

POR LA PAZ

Núm 23 - MAYO 2015

La UE, ¿un actor
de paz real?

ICIP

SUMARI

Introducción

- La UE como constructora de paz. Un balance agridulce
- Entre ambiciones y realidad
- La UE, ni enano político ni gusano militar
- La contribución de las sanciones a la paz
- Minorías y prevención de conflictos. ¿Qué papel debe jugar la UE?

Artículos centrales

- La UE y la construcción de paz en el Mediterráneo: una visión crítica

Recomanem

- Materiales y recursos de interés recomendados por el ICIP

Tribuna

- Empresas y derechos humanos: ¿el falso dilema voluntario vs vinculante?
- La otra versión de la crisis centroafricana

Entrevista

- Entrevista a Dorly Castañeda, doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Sobre l'ICIP

- Noticias, actividades y publicaciones del ICIP

INTRODUCCIÓN

La UE como constructora de paz. Un balance agridulce

Rafael Grasa

Presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz

La Unión Europea es un actor político muy particular. No es un estado, pero tiene algunas estructuras que se le parecen. Y como organización internacional, es una muy particular. Considerado durante mucho tiempo un actor civil, ha ido desarrollando progresivamente políticas de seguridad y de defensa y dispone ya de grupos de combate para el terreno. A menudo, además, resulta difícil para la ciudadanía distinguir aquello que es fruto de las políticas propias, comunitarizadas y decididas por mayoría - con prevalencia del derecho comunitario sobre los derechos nacionales-, lo es fruto de las políticas intergubernamentales y lo que hacen sus 28 estados miembros.

El inconveniente se agrava por la práctica comunicativa y la creciente dificultad en entender el funcionamiento de una institución realmente compleja. Un primer ejemplo, los recursos para temas de política exterior y de seguridad, civiles, se financian mediante un presupuesto específico, mientras que las operaciones militares se pagan mayoritariamente por los países que toman parte mediante un complejo sistema puesto en marcha el año 2004. Y en segundo lugar, en temas de seguridad y de defensa, hay que tener bien presente que 22 de los 28 estados miembros son al mismo tiempo miembros de pleno derecho de la OTAN.

La UE es un actor que promueve la paz, poniendo su propio ejemplo como conducta a seguir, pero al mismo tiempo muchos de sus estados miembros, a través de su conducta individual, están entre los principales exportadores de armas del mundo. Y aunque la institución tiene un sistema robusto de control y restricción de las exportaciones de armas a zonas en conflicto o con graves violaciones de derechos

humanos, éste a menudo no se aplica con bastante firmeza. Sin olvidar el sentimiento de vergüenza de muchos ciudadanos europeos, y además europeístas, al comprobar la incapacidad de la UE para actuar de acuerdo a los valores de solidaridad y respeto estricto de los deberes de protección en la crisis de los refugiados del Mediterráneo, una de las portadas más tristes de la historia reciente de la Unión.

Esta dificultad, y las contradicciones que se derivan de los diversos roles y formas de actuar de la UE y de sus estados miembros, resultan particularmente relevantes en la cuestión del fomento y la construcción de la paz, tanto para el continente, como para el entorno inmediato y también para el conjunto del planeta. Y por eso hemos querido abordar el tema en este número de la revista *Por la Paz*. Hace falta pues, como muestran los diferentes artículos, situar primero las actividades de construcción de la paz en el contexto de la acción exterior, de seguridad y de defensa de la UE, antes de ocuparse de la tarea estrictamente considerada de construcción de paz.

La política exterior y de seguridad común forma parte de un abanico mayor de políticas y estructuras de acción exterior, que incluyen el comercio, el desarrollo, las políticas de ampliación y la ayuda humanitaria. La idea, teórica, es que todo este armazón equipa a la UE para ser un actor sustantivo de política exterior en el contexto global.

Formalmente, los principios que guían la actuación de la UE en la esfera internacional son los mismos que estaban en la base de su creación y que han acompañado su evolución: democracia, estado de derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, respeto por la dignidad humana, igualdad y solidaridad y, naturalmente, respeto por los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas.

“ Muchos ciudadanos europeos sentimos vergüenza al comprobar la incapacidad de la UE para actuar de acuerdo a los valores de solidaridad y respeto en la crisis de los

refugiados del Mediterráneo ”

Justamente eso es lo que recoge el artículo 21 del Tratado de Lisboa, que ha significado, desde el 2009, cambios importantes en la visión exterior: 1) un Alto/a Representante de la política exterior y de seguridad, que es al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión Europea; 2) la creación y despliegue de un Servicio de Acción Exterior Europeo, un cuerpo diplomático europeo que da apoyo al Alto Representante. Concretamente, para el 2014 se dotaron 304,66 millones de euros de presupuesto para la totalidad de la política¹. En cuanto a las herramientas de política exterior y de seguridad, orientadas a promover la paz y la seguridad internacionales, son diversas y heterogéneas. Algunas son tradicionales y con historia, como las diplomáticas (representantes especiales) y de prevención de conflictos violentos. Otros, más innovadoras, incluyen misiones civiles y militares, así como una misión mixta o híbrida. Se trata de misiones orientadas a alcanzar objetivos políticos, ya sea en su entorno inmediato (política de vecindad) o en zonas más alejadas. Cabe destacar el papel que juegan las 139 delegaciones de la UE en el extranjero, con 5.400 personas, o los recursos destinados a ayuda humanitaria o a ayuda oficial al desarrollo por la Unión y los estados miembros, conjuntamente más de 11 mil millones de euros anuales.

Destacan históricamente, misiones y actuaciones en Kosovo y en los Balcanes occidentales, o, recientemente, todo lo relativo a la no proliferación en Irán. En cuanto al caso concreto de la tarea de construcción de paz, los artículos y la bibliografía reciente muestran claramente un camino que recoge el título del presente editorial: un balance agrídulce, un perfil que se desdibuja y una clara necesidad de mejorar, cuantitativa y cualitativamente, y con celeridad. Lo mostramos con tres rápidos comentarios.

En primer lugar, hay muchas incoherencias entre lo que se dice y lo que realmente se hace. En segundo lugar, el perfil de la tarea de construcción de paz de la UE se ha ido desdibujando desde 1995, cuando Pinheiro, entonces comisario para el desarrollo, estableció los principios del enfoque de la Comisión en la tarea de construir la paz: a) apropiación, poniendo a los gobiernos y comunidades locales en el centro de las actuaciones, con la responsabilidad primaria tanto en la decisión como en la ejecución; b) enfoque a largo plazo, orientado a resolver las causas estructurales de los conflictos;

c) enfoque coherente, que tenía que aplicarse en todos los estadios del ciclo de los conflictos; d) focalización y énfasis con objeto de mejorar las capacidades de análisis, toma de decisiones y cultura de prevención; y e) coordinación eficiente. Se trataba ciertamente, de un enunciado de manual de buenas prácticas, pero poco congruente con la práctica real y con cambios como los que ahora señalaré. Primero, el creciente énfasis, desde 1999, en la gestión de crisis, a raíz de decisiones en el Consejo Europeo de Colonia, que han sido interpretadas de manera que se ha primado la inversión en capacidades militares propias de gestión de crisis contra la mejora de las capacidades de los socios locales en la construcción de la paz desde la base. En segundo lugar, porque la coordinación ha ido empeorando, con zonas grises en las actividades de construcción de paz situadas en diferentes pilares de la UE.

“ La UE debe recuperar con urgencia la centralidad, la coherencia y el perfil propio y focalizado de las tareas de construcción de la paz ”

Para decirlo claramente, han crecido las incoherencias entre los objetivos de la política exterior y de seguridad común y la política de seguridad y de defensa, que forman parte del pilar intergubernamental de la Unión, y los objetivos de las políticas de comercio y de desarrollo, bajo el pilar comunitario a cargo de la Comisión, apartando los problemas derivados de las tareas y objetivos específicos de los estados miembros. Y, adicionalmente, ha perdido fuerza e interés todo lo relativo a las tareas de prevención de conflictos violentos y de construcción de paz. En tercer lugar, estas incoherencias han tenido impacto en las actuaciones sobre el terreno: en Macedonia, por ejemplo, competencia entre organismos dependientes de la Comisión Europea y otros del Consejo Europeo por el control de la misión policial Próxima. El resultado es que la UE - que habría podido tener un papel primordial y ejemplar en la puesta en marcha de las tareas de la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas a partir de su creación el año 2005- ha perdido peso específico y ha permitido que se desdibuje su

perfil propio en las políticas de construcción de la paz. El tema es grave dado la importancia que los miembros de la UE tienen en el sistema internacional.

De aquí la urgencia en recuperar la centralidad, la coherencia y el perfil propio y focalizado de las tareas de construcción de la paz tal como el año 1992, recogiendo una propuesta de Galtung de los años setenta, propuso Boutros Boutros-Ghali en su *Programa de Paz*. La UE tiene que escoger, y rápidamente, aceptando que será difícil volver a los programas maximalistas propios de la época de los Balcanes: no parece que los ejemplos recientes en África o el énfasis en las capacidades de gestión de crisis militares -herederas del modelo de «fortaleza europea» -, sean el mejor camino. Hay posibilidades, y necesidad, de buscar modelos, caminos y políticas intermedias, realmente de construcción de paz. Si no lo hacemos, en unos años nuestras políticas de construcción de paz necesitarán ser interpretadas como un ejemplo de la neolengua que Orwell inventó para su famoso 1984.

1. Distinguiendo entre dinero para misiones, para representantes especiales, para apoyo a la no proliferación y desarme y, finalmente, para medidas preparatorias y de seguimiento

Fotografía : diamond geezer / CC / Desaturada.

- Parlamento Europeo -

© Generalitat de Catalunya

Entre ambiciones y realidad

Bernhard Rinke

Profesor en el Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung, Universidad de Osnabrück

Con la actual crisis en Ucrania como telón de fondo, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, ha defendido un Ejército Europeo. Un ejército permitiría en la UE reaccionar de «manera creíble» a las amenazas de paz en Estados Miembros o en países vecinos, explicaba. Sin duda, siendo uno de los políticos con más experiencia en la escena europea, Juncker sabe muy bien que por un gran abanico de razones es poco probable que se realice a corto plazo un proyecto tan ambicioso como un Ejército Europeo.

