consolidación de la paz.

Al mismo tiempo el Plan de Acción constituye un primer balance completo y de carácter supraministerial de las medidas de fomento de la paz adoptadas a lo largo de los últimos años. La selección de los campos de actuación y de las 161 acciones se basa en su clara y directa relevancia para las crisis, pero también toma en cuenta las especiales

competencias que puede aportar Alemania a los procesos de prevención de crisis. El objetivo consiste en *potenciar aún más las posibilidades de que dispone el Gobierno Federal en el ámbito de la política exterior, de seguridad y de desarrollo con miras a la prevención civil de conflictos.*

A tal efecto se pone especial énfasis en aumentar la coherencia de la prevención de crisis en el seno del Gobierno Federal y en las actuaciones en colaboración con otros actores nacionales e internacionales. La prevención de crisis es parte integrante de la política de paz alemana y en cuanto tarea transversal debe insertarse en la configuración de los diversos ámbitos políticos.

Por esta razón el Plan de Acción también se remite a los instrumentos militares de la prevención de crisis y sin ser éstos claramente motivos de desarrollo o fomento de dicho Plan, si que se tiene meridianamente claro que *un enfoque integral requiere que también se tomen en consideración los puntos de intersección entre la prevención de crisis civil y militar.*

El Plan define tres grandes líneas estratégicas:

- La creación de estructuras estatales estables y que promuevan la capacidad de construcción de la paz en las organizaciones de la sociedad civil.
- La mejora de la aportación alemana global y multidimensional para prevenir las crisis.
- El desarrollo de una estructura institucional en Alemania para potenciar la dimensión civil de la prevención de las crisis.

En el Plan de Acción se identifican y evalúan las múltiples actividades de la política de prevención alemana a partir de los campos de actuación dados. Además se desarrollan propuestas de actuación concretas de cara al futuro, enfocadas hacia un horizonte temporal abarcable (cinco a diez años). En su puesta en práctica a través de una actuación coherente y coordinada del Gobierno Federal se procura aunar energías de forma eficiente, a fin de optimizar el aporte alemán a la prevención de crisis.

No obstante, con su materialización no se resuelven ni mucho menos todos los problemas que se plantean en la senda hacia una paz segura. En su elaboración han participado junto al Gobierno Federal representantes del poder legislativo, de la sociedad civil, de los círculos científicos y de otras instituciones.

Partiendo de un concepto de seguridad ampliado, abarca diversos puntos de partida estratégicos, campos de actuación y actores de la prevención civil de crisis a escala global, regional y nacional. Como he expuesto antes, como puntos de partida estratégicos se identifican el *establecimiento de estructuras estatales fiables* (Estado de Derecho, democracia, derechos humanos y seguridad) así como *la creación de potenciales de paz en el seno de la sociedad civil, en los medios de comunicación y en los ámbitos cultural y educativo*. Otro punto de partida es la salvaguardia de las expectativas vitales de la población afectada mediante medidas idóneas en los ámbitos económico, social y ambiental.

Incluye entre los campos de actuación globales de la prevención de crisis *la no proliferación, el desarme y el control de armamentos, la gestión de los conflictos a través de cauces de Derecho, la participación de las instituciones financieras internacionales en la prevención de crisis y las asociaciones globales entre el sector público y el sector privado*.

Más allá de sus propias responsabilidades el Gobierno Federal considera en el Plan de Acción la especial significación que revisten para el tratamiento de los conflictos las *Naciones Unidas* en cuanto organización que opera a escala global y también la *Unión Europea, la OSCE y la OTAN* en cuanto actores regionales. Asimismo se presta especial atención a los actores de la sociedad civil y al aporte que está realizando y podrá realizar en el futuro el Gobierno Federal con miras a fortalecer las capacidades de prevención de crisis de las organizaciones antedichas.

Por último, se *ocupa de las exigencias que plantea una infraestructura nacional de prevención de crisis, condición previa para una actuación efectiva del Gobierno Federal en este ámbito*.

### **Las iniciativas españolas en el campo de gestión de crisis internacionales**

Si ahora analizamos los esfuerzos que realiza *España*, nuestra Nación se dotó de su propio *Plan de Prevención de Conflictos Violentos* en el ámbito internacional en el 2002. Su aplicación corresponde a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores que coordina las acciones de los distintos Departamentos implicados, para así fortalecer nuestra acción exterior y lograr una mejora en la coordinación institucional en el ámbito nacional como con organizaciones de paz y seguridad internacionales. En la actualidad se está

impulsando la aplicación del Plan, destacando que la prevención de conflictos es una prioridad estratégica en *el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008*.