Sin embargo, el intento de Juncker revela una vez más un frecuente y visible desequilibrio en el debate público y político cuando se trata de evaluar de qué manera y con qué medios la UE debería contribuir a la paz. El problema es, una vez más, que se centra la atención en la vertiente militar. Se nos ha querido transmitir la impresión que hacen falta medios militares muy poderosos para mantener la paz; sin embargo la experiencia con los conflictos prolongados en Estados débiles o fallidos nos muestran otra historia. Para decirlo simple y directamente, utilizar exclusivamente medios militares no es suficiente para transformar este tipo de conflictos en una paz duradera. En el mejor de los casos, y reconociendo todos los graves problemas que se producen en el marco legislativo internacional (que no pueden ser debatidos aquí), los medios militares permiten sólo detener la violencia y el derramamiento de sangre. Pero la tarea de transformar un conflicto y de consolidar la paz empieza de hecho cuando las armas callan. Entendido en un sentido amplio, la construcción de paz significa por lo tanto la puesta en práctica y el despliegue de un amplio abanico de acciones civiles y militares y la activación de diversos medios civiles para solidificar la paz y evitar reincidir en un conflicto violento. Aplicando específicamente sus instrumentos civiles para la construcción de la paz, la UE se ve ya capaz de influenciar las causas de raíz más

profunda de un conflicto (ya sean los instrumentos dirigidos a la dimensión política, social o económica de un conflicto).

Fracaso al producir una paz duradera

La construcción de la paz por medios civiles se ha convertido en un elemento central de la concepción y la descripción que la UE hace de sí misma como actor de política exterior. La UE reivindica que, con el dispositivo civil de la Política de Seguridad y de Defensa Común (PSDC) fundada en 1999, se ha desarrollado un instrumento adecuado para este tipo de actividad. Se podría considerar que el desarrollo gradual de las capacidades operacionales civiles como un elemento específico de la PSDC «es en efecto propio de la UE y no tiene ningún equivalente en otras organizaciones»¹.

“ La UE no ha conseguido contribuir a una paz duradera en la mayoría de países en crisis. Afganistán es el ejemplo más evidente ”

En todo caso, en términos operativos, la construcción civil de la paz de la UE bajo la PSDC comporta enviar misiones con expertos que operan en una región en crisis con el objetivo de llevar a cabo un amplio espectro de actividades, incluyendo entre otros la organización de fuerzas policiales funcionales, la reforma del sector de seguridad y la construcción de estructuras constitucionales. En total, la UE ha puesto en marcha 22 misiones civiles de estas características en diversos países a lo largo de los últimos dieciséis años. De todas ellas, la Misión Policial en el Afganistán (EUPOL Afganistán) y la Misión para el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) han estado probablemente las que han atraído más la atención pública.

Sin embargo, la contribución de la UE a la paz duradera en regiones en crisis, a la paz y seguridad, es cuestionada. En efecto, el historial de construcción de paz de la UE es (para expresarlo cautelosamente) contradictorio, ya que la UE no ha conseguido contribuir a una paz duradera en la mayoría de países; Afganistán es el ejemplo más evidente.

Recursos insuficientes y poca preparación

Para entender la razón por la cual la UE no acaba de lidiar con la construcción de paz, en primer lugar hay que recordar que la PSDC es, hasta día de hoy y a pesar de todas las reformas, un espacio político intergubernamental. Los Estados Miembros de la UE todavía no están dispuestos a abandonar su soberanía en el campo de la seguridad y la defensa (continúan siendo los actores clave en un campo político altamente sensible). Además, todavía hay grandes diferencias en sus culturas estratégicas, hecho que provoca graves consecuencias también en la construcción de la paz por medios civiles de la UE. En pocas palabras, no es igual de importante para todos los miembros de la UE: «la mayoría de los Estados no rechazan explícitamente la PSDC civil, pero le conceden una baja prioridad»². Así, este desinterés ha conducido repetidamente hacia una situación en que el problema no ha sido recibir la misión para la operación. El problema ha sido más bien recibir, para una operación ya acordada, una implementación insuficiente, en términos de una disponibilidad política y material por parte de los Estados Miembros de la UE demasiado limitada para contribuir en estas misiones de manera apropiada: «como consecuencia, las misiones son normalmente demasiado pequeñas, están mal preparadas y mal equipadas. Además, disponen de poco apoyo político y por lo tanto sólo tienen un impacto limitado en la resolución de conflictos sobre el terreno»³. Aparte de eso, los miembros de la UE que han participado en la implementación de estas misiones han tenido en repetidas ocasiones «dificultados para satisfacer la demanda de personal, para asegurar una respuesta rápida y por aportar personal preparado para enfrentarse a las complejas tareas de las misiones»⁴. Sólo citaré dos ejemplos: ni la EUPOL Afganistán ni la EULEX Kosovo alcanzaron los niveles de personal asignados.

“ La UE necesita cooperación y coordinación civil-militar efectiva. Sus misiones están mal preparadas y tienen poco apoyo político ”

La necesidad de un enfoque global

Para entender la razón por la cual la UE tiene problemas con la construcción de paz, además hay que considerar las características del diseño o escenario institucional de la UE, ya que no es un actor firme ni monolítico⁵. Para empezar, además de las operaciones civiles mencionadas anteriormente, existen también operaciones militares bajo el paraguas de la PSDC. Con el despliegue de estas operaciones, la UE reivindica retóricamente el fin de la violencia en una región en crisis para crear espacio y tiempos para la construcción de la paz por medios civiles. Sin embargo, el tiempo y el espacio (si se consiguen) tienen que utilizarse. En definitiva, la UE necesita una cooperación y una coordinación civil-militar efectiva como condiciones esenciales para la construcción de la paz. En el pasado, la UE fracasó a menudo en la implementación coherente de operaciones militares y civiles desplegadas simultáneamente en el mismo escenario. Demasiado a menudo una interacción coherente se veía obstaculizada por las rivalidades y disputas sobre cuestiones de competencia, así como las dificultades de coordinación entre las diferentes operaciones. Por ejemplo, en sus orígenes, la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPOL BiH) y la Fuerza Althea de la Unión Europea (EUFOR Althea) en Bosnia y Herzegovina riñeron a la hora de determinar quién tenía que tener la competencia de la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, las operaciones militares y civiles bajo la PSDC intergubernamental se presentan mayoritariamente como misiones de estabilización a corto plazo.

En cambio, las políticas y los programas, por ejemplo la política de desarrollo de la UE o su programa de ayuda humanitaria, están bajo el control de la Comisión Europea y se presentan mayoritariamente como estabilización a largo plazo; es decir, para una paz duradera y a largo plazo. No obstante, la interacción entre las misiones de estabilización a corto y a largo plazo también ha sido marcada por contradicciones y disputas. En términos generales, el problema se podría describir de la siguiente manera: «todo el mundo quiere ser coordinador, nadie quiere ser coordinado»⁶. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con la fundación del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) como la piedra angular de la nueva arquitectura institucional de la UE en su Política Exterior y de Seguridad, no ha modificado la imagen en la práctica, ya que la implantación de la EEAS no ha conseguido remediar completamente la fragmentación institucional de la UE como constructor de paz. Una vez y otra, todavía presenciamos conflictos causados por dificultades de jurisdicción y coordinación entre el EEAS y la

Comisión Europea sobre cuestiones relacionadas con la gestión de crisis civiles y la construcción de la paz. Eso implica tanto la ayuda humanitaria como en casos de desastres naturales, pero también cuestiones de financiación de proyectos en una región en crisis u organización de protocolos. Además, la propia EEAS no ha trabajado sin tropiezos. Las crisis más recientes en Libia, Malí y Siria, así como la política de la UE a la hora de encarar estas crisis, son sintomáticas de estas condiciones: la UE todavía está poco preparada para funcionar como un actor efectivo civil-militar.

En consecuencia, la UE todavía tiene que afrontar al reto de afirmar instrumentos que trabajen a corto y largo plazo para una construcción de la paz global. Con el fin de contrarrestar este déficit, la UE ha presentado mientras tanto dos estrategias para regiones en crisis: la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en la zona del Sahel y el Marco Estratégico de la UE para el Cuerno de África. Sin embargo, ni uno ni el otro son ejemplos de construcción de paz efectiva por parte de la UE.

Entre ambiciones y realidad

Sin duda, no sólo se tienen que pedir explicaciones a la UE por la ausencia de una paz duradera en muchas de las regiones en crisis. La UE sólo es un actor más entre una gran diversidad de actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales, que también están implicados en actividades de construcción de la paz. Lejos de eso, la responsabilidad central para alcanzar la paz radica naturalmente en las partes mismas del conflicto. Para el futuro de la UE como constructor de paz, una consecuencia tendría que ser, por lo tanto, más que nunca, promover «la propiedad local» de la resolución del conflicto: la UE tendría que prestar más atención a fortalecer, acoger y dar apoyo a actores locales con un interés activo en consolidar la paz. Las políticas de la UE en Sudán del Sur y a la zona del Sahel ya se están dirigiendo en este sentido. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones que puede tener y los avances que ha podido hacer actualmente, todavía hay una gran distancia entre las ambiciones retóricas de la UE como constructor de paz y la realidad política en las regiones en crisis en qué ha intervenido y continúa interviniendo. En lugar de recurrir constantemente a las estrategias militares (cómo pasa con el debate recurriendo sobre el Ejército Europeo), el actual reto de la UE, que se ha propuesto a sí misma promover la paz una vez y otra, y que se puede autodefinir como un proyecto interno europeo de construcción de paz, es

todavía una puesta en práctica y un despliegue coherentes de sus diferentes instrumentos para la construcción de la paz.

1. Agnieszka Nowak, "Civilian crisis management within ESDP", in *Civilian crisis management: the EU way*, ed. per Agnieszka Nowak (París: Institute for Security Studies, 2006, Chaillot Paper no 90), 17.
2. Claudia Majó i Martina Bail, "Waiting for Soft Power: Why the EU Struggles with Civilian Crisis Management", in: *Preventing Conflict, Managing Crisis. European and American Perspectives*, ed. Eva Gross et al. (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2011), 21.
3. Claudia Majó i Martina Bail, "Waiting for Soft Power: Why the EU Struggles with Civilian Crisis Management", in: *Preventing Conflict, Managing Crisis. European and American Perspectives*, ed. Eva Gross et al. (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2011), 21.
4. Claudia Majó i Martina Bail, "Waiting for Soft Power: Why the EU Struggles with Civilian Crisis Management", in: *Preventing Conflict, Managing Crisis. European and American Perspectives*, ed. Eva Gross et al. (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2011), 21.
5. Sobre lo que se tratará a continuación, ver también Simon Duke and Aurélie Courtier, "EU Peacebuilding: Concepts, Players and Instruments", in: *The European Union and Peacebuilding*, ed. Steve Blockmans et al. (La Haia: T·M·C Asser Press, 2010), 15-53.
6. Hans-Georg Ehrhart, "The EU as a civil-military crisis manager. Coping with internal security governance", *International Journal* 61 (2006): 441.

Fotografía : European External Action Service / CC / Desaturada.

© Generalitat de Catalunya

La UE, ni enano político ni gusano militar

Elina Viilup

Analista política del Parlamento Europeo

En 1991, el entonces ministro de Asuntos Exteriores belga Mark Eyskens definió Europa como “un gigante económico, un enano político y un gusano militar”. Esta célebre afirmación es citada a menudo por académicos y políticos, pero ¿sigue siendo verdad? Una rápida mirada a las noticias diarias nos indica que las economías europeas están estancadas y que la Unión Europea está lejos de ser un actor político y militar coherente. En esta situación generalizada de falta de entusiasmo por el proyecto europeo, resulta difícil no caer en el pesimismo. Pero hemos de ser justos: pese a que, en muchas áreas, la Unión no está a la altura de sus posibilidades, los europeos han recorrido un largo camino desde 1991.

En el breve periodo de algo más de 30 años, hemos asistido a la creación de la UE, que cada vez se parece más a un Estado federal. Tiene una estructura institucional compleja y multidimensional, con competencias políticas de gran alcance en algunas de las áreas más sensibles de la política nacional, como la política interior, la política comercial y la política monetaria, así como la política exterior y de defensa, aunque estas últimas siguen siendo intergubernamentales. El final de la Guerra Fría y el orden mundial bipolar de principios de los noventa se transformaron rápidamente en euforia por una nueva era de paz y democratización. La UE, aún hoy el proyecto de paz más exitoso del mundo, se benefició de esta atmósfera. En efecto, los fundamentos de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y de sus políticas de justicia e interior fueron creados en los años noventa.

Los noventa vieron también el inicio del proceso de ampliación más ambicioso de la UE, que concluiría en 2014 con la adhesión de once Estados poscomunistas, todos ellos convertidos en democracias liberales y economías de mercado más o menos efectivas,

así como de Chipre y Malta. Inspirándose en su éxito en el ejercicio del “poder normativo”, la UE puso en marcha, en 2004, la Política Europea de Vecindad (PEV), con el propósito de extender el área de estabilidad, democracia y prosperidad a los vecinos del este y el sur de la UE. La PEV se concibió como una especie de política de ampliación ligera, con una agenda de reformas y unas condiciones parecidas, pero sin la zanahoria de la adhesión a la UE, creyendo que unas relaciones más estrechas con la UE constituirían un incentivo suficiente para que los países vecinos llevaran a cabo costosas reformas económicas y administrativas. En 2003, se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad (EES), que identificaba los potenciales desafíos relativos a la seguridad: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, estados fallidos, crimen organizado y -desde la reforma de 2008- ciberseguridad. El Tratado de Lisboa de 2009 supuso la elevación de categoría de la naturaleza política de la UE, reforzando la Política Europea de Defensa y la Política Exterior y de Seguridad Común, principalmente con la creación del cargo de Alto Representante de la Unión/Vicepresidente de la Comisión para dar a la UE “una voz” en política exterior y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el correspondiente instrumento diplomático europeo. Así, la UE se ha convertido en un actor de seguridad que se desarrolla y que ya maneja una compleja caja de herramientas. Las políticas exterior y de seguridad europeas cuentan con un amplio apoyo entre la ciudadanía: una gran mayoría de europeos es favorable a que la UE ejerza un “fuerte liderazgo en los asuntos mundiales”¹.

“ La respuesta de la UE a las crisis internacionales demuestra que está lejos de ser un actor exterior coordinado y maduro, aunque empieza a mostrar una sorprendente coherencia

”

Pese a todo, el desarrollo dinámico de la identidad política y de seguridad de la Unión prácticamente se ha paralizado desde el inicio de la crisis económica y financiera

global, que empezó en Estados Unidos pero que ha golpeado a la UE con especial dureza. La crisis ha acelerado las grandes tendencias internacionales, incluyendo la creciente interdependencia entre países, el surgimiento de nuevos actores y la subsiguiente erosión del poder de EEUU y particularmente de la UE. La influencia de la Unión en el mundo ha dependido, en gran medida, de su “poder blando” o “poder de atracción” y la capacidad para ejercer esta influencia se ha visto menoscabada cuando el mundo ha asistido a su lucha contra la inestabilidad fiscal y los problemas económicos. La escasez de fondos públicos ha comportado también que hubiera menos dinero para las políticas exterior y de defensa, lo cual ha debilitado su capacidad de influir en lo que está pasando en el mundo. Los problemas económicos de la UE han coincidido con una mayor agitación e inestabilidad a nivel mundial y también cerca de sus propias fronteras. Primero al sur,, con la ola de protestas populares que se conoció como la Primavera Árabe y, posteriormente, al este, donde las viejas fricciones geopolíticas han dado lugar a una auténtica guerra en Ucrania.

La respuesta de la UE a los acontecimientos se ha visto afectada por la llamada “brecha entre capacidades y expectativas”. La valoración del mundo académico y de la ciudadanía es que su reacción ha sido tardía, débil y cacofónica. La crítica generalizada no tiene su origen únicamente en la frustración generada por las altas expectativas de la opinión pública -que esperaba que la UE jugara un papel más importante en los asuntos mundiales- sino que debe interpretarse también en el contexto actual de creciente euroescepticismo.

Es fácil estar de acuerdo en que la respuesta de la UE a los acontecimientos internacionales citados muestra que está lejos de ser un actor exterior coordinado y maduro. Sin embargo, en los últimos años, aunque despacio y de manera vacilante, ha empezado a mostrar una sorprendente coherencia, especialmente si se compara con el pasado. Y ello incluso en las cuestiones que más dividen a los Estados miembros, como las relaciones con la Federación Rusa. Es importante recordar que no hace mucho, en 2008, cuando se produjo el conflicto entre Rusia y Georgia, los Estados miembros fueron incapaces de alcanzar una posición común en relación con las sanciones económicas y diplomáticas contra su polémico vecino y la actual respuesta común a la guerra de Ucrania hubiera sido entonces inimaginable. Es más, si bien la baronesa Ashton, la anterior Alta Representante para la PESC/Vicepresidente de la Comisión,

puede ser criticada por muchos fallos, lo cierto es que logró algo fundamental. Consiguió demostrar que la UE puede jugar un papel importante al más alto nivel internacional con su enfoque multilateral si hace uso efectivo de los instrumentos de que dispone, y lo hizo combinando hábilmente sus capacidades para formar coaliciones políticas y diplomáticas con los incentivos económicos y la presión de las sanciones. Aunque las preocupaciones sobre la durabilidad de los acuerdos no deben ser tomadas a la ligera, es justo decir que tanto en la negociación del acuerdo de paz de 2013 entre Serbia y Kosovo como en las conversaciones sobre la cuestión nuclear con Irán la UE jugó un papel fundamental.

“ La Estrategia Europea de Seguridad precisa una actualización urgente puesto que el contexto internacional ha cambiado sustancialmente ”

El Tratado de Lisboa crea amplias oportunidades para que la UE refuerce su acción exterior, de modo que pueda afrontar las complejas crisis de multiplicidad de actores y dimensiones, y los crecientes desafíos a la seguridad, identificados por la Estrategia Europea de Seguridad. Y, sin embargo, en los años de crisis económica hemos asistido a la lenta desintegración de las capacidades civiles y militares de la UE. A los años de pujante desarrollo y de proliferación de misiones civiles y militares de la UE, le ha seguido una parálisis casi total. Irónicamente, este proceso ha coincidido con la integración de estructuras en el Servicio Europeo de Acción Exterior, el instrumento que justamente debía fortalecer el enfoque global de la Unión. Dicho esto y a pesar de que los Estados miembros se cierran en banda en nombre de la defensa de su soberanía, con el establecimiento de la legislación necesaria y de un marco político a nivel de la UE, y con la creación de estructuras de apoyo y las continuas inversiones en investigación en este campo, se ha preparado el terreno para que, a largo plazo, se produzca una transformación en el ámbito de la defensa.

Los documentos estratégicos de la UE precisan una actualización urgente, en particular la Estrategia Europea de Seguridad, puesto que se han producido acontecimientos

internacionales muy significativos desde que se redactó y, además, el contexto internacional ha cambiado sustancialmente desde 2003. Es también necesaria una revisión a fondo de la Política Europea de Vecindad, ya que la estrategia no ha alcanzado sus objetivos, ni con los vecinos del sur ni con los del este. Pero, por encima de todo, la UE necesita, con urgencia, hacer un uso efectivo y coherente de la amplia variedad de instrumentos y recursos de que ya dispone, desde el Servicio Europeo de Acción Exterior y su red de delegaciones a los instrumentos financieros, por no mencionar las sanciones. El tema de las relaciones con la OTAN sigue también sobre la mesa.

“ Los Estados miembros deben dar nueva vida a la cooperación en seguridad y defensa y reafirmar la relevancia de la Unión como actor global ”

Como dato más positivo, cabe señalar que la recién nombrada Comisión Juncker y la nueva Alta Representante/Vicepresidente de la Comisión, la italiana Federica Mogherini, parecen más interesados en las políticas de defensa y seguridad que sus predecesores. Recientemente, el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, ha retomado públicamente la vieja idea de crear un ejército común europeo que contrarreste la amenaza rusa y ha nombrado al ex comisario francés, Michel Barnier, asesor especial en Política de Seguridad y Defensa europea. Aún no se sabe cuál será el contenido exacto de su propuesta y si un tema tan polémico como poner en común y compartir recursos militares podrá encontrar el apoyo de todos los Estados miembros, en especial porque aumentar las capacidades comportará inevitablemente la necesidad de aportar más dinero procedente de los ya debilitados presupuestos nacionales. No obstante, algunos Estados miembros ya han dado a conocer sus tímidas reacciones positivas en relación con la idea. En todo caso, en breve sabremos más sobre este asunto, ya que la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de junio estará dedicada a temas de defensa. Solo cabe esperar que los Estados miembros decidan dar nueva vida a la cooperación

en seguridad y defensa en la UE, ayudando así a reafirmar la relevancia de la Unión como actor en el campo de la seguridad, no solo a nivel global sino también en sus propias fronteras, una cuestión que hoy es más actual que nunca. A pesar de que la UE ha pasado un periodo de exasperación con los años de crisis y su confianza se ha visto minada, no existen alternativas reales a intensificar nuestro compromiso exterior, puesto que no hay otra salida para enfrentarnos a la inestabilidad que cada vez tenemos más cerca.

*Las opiniones expresadas en este artículo son las de la autora y no reflejan las del Parlamento Europeo

1. Thomas Renard, «The European Union: A New Security Actor?». [Disponible aquí](#) (consultado el 21 de marzo de 2015)

Fotografía : European External Action Service / CC / Desaturada.

- Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, Octubre 2014 -

© Generalitat de Catalunya

La contribución de las sanciones a la paz

Clara Portela / Borja Guijarro Usobiaga

Singapore Management University / London School of Economics

El empleo de las sanciones como instrumento multilateral ha estado vinculado desde un primer momento a la preservación de la paz. Ya en 1919, nada más finalizar la Primera Guerra Mundial, el presidente estadounidense y fundador de la Sociedad de Naciones, Woodrow Wilson, vislumbró en las sanciones un instrumento alternativo a la guerra que haría el uso de la fuerza innecesario. Esta visión quedaría retratada en un famoso epílogo de 1919:

«Apliquemos esta solución de índole económica, pacífica y silenciosa y no será necesario el uso de la fuerza. [...] No cuesta una sola vida fuera del estado boicoteado, pero somete a la nación a tal presión a la que ningún estado moderno podrá resistirse.»¹

Sin embargo, la utilización de sanciones por parte de la Sociedad de Naciones fue muy limitada y no logró contribuir a la resolución de ninguna crisis, mientras que Naciones Unidas únicamente impuso sanciones en dos ocasiones durante los primeros 45 años de su existencia a causa del bloqueo institucional que sufrió el Consejo de Seguridad durante la guerra fría²

No sería hasta el fin de la guerra fría que las sanciones resurgirían como instrumento multilateral para la seguridad internacional y la promoción de la paz. En los veinticinco años que han transcurrido desde 1990, el uso de sanciones no solamente ha aumentado de manera exponencial, sino que también se ha diversificado para abarcar objetivos tan diversos como la no-proliferación nuclear o la lucha contra el terrorismo. Asimismo, su empleo se ha refinado a través del desarrollo de las sanciones inteligentes, que concentran sus efectos sobre aquellos individuos y élites responsables de las políticas que se desea condenar, impedir o corregir, evitando así el sufrimiento de la población inocente.

La UE y el uso de sanciones inteligentes

Desde los años 90, la Unión Europea (UE) ha emergido en la escena internacional como un promotor de paz y estabilidad regional, para lo cual ha hecho amplio uso del instrumento de las sanciones inteligentes³. La práctica sancionadora de la UE cuenta con dos vertientes: por un lado, la UE implementa las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que por el otro, impone sus propias sanciones de forma autónoma. Si bien la UE lleva imponiendo sanciones desde los años 80, su uso se ha incrementado gradualmente desde 1991 (véase gráfico).

Asimismo, la UE se ha comprometido oficialmente a imponer sanciones inteligentes. Estas medidas incluyen embargos sobre el comercio de armas, prohibiciones en la expedición de visados y la congelación de cuentas bancarias europeas. De hecho, la mayor parte de su práctica sancionadora consiste en este trío de medidas, aunque recientemente se viene haciendo uso de una paleta más amplia.

“ El uso de sanciones demuestra la capacidad de actuación de la UE en política exterior y es parte de su identidad como actor internacional ”

La UE es la organización regional más activa en la imposición de sanciones, seguida – de lejos – por organizaciones regionales africanas como la Unión Africana (UA) o la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS). La actividad de la UE se explica por el hecho de que la UE es el proyecto regional más avanzado que existe y el único que cuenta con mecanismos de concertación en materia de política exterior, mientras que otras organizaciones regionales se limitan a actuar solamente cuando sus propios miembros violan los principios de la organización⁴. Más allá de los efectos que puedan ejercer sobre sus objetivos, el empleo de sanciones demuestra la capacidad de actuación de la UE en política exterior y ha pasado a formar parte de su identidad como actor internacional.

La contribución de las sanciones a la paz

Es posible identificar tres mecanismos a través de los cuales las sanciones contribuyen a mitigar, limitar e incluso ayudar a poner fin a conflictos armados.

En primer lugar, las sanciones pueden reducir los recursos necesarios de uso directo en un conflicto. Un claro ejemplo es el embargo a la venta o suministro de armamento a zonas en alto riesgo de conflicto. Esta medida ayuda a limitar el suministro de armas o, al menos, a encarecer seriamente el coste de comprar armas en el mercado negro. La UE ha empleado esta medida en múltiples ocasiones, como en la antigua Yugoslavia, Sudán, Sierra Leona o, más recientemente, en Siria y Libia. Asimismo, otra medida comúnmente utilizada es la limitación en la provisión de tecnologías y asistencia técnica y la venta de objetos o materiales de uso dual que puedan ser reutilizados en un conflicto.

Un segundo mecanismo consiste en limitar los recursos disponibles para la financiación o el mantenimiento del conflicto. Ello implica controlar la venta de recursos naturales como, por ejemplo, el petróleo, el coltán, o los llamados ‘diamantes de sangre’, recursos que ayudan a financiar la compra de armas, suministros, y ejércitos. Por un lado, la UE ha contribuido a la regulación del mercado de recursos naturales como diamantes de sangre a través de su apoyo al Proceso de Kimberly, encargado de certificar el origen de los diamantes, y por ende, de controlar su venta⁵. Asimismo, la UE dedica serios esfuerzos a combatir el lavado de dinero obtenido mediante la comercialización de recursos naturales ilegales. Por otro lado, la UE acecha a personas o entidades implicadas en un conflicto a través de la congelación de sus activos financieros depositados en cuentas bancarias europeas. Finalmente, la UE controla la circulación de personas imponiendo limitaciones a su régimen de visados para dificultar el tránsito hacia o desde la UE a personas partícipes de un conflicto.

Por último, las sanciones generan incentivos para determinados actores en las sociedades afectadas para oponerse a la continuación del conflicto. Así, las prohibiciones y limitaciones que imponen las sanciones son a menudo motivo de ruina económica para unos e imponen un estigma social para la mayoría. La generación de incentivos, sin embargo, depende en gran medida de la creatividad a la hora de diseñar las sanciones. Por ejemplo, durante el conflicto de Kosovo, la UE creó una ‘lista blanca’ para permitir a aquellos actores que se opusieran al régimen de Milosevic comerciar

con la UE y beneficiarse de ayudas preferenciales⁶

“ Las sanciones contribuyen a mitigar, limitar e incluso ayudar a poner fin a conflictos armados ”

Asimismo, la UE trata de emplear las sanciones para promover la paz incluso en situaciones libres de conflicto armado. Podemos considerar las sanciones impuestas en favor de la promoción de la democracia y de los derechos humanos como parte integrante de la política de paz de la UE, ya que contribuyen a prevenir o mitigar conflictos internos antes de que adquieran un carácter violento.

No hay que olvidar que las sanciones son un instrumento ambivalente. Si bien su empleo es a menudo un preludio al uso de la fuerza, como demuestran las sanciones que precedieron la operación militar en Libia en 2011, su imposición puede asimismo salvaguardar la paz. Por ejemplo, las sanciones contra Irán han sido presentadas como un intento por resolver la cuestión nuclear iraní haciendo innecesaria una posible intervención militar de potencias rivales. El presidente francés Hollande las justificó como forma de preservar la paz en Oriente Medio⁷. Estas sanciones están consideradas como eficaces puesto que el descontento popular que generaron ayudó a ganar las últimas elecciones a Roshani, el candidato moderado que prometió su levantamiento. Sin embargo, su éxito radica igualmente en que, gracias a ellas, la UE logró disuadir a EEUU y a Israel de la necesidad de intervenir militarmente por espacio de casi una década.

“ La eficacia de las sanciones suele ser modesta. Deben formar parte de una estrategia más amplia y ser combinadas con incentivos ”

En resumen, la importancia de la UE como emisora de sanciones para promover la paz radica en su poder de mercado y, por ende, en su capacidad de regularlo para lograr sus objetivos. Sin embargo, hay que señalar que, hasta hace pocos años, la UE no ha hecho uso de su poder económico en su política de sanciones, prefiriendo medidas que no afectaran a la población civil. En cambio, los recientes casos de Siria, Irán, Costa de Marfil y Rusia marcan un punto de inflexión en esta práctica, demostrando una nueva audacia por parte de la UE.

Conclusión

La preservación de la paz es la potestad más importante de la ONU. Sin embargo, la polarización de sus instituciones a menudo contribuye a que su órgano decisor, el Consejo de Seguridad, sea incapaz de actuar. Es en esta situación cuando actores como la UE marcan la diferencia en la consecución de la paz.

Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de las limitaciones de las sanciones como instrumento de política internacional. La eficacia de las sanciones de la UE suele ser modesta, ya que éstas pueden ser fácilmente evadidas con la ayuda de otros actores. Por ello, y al contrario de lo que sugería Wilson hace casi un siglo, las sanciones no son adecuadas para ser utilizadas como instrumento único ante un conflicto armado. Las sanciones necesitan meses, y a menudo años, para surtir efecto, mientras que conflictos bélicos se desarrollan con gran rapidez⁸. Deben siempre formar parte de una estrategia más amplia, ser combinadas con incentivos y dejar margen a la concertación con otros actores regionales. En vista de la creciente importancia y audacia de la política de sanciones, en la próxima década será importante destinar mayores recursos materiales y sobre todo, intelectuales, para incrementar su eficacia⁹.

Con todo, si bien las sanciones no logran siempre impedir el conflicto, al menos complican su continuación o limitan su alcance. Además, la utilidad de las sanciones no se agota en su contribución a evitar, limitar o resolver conflictos armados. Dan expresión a la identidad de la UE como actor internacional y definen los límites entre lo aceptable y lo inaceptable en las relaciones internacionales.

1. Wilson, W., 'Discurso', Indianapolis, 1919.

2. Cortright, L. i López, G., *The Sanctions Decade*, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2000.
3. Portela, C., *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Londres: Routledge, 2010.
4. A. Charron i C. Portela, 'The Relationship between United Nations Sanctions and Regional Sanctions Regimes', in T. Biersteker, S. Eckert, M. Mourinho (eds) *UN Targeted Sanctions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
5. Vlaskamp, M., 'La UE y el régimen internacional de diamantes', en: Barbé, E. (coor.) *Cambio Mundial y Gobernanza Global*, Madrid: Tecnos.
6. Vries, A. de, 'European Union sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (1998-2000) ', en D. Cortright and G. Lopez (coor.) *Smart sanctions*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.
7. Hollande, F., Discurso ante la 67a sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 25 Septiembre 2012.
8. Portela, C., 'The EU's sanctions operation in Syria', *UNISCI journal* 30, octubre 2012.
9. Vries, A. de, Portela, C. i Guijarro-Usobiaga, B. *Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU*, CEPS Special Report, Nr. 95, November 2014.

Fotografía : Greensefa / CC / Desaturada.

- El grupo Greensefa pide que se respete el embargo de armas de la UE sobre el régimen de Assad. -

© Generalitat de Catalunya

Minorías y prevención de conflictos. ¿Qué papel debe jugar la UE?

Fernand de Varennes

Profesor a la Universidad de Pretoria y a la Universidad de Hong Kong

«La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.»