Dicho plan contiene una serie de objetivos estratégicos:

- Promoción de los gobiernos democráticos en los ámbitos del pluralismo político, de la buena gestión de los asuntos públicos y fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Aumentar las capacidades humanas en los campos de soberanía alimentaria y lucha contra el hambre, en la educación, en la salud, en la protección de colectivos de mayor vulnerabilidad, habitabilidad básica, acceso a agua potable y saneamiento básico.
- Aumentar las capacidades económicas en diversos sectores productivos.
- Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental, realizando una producción sostenible de recursos básicos, una buena gestión del medio ambiente y un acceso más fácil a nuevas tecnologías más cuidadosas con el medio ambiente.
- Aumentar la libertad y las capacidades culturales, apoyando el acceso a las nuevas tecnologías de la información.
- Aumentar las capacidades y la autonomía de las mujeres en los ámbitos político, económico, educativo y social, entre otros.
- Prevención de conflictos y construcción de la paz.

Este último objetivo estratégico de *prevención de conflictos y construcción de la paz* está desarrollado en una serie de líneas estratégicas entre las que destaca *el fortalecimiento de España como “constructor de la paz” como señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación así como el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz*.

Así se están perfilando en la actualidad una serie de medidas y de iniciativas entre las que quisiera destacar como más importantes para la coordinación e integración de todos los esfuerzos y las capacidades nacionales:

1. Elaborar una *Estrategia de Cooperación española para la prevención de conflictos y la construcción de la Paz*, concentrando los esfuerzos en las etapas previas al estallido de la violencia.

2. Crear el *sistema de alerta temprana* de prevención de conflictos.
3. Crear *programas de formación* de analistas y personal especializado sobre conflictos y de “construcción civil de la paz”.
4. Procurar el reparto de *ayuda humanitaria de emergencia* en situaciones de crisis, conflicto o guerra, especialmente a la población más vulnerable y dando prioridad a las situaciones más urgentes.
5. Apoyo a la *participación de las Fuerzas Armadas españolas* en operaciones de mantenimiento de paz bajo mandato de Naciones Unidas.
6. Acciones de *construcción y consolidación de la paz de carácter civil*.

Es preciso subrayar aquí, que todas las actuaciones españolas *en gestión de crisis internacionales y participación en operaciones de apoyo a la paz forman parte de la política exterior y su coordinación recae en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.

De este modo, en cuanto a la coordinación del envío de efectivos militares, se realizan reuniones habituales entre ambos Ministerios bajo la presidencia del director general de Política Exterior y contando con la asistencia del secretario general de Política de Defensa. Respecto al envío de fuerzas policiales (Guardia Civil y Policía Nacional) se realizan reuniones entre el Director General de Asuntos Políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y sus correspondientes autoridades en el Ministerio del Interior. Respecto a la coordinación para envío de medios civiles en misiones de consolidación de la paz y gestión civil de crisis, la coordinación interministerial se está reforzando a la hora de proveer de candidatos con la necesaria formación.

### **Conclusiones: ideas para lograr una mayor visibilidad y eficiencia**

*Las aportaciones españolas civiles y militares en el campo de la gestión de crisis internacionales son de una gran calidad y destacan por su aportación en cantidad.*

La opinión pública española siempre ha valorado muy positivamente la acción internacional de nuestras Fuerzas Armadas, Guardia Civil y organismos de cooperación internacionales. En muchos casos, su participación en misiones de paz y de gestión de crisis ha supuesto su plena legitimización social. Si en la esfera civil parece llegado el momento de mejorar la coordinación para optimizar las contribuciones de los aspectos

civiles a las operaciones de respuesta de crisis y consolidación de la paz, creo personalmente que es el momento adecuado para ir más allá e insistir en lograr una *respuesta integrada de todos los estamentos implicados en nuestro país*.

En la necesidad apuntada anteriormente de dar una respuesta adecuada y rápida que proporcione a España el *prestigio y la capacidad de influencia* que debemos y podemos tener en las organizaciones internacionales, a continuación se exponen brevemente una serie de posibles medidas que pueden ayudar a esa coordinación y a esa eficiencia en nuestra acción exterior:

A. Medidas internas nacionales:

- Refuerzo de la coherencia y coordinación de las actuaciones en el exterior en el ámbito de la prevención y gestión de crisis internacionales mediante la posible *creación de un órgano de coordinación de todos los Ministerios involucrados bajo la presidencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* donde se traten aspectos relativos a posible liderazgo de España en determinados ámbitos de la gestión de crisis. La elaboración de estrategias de carácter supraministerial, por países o regiones con objeto de coordinar de forma mucho más estrecha las actividades diplomáticas, de política de desarrollo y de política de seguridad, puede darnos grandes beneficios a nivel de visión de la acción española.
- Mejorar y fortalecer el *sistema de alerta temprana de prevención de conflictos* de nuestro Sistema Nacional de Gestión de Crisis que, con los indicadores e informaciones enviadas por las embajadas, representaciones en organizaciones internacionales, organismos de Inteligencia, etc. sirvan para una pronta planificación de la respuesta española. La disponibilidad de esa “infraestructura de prevención de crisis” es, tanto a nivel nacional como internacional, condición previa para una actuación puntual y coherente, a cuyo efecto han de desarrollarse y estructurarse los instrumentos necesarios y adecuados.
- *Formación conjunta de funcionarios y especialistas civiles con militares en la gestión de crisis* para lograr una formación avanzada y un conocimiento mutuo mejor ya desde instancias nacionales.