Robert Schuman, 9 de mayo de 1950.

La UE necesita a un nuevo Robert Schuman.

Hace más de 50 años, en una Europa aun profundamente desfigurada por los horrores y por los traumas de la última guerra mundial, el ministro de Asuntos Extranjeros francés Robert Schuman presentó una propuesta para una mayor cooperación entre los Estados europeos «principalmente para la paz y para dar una oportunidad a la paz». Este plan inicial para la cooperación (y prevención de nuevos conflictos en Europa) empezó en 1951 con el tratado entre seis países (Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo) para una gestión común de las industrias pesadas de carbón y acero de qué disponían¹. Eso evitaría, se creía, que cualquiera de estos Estados construyera sus propias armas de guerra para enfrentarse a otro.

Fue también el primer paso hacia una cooperación económica y política, y hacia lo que más tarde se convertiría en la Unión Europea, cuyos orígenes están íntimamente relacionados con la prevención de conflictos.

El mundo ha cambiado profundamente desde la Segunda Guerra Mundial, como también lo han hecho las instituciones que se crearon como consecuencia de la Propuesta Schuman. Incluso la misma naturaleza de los conflictos violentos ha

cambiado radicalmente. Hasta la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los conflictos se habían producido entre Estados, como en el caso de la última guerra mundial. Pero eso ya no es así: la mayoría de las guerras hoy en día no son guerras entre países. Se trata mayoritariamente de conflictos étnicos, conflictos contra el gobierno nacional de un país que, a menudo, implican una minoría normalmente cultural, lingüística o religiosa en el otro bando (solo en casos muy excepcionales, miembros de una mayoría, como sería el caso de Siria). Algunos estudios sostienen que al menos el 70% de los conflictos mundiales de los últimos 60 años se encuentran en la categoría de conflictos generados por minorías. El punto que hay que tener presente es que los orígenes de la UE están íntimamente relacionados con la prevención de conflictos entre Estados, la forma más común de conflictos en aquella época. Pero la situación ha cambiado: la gran mayoría de las amenazas a la paz mundial vienen dadas por conflictos entre Estados nacionales y sus propias minorías.

Fuente: *'The Global Conflict Barometer'*, in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicaciones, Parlamento Europeo, 2008.

“ La gran mayoría de las amenazas a la paz mundial vienen dadas por conflictos entre Estados y sus propias minorías. Y la UE parece poco capaz y poco dispuesta para afrontar esta realidad ”

Para Schuman, había que salvaguardar la paz con «unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que lo amenazan». Aquellos esfuerzos creadores condujeron a una unión entre países de Europa, y la UE ha conseguido asegurar la paz entre los Estados Miembros.

Sin embargo, actualmente los peligros que amenazan la paz mundial ya no son conflictos interestatales como lo eran en la época de Schuman. Se trata mayoritariamente de conflictos con minorías -y en esta cuestión la UE parece poco

capaz, poco dispuesta y poco preparada para afrontar una realidad que ya no encaja con el paradigma centrado en el Estado concebido a mediados siglo XX-. Hay, quizás más que nunca, la necesidad de nuevos esfuerzos creadores para la nueva realidad de la amenaza a la paz.

¿Por qué conflictos y minorías?

Esta evolución en la naturaleza de los conflictos a nivel mundial se ha visto reflejada en la dirección de las organizaciones que se dedican a la paz y la estabilidad. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de acuerdo con su misión para la estabilidad, la prosperidad y la democracia, ha creado la institución del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales como herramienta de prevención de conflictos. Diversas secciones de las Naciones Unidas, incluyendo a su Secretario General, han reconocido también la relación directa entre conflictos y el tratamiento de las minorías, ya que las tensiones se tienen que ver como lo que son: un síntoma de problemas subyacentes. Como ya indicó el entonces Secretario General de la ONU en su *Agenda para la Paz* de 1992, la amenaza de conflictos étnicos, religiosos, sociales, culturales o lingüísticos no se puede resolver a menos que se afronten «las causas más profundas del conflicto: las penurias económicas, la injusticia social y la opresión política». Combatir la discriminación y «proteger las minorías son también factores clave en la prevención de conflictos»².

Aunque la relación podría parecer obvia, todavía es necesario enfatizarla. La mayoría de los conflictos en que hay minorías implicadas están asociados a protestas, según ha identificado el Secretario General de la ONU, y podría decirse que a menudo éstas no están vinculadas con afirmaciones identitarias. Aunque la identidad se utiliza como bandera aglutinadora, y podría ser instrumentalizada por los intereses de gestores de los cambios políticos por tal de canalizar las protestas de discriminación, marginación e incluso exclusión, no se trata de la causa directa de un conflicto donde se enfrenta un grupo étnico, lingüístico o religioso contra la autoridad central del Estado: hay que subrayar además que se trata actualmente del conflicto más común al mundo. Aunque no hay un consenso absoluto en este tema, parecería bastante razonable que la «indiferencia en relación a las cuestiones de las minorías se encuentra en el centro de estos conflictos... Los conflictos que se habrían podido evitar estallan, mientras nadie

hace caso a las señales de alarma lanzadas por las violaciones de los derechos de las minorías»³. Los derechos de las minorías también son derechos humanos (como también lo son los de las mujeres, los de los niños y los otros grupos vulnerables de la sociedad), tal como el Consejo de Europa reconoció a su *Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*.

¿Por qué no minorías?

Aunque en cierta medida las cuestiones sobre las minorías son tratadas en las estructuras de la UE, sobre todo en el Parlamento Europeo⁴, están esencialmente ausentes de cualquiera de los instrumentos legales de la Unión⁵. Sin embargo, más revelador, e incluso perturbador, es la casi completa omisión a cualquier referencia a las minorías en iniciativas de paz y estabilidad fuera de la UE. Por ejemplo, el *Partenariado para la Consolidación de la Paz*⁶ (PCP), que tiene como objetivo fortalecer la capacidad internacional y regional de análisis, prevención y reacción a conflictos violentos y desastres, no menciona en ningún momento las minorías (aunque hace referencia a muchos otros elementos, como la igualdad de género en numerosas ocasiones). Asimismo, el Instrumento de Estabilidad (IE) de la Comisión Europea hace referencia, en sus informes anuales, a diversas áreas de acción o de interés (como los derechos humanos, de las mujeres, de los niños, el cambio climático, etc.) pero no hay ni una sola mención a las minorías, a pesar de ser a menudo una de las partes implicadas en un conflicto⁷.

“ Hay que reformular i repensar la manera de (no) reconocer y (no) abordar las causas de los conflictos internos y externos ”

La omisión no es simple casualidad; parece que no se ha detectado la nueva naturaleza de los conflictos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, momento del nacimiento de la misma UE, ni la necesidad de tomar medidas creativas para prevenir conflictos futuros donde muy probablemente se verán inmersas las minorías. Tampoco parece

que se reconozcan las «causas subyacentes del conflicto», a pesar de reivindicar la importancia de afrontarlas:

El compromiso a largo plazo con la paz y la construcción del Estado y un desarrollo sostenible duradero son esenciales para afrontar las causas subyacentes del conflicto y consolidar sociedades pacíficas y resistentes. Los objetivos globales de la paz y el desarrollo sostenibles tienen que ser los ejes centrales de la reacción de la UE desde el inicio (la UE también tiene que tener una visión a largo plazo de sus compromisos y acciones a corto plazo)⁸.

Y, finalmente, se ignora el triste hecho de que la misma Europa ha experimentado conflictos en que se han visto implicadas minorías en el interior de un Estado. Esta situación todavía se produce hoy en día, a menudo a causa de quejas -que la minoría percibe como no atendidas- que podrían ser violaciones de los derechos humanos. Al conflicto violento conocido como «The Troubles» (Los Problemas), en el Reino Unido, una de las partes era la minoría católica en Irlanda del Norte que afirmaba ser víctima de prácticas discriminatorias; el conflicto continuó durando décadas hasta hace pocos años. La guerra que sacudió Macedonia a los años 90 sólo se apaciguó una vez se hubo garantizado a la minoría albanesa la enseñanza superior en su propia lengua y un acceso proporcional a puestos de trabajo en instituciones municipales y estatales. Y en Italia las crecientes amenazas de ataques terroristas por parte de un pequeño grupo de extremistas de la minoría germanófona a los años 60 se mitigó gracias a un cambio que garantizaba su lengua, puestos de trabajo y otros derechos. La creciente inquietud para las comunidades minoritarias en algunas zonas de España tiene mucho que ver con ciertos beneficios garantizados con la autonomía constitucional de 1978 en ámbitos como la educación, la lengua y la cultura, que ya no están blindadas hoy en día. En Francia (mientras niega la existencia de minorías en su territorio) todavía se enfrenta a un conflicto con algunos sectores de la población corsa; mientras que la mala gestión de las cuestiones sobre las minorías por parte del gobierno ucraniano en el 2014, en su frustrado intento de eliminar la legislación en derechos lingüísticos, quizás preparó el terreno a los movimientos de Rusia para reivindicar que la minoría rusa tenía que ser protegida.

Éstas y muchas otras situaciones de conflicto, como se muestra en la tabla siguiente, muestran la necesidad de repensar y reformular la manera de (no) reconocer y (no) abordar, por parte de la UE, las causas de los conflictos que continúa experimentando, tanto en el interior como en el exterior.

“ La UE sólo podrá jugar el papel de salvaguardia de la paz mundial si asume que la discriminación y la protección de las minorías son factores clave en la prevención de conflictos ”

Fuente: ‘*The Global Conflict Barometer*’, in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicaciones, Parlamento Europeo, 2008.

Conclusión

La visión de Schuman fue un éxito en la medida en que se consiguió la paz entre los Estados Miembros europeos mediante una unión económica, política y legal más próxima. Pero la paz hoy en día ya no está amenazada por conflictos entre Estados: los peligros son mayoritariamente intranacionales, a menudo vinculados con comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas que protestan por discriminación, marginación o exclusión por parte de sus propios gobiernos. Eso es así en todas las regiones del mundo, incluyendo Europa.

Lo que hace falta ahora, como dijo Schuman, son «esfuerzos equiparables a los peligros que amenazan [la paz]». Por una parte, el silencio y la debilidad de los derechos humanos de las minorías, tiene que reforzarse en las directivas de la UE, como ya se ha hecho con los derechos de la mujer y con la lucha contra la discriminación racial. Por otra parte, no es demasiado útil «afrontar las causas subyacentes del conflicto» si las iniciativas de la UE no admiten que las minorías son parte central, con quejas contra la violación de sus derechos. Sólo asumiendo directamente, consistentemente y

completamente, cómo hacen la OSCE, la ONU y otros actores sobre el terreno, que la discriminación y la protección de minorías son factores clave en la prevención de conflictos, la UE se podrá jugar realmente el papel en lo que realmente aspiraba Schuman, de salvaguardia de la paz mundial con «esfuerzos creadores equiparables a los peligros que lo amenazan».

1. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Fue también el precursor de otras Comunidades Europeas y de lo que es hoy en día la Unión Europea.
2. Nota de orientación del Secretario General de la ONU sobre la discriminación racial y la protección de las minorías (2013).
3. Baldwin, Clive, Chapman, Chris, and Gray, Zöe (2007), *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention*, Minority Rights Group International, Londres, p. 2.
4. Como es el caso del Intergrupo de Minorías Tradicionales, Comunidades Nacionales y Lenguas, del Informe Alfonsi del 2013 sobre las lenguas europeas en peligro y la diversidad lingüística en la Unión Europea, etc.
5. La «cláusula de la minoría» a la carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea («art. 22: La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.») es desgraciadamente una sección débil y minimalista (a menos que se interprete inesperadamente de manera imaginativa y proactiva).
6. «El PCP es tan sólo una de las herramientas de la CE en relación a un enfoque estratégico global para la consolidación de paz que abarca tanto el enfoque de «largo plazo» (dando apoyo a la adaptación y permitiendo en los instrumentos de la UE de afrontar las causas del conflicto) y los enfoques de «corto plazo» (mejorando la capacidad de la UE para reaccionar rápidamente a los riesgos de los conflictos) así como cooperación entre los socios internacionales». Comisión Europea - Relaciones Exteriores 2009.
7. Annual report from the European Commission on the Instrument for Stability in 2013, Comisión Europea, 2 de diciembre de 2014, COM(2014) 717 final.

8. Comunicación conjunta en el Parlamento Europeo y el Consejo: *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*: Bruselas, 11 de diciembre de 2013, JOIN (2013) 30 final.

Fotografía : Bibliothèque nationale de France / CC / Desaturated.

- Retrato de Robert Schuman -

© Generalitat de Catalunya

ARTÍCULOS CENTRALES

La UE y la construcción de paz en el Mediterráneo: una visión crítica

Sally Khalifa Isaac

Profesora asociada de Ciencia Política en la Universidad de El Cairo

La UE ha emprendido una serie de valiosas iniciativas para promover la paz y afrontar la inestabilidad y la inseguridad generadas, desde 2011, por las revueltas árabes. En primer lugar, los mecanismos de la UE han reaccionado rápidamente en respuesta a los cambios radicales que han tenido lugar en sus vecinos meridionales con la elaboración de una serie de importantes documentos, de los cuales los principales son la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida, en marzo de 2011, y la nueva versión de la Política Europea de Vecindad (PEV), en mayo de dicho año. En segundo lugar, la UE ha estado proporcionando, de manera reiterada, ayuda humanitaria como medio para contener el caos y los factores de inestabilidad en diversos casos. Entre ellos cabe destacar la repentina llegada de migrantes tunecinos a la isla italiana de Lampedusa en 2011, el empeoramiento de la situación humanitaria en Yemen, también en 2011-2012, el prolongado conflicto en Siria, aún en curso, y la crisis de refugiados que ha provocado en los países vecinos y en otros lugares. En tercer lugar, la UE ha mostrado su voluntad práctica de intervenir en una serie de puntos calientes de la región. Por ejemplo, la UE previó, en abril de 2011, una operación militar de la UE en Libia (EUFOR-Libia) cuyo objetivo era el envío de ayuda humanitaria, pero que nunca se llegó a desplegar. En 2013, la UE puso en marcha, en este caso efectivamente, la operación EUBAM-Libia, con el propósito de apoyar a las autoridades libias en la vigilancia y la seguridad de las fronteras del país. Además, la UE continúa alzando la voz en favor de la paz y la estabilidad en los numerosos puntos calientes de la región. Más recientemente, la UE ha estado focalizando esfuerzos diplomáticos con el objetivo de iniciar un diálogo político constructivo en Libia, en cooperación con los países árabes

vecinos. Además, la Comisión Europea ha establecido una estrategia regional para Siria e Irak, así como el tratado de Daesh (Estado Islámico), en febrero de este año.

Pese a todo este empeño, los esfuerzos en pro de la construcción de la paz en el Mediterráneo no solo han recibido poca atención sino que han sido muy criticados.

Una limitación importante que afecta al papel de la UE como promotor de la paz es la cuestión de su credibilidad. En los últimos cuatro años, la credibilidad de la UE en la región se ha visto significativamente debilitada por tres razones principales:

1. Falta de coherencia de las políticas, las acciones y la retórica de la UE, que tiene que ver no solo con la dificultad para alcanzar el consenso entre las políticas de los Estados miembros, competidores entre ellos en la región árabe, por un lado, y las instituciones de la UE, por el otro, sino también con las incoherencias surgidas a raíz de las crecientes rivalidades entre las propias instituciones de la UE. El caso concreto de Libia en 2011, que fue examinado muy atentamente desde la perspectiva de la coherencia, sirvió para poner de manifiesto el considerable impacto que tiene la coherencia interna en la percepción general de credibilidad.

“ Pese al empeño de la UE en pro de la construcción de paz en el Mediterráneo sus esfuerzos han sido muy criticados y su credibilidad se ha debilitado ”

2. Falta de una visión estratégica integral. Esta visión debería contar lógicamente con el apoyo de algunos de los Estados miembros clave e identificar un deseado enfoque “europeo” frente a los numerosos retos que presenta la región árabe. De hecho, los escépticos en relación con la credibilidad de la UE como promotor de la paz en el periodo posterior a las revueltas árabes no cuestionaron tanto sus instrumentos y herramientas sino más bien la existencia real de una visión independiente de la UE, su coherencia interna y su capacidad para hablar con una sola voz. Por ello, en la región se

ha ido construyendo una imagen general que presenta una UE cada vez más dependiente de los Estados Unidos en el establecimiento de sus prioridades y la toma de decisiones relativas a su orientación general o, como mínimo, regida por las decisiones estratégicas de Washington, especialmente cuando se trata de afrontar los graves problemas de seguridad de la región árabe. Esta imagen también hace que las diversas acciones de la UE sean vistas como reacciones dispersas, requeridas de vez en cuando por la necesidad de actuar o la urgencia de demostrar su presencia.

3. La cuestión del “tamaño”. Mientras que la UE ha tenido un éxito relativo en erigirse como un polo global en alza, capaz de actuar como actor en la transformación de la estructura incipiente del sistema internacional en un sistema multipolar, sus acciones frente a sus vecinos inmediatos desde 2011, en relación con su tamaño, han provocado una constante frustración. La nueva Política Europea de Vecindad ha sido ampliamente criticada por su insuficiente financiación, particularmente si se consideran los graves problemas sociales y económicos de los países del sur del Mediterráneo, y el envío de fondos de ayuda de la UE a la región se ha estancado por razones de inestabilidad política. Además, el generoso flujo de ayuda de los Estados del Golfo a la región de Oriente Medio y Norte de África ha tenido el efecto de empujar aún más las aportaciones de la UE, anulando su pretendido impacto como incentivo para la puesta en marcha de reformas políticas. La cuestión del tamaño no se evidenció únicamente en el caso más importante de la nueva PEV, sino que se halla presente en prácticamente todas las iniciativas de la UE. Considérese, por ejemplo, el caso de la operación EUBAM-Libia, que ejemplifica perfectamente esta cuestión del tamaño. Otro ejemplo es el documento publicado por la Comisión Europea el pasado mes de febrero relativo a los «Elementos para una estrategia regional de la UE para Siria e Irak y la amenaza del Daesh». A la luz de las necesidades reales de la región, resulta muy dudoso que la UE pueda actuar como un influyente promotor de la paz, teniendo en cuenta que los fondos asignados para la implementación de su excesivamente ambiciosa estrategia ascienden a solo mil millones de euros del presupuesto de la UE para los años 2015 y 2016. No deja de asombrar el contraste entre la ayuda proporcionada por Arabia Saudita solo al Líbano en 2014 (4.000 millones de dólares) destinada a reforzar la capacidad del Estado libanés para hacer frente a la amenaza del EI con los 1.000 millones de euros prometidos por la UE para toda la región en 2015 y 2016.

“ En la región se ha construido una imagen general que presenta una UE cada vez más dependiente de los Estados Unidos ”

La credibilidad es, de nuevo, una cuestión clave en la valoración del rol de la UE como constructor de la paz en la región o en su potencial para reforzar este rol. En efecto, la UE dispone de una amplia gama de instrumentos y herramientas que le permitirían cumplir esta misión de forma eficaz. Sin embargo, se da mucho peso a la confianza de los socios árabes y a su percepción general de la eficiencia e impacto de estos instrumentos. De igual modo, una de las pruebas importantes para la UE en la actualidad y en el futuro próximo es su habilidad y su capacidad para llegar a los actores influyentes en la región. Ello incluye también su habilidad para aumentar sus contactos de región a región con las organizaciones árabes emergentes, lo cual es especialmente necesario en el caso de cualquier futuro compromiso de la UE en los graves conflictos armados internos, en particular en Siria, Irak y Libia.

Fotografía : UK Department for International Development / CC / Desaturada.

- *Refugiados sirios en Líbano* -

© Generalitat de Catalunya

RECOMANEM

Materiales y recursos de interés recomendados por el ICIP

Web

Plataforma de entidades EPLO

Uno de los elementos que caracterizan el proceso político europeo es la existencia de los llamados *lobbies* o grupos de presión. Incluso la UE ha desarrollado un registro de *lobbies* en el que se especifica cuáles son sus intereses y con qué presupuesto cuentan.

Ante esta realidad, el 2001 diecisiete entidades del movimiento por la paz europeo decidieron agruparse y crear la European Peace Building Liaison Office (EPLO) y así tratar de influenciar la Unión Europea para que sea más activa y efectiva en la promoción de la paz y en la prevención de los conflictos violentos en el mundo. Actualmente cuenta como miembros a 32 ONG europeas.

EPLO lleva a cabo actividades de análisis de las políticas europeas, prepara documentos con el fin de hacer propuestas de acción política y facilita el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil de fomento de la paz y los *policy-makers* europeos. Entre sus tareas de información EPLO cuenta con una newsletter de distribución por suscripción en el que informa regularmente de sus actividades y publicaciones. También tiene una recopilación de publicaciones que incluye todas las novedades de las entidades miembros.