- *Especialización de España en determinados campos civiles de gestión de crisis* como el apoyo a la formación de un nuevo sistema judicial en situaciones de post-conflicto y de consolidación de la paz, entre otros campos.
- Elaboración de una gran *base de datos* para todas las actividades especializadas y por ministerios, donde se pueda ejercer la acción exterior española complementada con listas de expertos voluntarios. Basándose en los criterios de selección de las organizaciones de paz y seguridad internacionales y con la amplia experiencia de formación continuada en la Institución militar, se pueden “copiar” procedimientos para que la todavía hoy ciertamente escasa implicación de personal civil público se vea favorecida.
- *Trabajo de cooperación con ONG y empresas* que puedan actuar como interlocutores válidos de la acción española no gubernamental pero sí exportadora de nuestra realidad y de nuestro compromiso solidario con la gestión de crisis y la reconstrucción de las condiciones de vida.
- *Agilización de la financiación y unificación de criterios a nivel interministerial* para la preparación de equipos civiles y contingentes militares y policiales.

#### B. Medidas externas:

- *Fortalecimiento de las misiones bajo “paraguas” de Naciones Unidas mediante mandatos más amplios, de características multidimensionales*, que cuenten no sólo con componentes militares sino con componentes civiles.
- *Liderazgo en el campo de formación y entrenamiento de nuevas fuerzas militares y policiales tras la resolución de conflictos.*
- Continuación del *esfuerzo diplomático español* por la inclusión de la prevención de crisis en la actividad de todos los fondos, programas y organismos especializados de Naciones Unidas.
- Liderazgo de España en la asesoría y *asistencia para la reforma y creación de instituciones del sistema judicial* en el marco de procesos de consolidación de la paz y transición a la democracia. El establecimiento de diversas medidas para promover el Estado de Derecho, en particular mediante el fortalecimiento de las instituciones estatales constituidas y un mejor acceso de la población a modalidades adecuadas de

arreglo de controversias son temas en los que España puede demostrar su experiencia.

- Liderazgo en la *formación* relacionada con derechos humanos y con la amplia aplicación de los tratados internacionales sobre este asunto.
- Respaldo de los esfuerzos encaminados a utilizar los instrumentos de la Unión Europea de forma coherente y coordinada para la prevención civil inicial de crisis, y asegurar la capacidad de actuación civil y militar de la Unión Europea mediante una dotación suficiente de recursos con cargo al presupuesto de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC).
- Apoyo sistemático a las organizaciones de seguridad regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana para que desarrollen sus herramientas e instituciones eficientes para la prevención de crisis y la solución de conflictos.
- Promoción de los procesos de paz y de los instrumentos de gestión de crisis a escala internacional y regional.

Las complejas causas de los conflictos violentos y de la gestión de las crisis subsiguientes exigen un enfoque detallado y multidimensional para su solución, que a modo de resumen se puede plasmar en acciones concretas:

1. *Establecimiento de las condiciones de seguridad por parte de los contingentes militares y policiales.*
2. *Establecimiento de estructuras estatales fiables.*
3. *Creación de potenciales de paz en el seno de la sociedad civil, los medios de comunicación y los ámbitos cultural y educativo.*
4. *Salvaguardia de las expectativas vitales en los ámbitos económico y ambiental en la situación poscrisis.*
5. *Control de todos los indicadores claves de reconstrucción y consolidación de la paz.*

En este trabajo se han expuesto numerosas iniciativas concretas de diversas organizaciones internacionales, nuestras y de otros países, campos de actuación, etc.



Posiblemente tengamos que de forma unificada y coordinada, *fortalecer y completar todos los medios y recursos civiles y militares, gubernamentales y no gubernamentales, estatales e internacionales* que han acreditado su eficacia en la gestión de crisis y en todas sus fases.

Tratemos de integrar las actividades ministeriales e institucionales que ofrezcan nuevas vías y a la vez posibilidades más eficaces para evitar crisis internacionales a través de pautas de actuación coordinada cívico-militar, facilitando la solución de los conflictos y, por ende, una paz de modo más sostenible.

Logremos aunar los esfuerzos financieros, humanos y materiales *que España está realizando con su acción exterior para que estén más coordinados, sean más visibles, logren una mayor eficiencia y nos den el prestigio internacional que nuestra Nación merece*. Y hagámoslo ahora que disponemos de una oportunidad clara de hacer valer nuestra experiencia en las numerosas iniciativas que se están desarrollando en las organizaciones internacionales de paz y seguridad a las que pertenecemos.