Pero de entre los materiales de interés destaca la publicación digital "Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon". Teniendo en cuenta el intrincado mundo de las instituciones europeas este documento es una excelente guía. Un primer apartado recoge las diferentes abreviaciones que tan frecuentemente se utilizan en la jerga

comunitaria. Pero su valía recae sobre todo en el análisis, institución por institución y unidad por unidad, sobre cuáles son sus responsabilidades en relación con los conflictos armados, las posibilidades de presión y/o influencia y las dificultades que presentan. El repaso es exhaustivo y meticuloso, incluye las Direcciones Generales de la Comisión, los comités y grupos parlamentarios, las agencias europeas (EU Institute for Security Studies y el European Defence Agency) así como los principales documentos relativos a las actividades de la UE en países afectados por conflictos armados. Se trata, pues, de una herramienta de gran utilidad para cualquier organización que pretenda acercarse a la Unión Europea. Para entender su proceso político y como se toman las decisiones y, más importante aún, para conocer de qué manera se puede hacer presión en el laberinto institucional que a menudo nos parece la UE.

Web

Observatorio de Política Exterior de la Unión Europea

Nacido en 2001 como grupo de investigación el Observatorio de Política Exterior de la Unión Europea está reconocido como Grupo de Investigación consolidado por la Generalitat. El enfoque del grupo es académico y científico. Dirigido desde sus inicios por la catedrática de Relaciones Internacionales Esther Barbé, el grupo cuenta con expertos provenientes de diferentes centros de investigación y universidades, tanto catalanas (UAB, IBEI, UOC, Cidob, IEMed, UB, URV) como de otros países (Universidad de Maastricht, College of Europe de Natolin, Polonia). La diversidad de intereses científicos de los miembros del grupo ha permitido que se hayan materializado a menudo estudios sobre la acción exterior de la UE desde múltiples enfoques.

Las publicaciones e investigaciones desarrolladas por el Observatorio incluyen un amplio abanico de temáticas con el objetivo de fomentar el debate y profundizar en el conocimiento de la política exterior de la UE. La recopilación de los actos en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el análisis de las sucesivas presidencias españolas, las relaciones transatlánticas o la participación del Parlamento Europeo en la política exterior de la UE son tan sólo algunos de los temas examinados por el Observatorio y que han dado como resultado publicaciones de diferentes tipos (libros, artículos en revistas especializadas, Working papers), muchos de los cuales están disponibles en su página web. Destaca el monográfico «La Unión

Europea en las Relaciones Internacionales» publicado el 2014. El libro cuenta con tres grandes apartados «Instituciones, procesos e instrumentos»; «Cartografía de las relaciones exteriores» y «Actor en la gobernanza global», y ofrece un análisis global de la política exterior de la UE accesible tanto para los estudiantes universitarios como para el público versado en la materia.

Actualmente el grupo mantiene dos líneas de investigación: las relaciones de vecindad de la UE y la UE en un sistema internacional en transición. Estas líneas se sustentan en proyectos de investigación. Uno de ellos incluso cuenta con una [página web](#) que recoge todos los avances y contenidos del proyecto.

Así pues la página web del Observatorio de Política Exterior de la Unión Europea es un lugar adecuado para todas aquellas personas que quieran profundizar en el conocimiento de cómo funciona la política exterior de la UE.

Libro

Un mundo en cambio. Perspectivas de la política exterior de la Unión Europea, de Camilo Villarino

«Es necesario un libro como éste». Así comienza el prólogo escrito por Diego Lopez Garrido. Y ciertamente lo es. La Unión Europea es un volcán de documentación y datos pero es, al mismo tiempo, un proyecto percibido como lejano por la ciudadanía. La UE no deja de ser un experimento político, empezado hace ya más de 50 años, de intentar poner paz en el viejo continente. Pero mucho de lo que hace es todavía desconocido para el público general o, en palabras del autor, Camilo Villarino, «es difícil apoyar en aquello que no se conoce. Y es imposible reformar o mejorar lo que se ignora». Así pues este libro pretende llenar este vacío y hacer pedagogía europea. Una tarea imprescindible y conseguida con éxito.

El libro tiene como principal objetivo plantear los retos que tiene ante sí la Unión Europea para lograr ser un actor internacional relevante. El autor plantea que la UE ha carecido, desde su nacimiento, de las estructuras necesarias para desarrollar una acción exterior consistente. Podríamos encuadrarlo, por lo tanto, dentro de la tradición de los europeístas críticos, aquéllos que son conscientes de las limitaciones de la institución pero que desean que sea capaz de superarlas. Por otra parte, sin embargo,

Camilo Villarino, versado en asuntos internacionales y más concretamente en los europeos, dedica una primera parte del libro a debatir la idea de que la UE continúa sin tener los instrumentos adecuados para hacer política internacional. Sin apenas tecnicismos el autor repasa las principales novedades que el Tratado de Lisboa plantea en el ámbito de la política exterior: presidencia del Consejo Europeo, ministro de asuntos exteriores y el servicio de acción exterior. Éstos son los que señala como los instrumentos. Por lo tanto, en palabras del autor, ya no es tiempo de excusas, Europa tiene que escoger si lo que quiere es hacer la paz o que la dejen en paz. Y también, según Villarino, en este mundo complejo Europa necesariamente tiene que escoger hacer la paz. Y para hacerlo hay que definir lo antes posible sus propios intereses: (1) la paz, la estabilidad y el desarrollo de Europa; (2) alcanzar un entorno geográfico estable y próspero; (3) hacer frente a los desafíos globales.

Posteriormente el libro repasa los desafíos globales de la UE y es en este apartado donde más se evidencia la capacidad analítica del autor. Se trata de un libro escrito hace seis años y todos los desafíos que plantea continúan vigentes o, aún más, se han situado al frente de lo que son ahora las principales preocupaciones de orden internacional. Villarino señala los estados fallidos, el terrorismo internacional, la no -proliferación de armas de destrucción masiva, las crisis económicas y financieras, el cambio climático, la gestión de recursos naturales -entre ellos la energía-, los conflictos regionales y las relaciones de Europa con las otras potencias. En todos estos ámbitos el autor plantea que la UE tiene una manera propia de encarar los retos y que lo tendría que hacer valer. Villarino concluye: «La UE tiene [...] la capacidad y, lo que es más, la responsabilidad de contribuir a diseñar su futuro, el nuestro y el de nuestros hijos».

© Generalitat de Catalunya

TRIBUNA

Empresas y derechos humanos: ¿el falso dilema voluntario vs vinculante?

Maria Prandi

Directora de Business Human Rights

Los impactos negativos de las empresas en los derechos humanos a escala global vuelven a estar en el centro del debate internacional con motivo de la necesidad, o no, de establecer un tratado vinculante que regule sus actividades. No es un debate nuevo y han sido numerosas las iniciativas llevadas a cabo desde los años setenta en el seno de Naciones Unidas. Uno de los primeros órganos establecidos en este sentido fue la Comisión de Empresas Transnacionales creada por el ECOSOC (Consejo Económico y Social) en el año 1974. Estaba compuesta por 48 Estados Miembros y se dio como tarea prioritaria el elaborar un Código de Conducta sobre las sociedades transnacionales que nunca llegó a ver la luz. Le siguieron otras iniciativas que culminaron en la última década con el rechazo del Consejo de Derechos Humanos a *Las Normas de Naciones Unidas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales*. Estas Normas querían, efectivamente, ser el cimiento para un futuro tratado vinculante.

No es hasta el año pasado cuando el Consejo de Derechos Humanos adopta una nueva resolución que permite la creación de un grupo de trabajo intergubernamental cuyo mandato es el de «elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para reglamentar las actividades de las empresas transnacionales». Esta resolución se hizo eco de un llamamiento mundial de más de 500 organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que buscaba que los Estados se comprometieran a vigilar y regular las operaciones de las empresas comerciales dentro de su jurisdicción, incluyendo también las actividades que se llevan a cabo fuera de los territorios nacionales tal y como recoge el informe *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations*

of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights.

Presentada por Ecuador y Sudáfrica, la resolución fue adoptada por 20 votos a favor, 13 abstenciones y 14 en contra, incluyendo a Estados Unidos y a los miembros de la Unión Europea. Según algunos medios, EEUU, Reino Unido, Japón y la UE mantuvieron una férrea oposición a la propuesta y realizaron un fuerte lobby sobre otros países como Noruega, Rusia, Australia, Argentina y Turquía. En todo caso, la resolución excluye a «las empresas locales registradas» y, según algunas organizaciones como la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), esta definición restrictiva presenta un primer obstáculo hacia una responsabilidad completa de las empresas. Este condicionante dejaría fuera, por poner tan sólo un ejemplo, a los talleres y empresas textiles locales de Accra, en Ghana.

En cualquier caso, esta resolución surge en un contexto en el que los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en Junio de 2011 se han convertido en hegemónicos entre las empresas, los gobiernos y las organizaciones multilaterales e intergubernamentales a escala mundial. Así, los Principios Rectores, con un carácter eminentemente voluntario, son recogidos en la versión revisada en 2011 de las Líneas Directrices para las empresas multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el capítulo de las Directrices sobre la Responsabilidad Social de la Organización Internacional de Normalización (ISO 26000) y en las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional (parte del Grupo del Banco Mundial). También los hace suyos la Unión Europea en su comunicación sobre Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de octubre de 2011.

“ Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos se han convertido en hegemónicos entre las empresas, los gobiernos y las organizaciones multilaterales a escala

mundial ”

Elaborados por John Ruggie, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales, estos Principios Rectores aclaran y concretan los tres pilares del Marco de Naciones Unidas “proteger, respetar y remediar” (en adelante, “Marco”), basados en:

- 1) La obligación del Estado de proteger de abusos a los derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas;
- 2) La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos;
- 3) Garantizar un mayor acceso a la reparación, judicial y extra-judicial, por parte de las víctimas.

Según afirma el propio John Ruggie en su libro *¿Solamente negocio? Multinacionales y derechos humanos*, los Principios Rectores sientan a la mesa a los dos principales actores con responsabilidades en este ámbito, las empresas y los gobiernos, en lo que pretende ser un nuevo marco para la gobernanza internacional. Así, los Principios Rectores presentan un marco que pretende, por la vía no vinculante, llenar un “governance gap”, es decir, un ámbito de gobernanza internacional en el que existía un vacío. Esta situación es fruto de un proceso de globalización que ha mermado los derechos de muchos ciudadanos y mostrado los límites de un sistema internacional estado-céntrico incapaz de resolver retos globales. Siguiendo con Ruggie, la globalización ha mostrado de manera exacerbada la desconexión entre las agendas económica, legal, social y política y, con esta propuesta, se pretende aportar, desde la voluntariedad, elementos que permitan reconstruir las conexiones entre los diferentes ecosistemas para afrontar los retos presentes y futuros. De hecho, Ruggie hace un *bypass* a las teorías y corrientes jurídicas principales y traslada el debate puramente jurídico relacionado con las responsabilidades legales de las empresas respecto de los derechos humanos al terreno de las relaciones internacionales.

“ Podemos identificar avances interesantes en la incorporación de los derechos humanos a la gestión de la empresa pero aún hay abusos graves y sistemáticos ”

No hay que olvidar, sin embargo, que el debate voluntario vs. vinculante se da, en cualquier caso, en el marco de un panorama extremadamente heterogéneo en relación al respeto de los derechos humanos por parte de las empresas transnacionales. En términos generales, son las empresas que se han visto involucradas en algún escándalo en la última década las que se encuentran más avanzadas actualmente. Esto significa que determinados sectores, como por ejemplo el extractivo, han desarrollado determinados sistemas de gestión, mientras que otros se encuentran en un estadio extremadamente inmaduro de comprensión de los retos y de la acción necesaria para la puesta en práctica de medidas preventivas y correctivas en relación a sus impactos.

En este sentido, y si analizamos algunas noticias publicadas en los últimos meses en medios de comunicación de diversos países, podemos identificar algunos avances interesantes en la incorporación de los derechos humanos a la gestión de la empresa. A título de ejemplo, aquí se exponen algunas: las tres mayores cadenas de supermercados de Brasil -Carrefour, Wal-Mart y Pan de Azúcar- deciden suspender sus compras a la industria agropecuaria vinculada a la deforestación ilegal del Amazonas; el Senado de EEUU tramita una ley destinada a evitar que el comercio de minerales procedente de la RD Congo financie a grupos armados en este país; la Cámara de Diputados de Chile aprueba por unanimidad una ley que establece expresamente el derecho a la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres; una campaña, que cuenta con el apoyo de las principales entidades dedicadas a la gestión de fondos de inversión del mundo, luchará contra el trabajo forzado en Brasil; 80.000 clientes del Co-Operative Bank definen la nueva política de RSE de la entidad financiera británica; el fondo público de pensiones de Noruega se desprende de las acciones de la minera canadiense Barrick Gold por causar serios daños medio ambientales en Papua Nueva

Guinea, y de las de la estadounidense Textron por fabricar bombas de racimo; el Pacto Mundial de Naciones Unidas y la Corporación Financiera Internacional instan al sector financiero a incorporar criterios de sostenibilidad en las decisiones de inversión; en las juntas de accionistas de Rio Tinto, Repsol y Occidental Petroleum se votan, con mayor o menor éxito, propuestas de ONG relativas a políticas y estrategias de derechos humanos, pueblos indígenas y medio ambiente.

Estos ejemplos coexisten, sin embargo, con numerosos informes que denuncian abusos graves y sistemáticos de determinadas empresas en cualquier sector publicados por organizaciones locales e internacionales de prestigio.

“ Naciones Unidas no ha sido capaz de articular un mínimo consenso sobre un instrumento vinculante en el ámbito de las empresas y los derechos humanos ”

El reto es pues determinar cuál es el margen de prueba-error entre lo voluntario y lo vinculante para poder avanzar en este terreno, sin llegar a pensar que ninguna de estas vías pueda ser en sí excluyente. La adopción de los Principios Rectores como marco de referencia por parte de un gran número de Gobiernos como el Reino Unido, Colombia, los Países Bajos o Finlandia ha dado lugar, en los últimos dos años, a la adopción de Planes Nacionales de Acción (NAP, por sus siglas en inglés) de empresa y derechos humanos que buscan, sobretodo y con mayor o menor éxito, mejorar la coherencia de las políticas públicas en este terreno y regular algunas cuestiones. Por su lado, la experiencia frustrada de la vía jurídica de los tratados nos muestra que esta temática, en particular, ha sido muy controvertida y que Naciones Unidas no ha sido hasta la fecha capaz de articular un mínimo consenso en torno a un instrumento vinculante de este calibre. La vía de los tratados es larga y, a menudo, presenta pocos resultados tangibles al depender, posteriormente, de la ratificación por parte de los propios gobiernos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas que tardó 26 años en gestarse es una prueba de estas dificultades. Sin embargo, la vía vinculante

podría ser fructífera para regular algún sector o territorio concreto como, por ejemplo, el desarrollar un tratado que regulara la actividad de las empresas en contextos de conflicto armado.

Nos encontramos, en definitiva, ante un falso debate ya que en la práctica la experiencia nos muestra, y nos va a seguir mostrando, la posible coexistencia de estos dos enfoques: uno basado en el llamado «pragmatismo con principios» de John Ruggie, que defenderán empresas y gobiernos, y otro centrado en la doctrina jurídica clásica de la mano de ONGs internacionales. O dicho de otro modo, la versión maximalista de conseguir un tratado vinculante y obligatorio y la más posibilista de ir encontrando mecanismos, vinculantes o no, que sean capaces de modular la acción empresarial. En cualquier caso, la eficacia de una u otra vía está aún por determinar y quizás el quinto aniversario de la adopción de los Principios Rectores en el 2016 sea una excelente ocasión para evaluar el impacto de dicho instrumento frente a las dificultades intrínsecas que también presenta todo procedimiento jurídico de tal envergadura.

Fotografía : Rainforest Action Network / CC / Desaturada. - *Mujer indígena Dayak tejiendo una cesta de vid -*

© Generalitat de Catalunya

TRIBUNA

La otra versión de la crisis centroafricana

Johnny Vianney Bissakonou

Periodista

Guerra de religión, limpieza étnico-religiosa, riesgo de partición del país... Los medios de comunicación presentan la crisis centroafricana en estos términos. Y, aunque no puede negarse que en los últimos meses se han producido masacres de personas en base a su pertenencia religiosa, reducir el conflicto centroafricano a unos enfrentamientos interreligiosos constituye una visión maniquea que oculta los aspectos esenciales del problema. Una bipolarización que desvía la atención del mundo sobre los orígenes y los autores e instigadores del drama centroafricano, responsables de miles de muertes que, lamentablemente, aún escapan a la justicia.

¿Por dónde hay que empezar para explicar lo que está ocurriendo en la República Centroafricana (RCA)? Porque antes de este conflicto, muy poca gente estaba al corriente de la existencia de este país.

A mediados del siglo XX, el territorio de Ubangui-Chari formaba parte del África Ecuatorial Francesa y el diputado Barthélemy Boganda era su representante en la Asamblea Nacional de Francia. Boganda decidió fundar la República Centroafricana, que él mismo proclamó el 1 de diciembre de 1958. Pero perdió la vida en un misterioso accidente de avión el 29 de marzo de 1959. David Dacko le sucedió a la cabeza de la RCA, que obtuvo su independencia el 13 de agosto de 1960.

Posteriormente, este pequeño Estado de África Central empezó a ser objeto de la atención de los medios de comunicación a raíz de llegada al poder de Jean-Bedel Bokassa. Antiguo oficial del ejército francés, Bokassa -que había regresado a su país natal para formar el ejército nacional- organizó, en la noche del 31 de diciembre al 1 de enero de 1966, el llamado golpe de Estado de San Silvestre. Una vez convertido en

presidente, en un primer momento fue protegido por Francia, que toleró todos sus caprichos hasta su coronación como emperador del Imperio Centroafricano. Pero Bokassa era cada vez más molesto por sus múltiples extravagancias y finalmente fue derrocado mediante la operación Barracuda del ejército francés, el 21 de septiembre de 1979. David Dacko fue puesto de nuevo al mando de la República Centroafricana, pero no logró que el país saliera de la crisis y se vio obligado a entregar el poder al ejército en septiembre de 1981.

El general André Kolingba, rodeado del Comité Militar para la Recuperación Nacional, se hizo entonces con el poder. Instauró el partido único, su partido: la Agrupación Democrática Centroafricana; y siguió un decenio de calma, durante el cual el país asistió a la llegada de miles de refugiados procedentes del vecino Chad, asolado por la guerra civil. Entre los dos países había una gran cercanía y algunos centroafricanos del norte se mezclaban con los chadianos del sur. Los grandes comerciantes chadianos empezaron a convertirse el pulmón de la economía centroafricana.

André Kolingba era uno de los jefes de Estado que no se librarían del discurso de François Mitterrand de La Baule de 1990. Sometido al nuevo camino trazado por el presidente francés –multipartidismo, democracia, elecciones–, Kolingba perdió los comicios de 1993, en los que Ange Felix Patassé fue elegido presidente de la República.

“ Reducir el conflicto centroafricano a unos enfrentamientos interreligiosos constituye una visión maniquea que oculta los aspectos esenciales del problema ”

Los inicios del conflicto

Tan pronto como fue elegido presidente, Patassé se empeñó en revisar todos los acuerdos, incluidos los acuerdos de defensa con Francia. Ahora bien, los “Barracuda” (nombre dado a los militares franceses desde la operación Barracuda) poseían grandes

bases militares en la RCA y participaban en la lucha contra los cazadores furtivos y otros salteadores de caminos venidos del Sahel y de Sudán.

Los verdaderos problemas comenzaron entonces. La RCA es un país de 623.000 km², poblado por 4 millones y medio de habitantes, que dispone de riquezas muy codiciadas en su subsuelo. Los militares franceses, que con su presencia velaban por la seguridad del territorio, habían partido al vecino Chad y Patassé disponía de un ejército de unos 2.000 soldados, la mayor parte de los cuales seguían siendo fieles al general derrotado. Bajo el régimen de Patassé se produjeron varios motines. Hubo también dos golpes de Estado fracasados y, finalmente, uno exitoso, el 15 de marzo de 2003, protagonizado por François Bozizé, antiguo jefe del Estado Mayor de Patassé que contaba con el apoyo de Chad. Tres años antes, el 1 de diciembre de 1990, Idriss Déby había logrado dar un golpe de Estado contra Hisssein Habré en el vecino Chad.

Durante los motines del ejército, bajo el régimen de Patassé, los centroafricanos conocieron la MISAB (Misión de Seguimiento de los Acuerdos de Bangui), que se transformó después en la MINURCA (Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana) y que terminó por abandonar el país.

Bozizé, Séleka y los anti-Balaka

François Bozizé creó su propio partido político (KNK) y organizó elecciones en 2005, dos años después de su golpe de Estado. Pese a su incapacidad para conducir el país a buen puerto, ganó unas segundas elecciones el 23 de enero de 2011.

Para hacerse con el poder, Bozizé se había servido de los mercenarios “Zakawa”, chadianos en la República Centroafricana. En lugar de pagarles y librar al país de estos bandidos dispuestos a disparar a la mínima ocasión, los mantuvo con él e incorporó a muchos de ellos al ejército nacional. Su guardia personal estaba también formada por estos elementos que, durante mucho tiempo, se habían dedicado a guerrear en el vecino Chad. Eran más afines a los comerciantes chadianos y a otros centroafricanos de origen chadiano y cometían frecuentes abusos de los que era víctima la otra parte de la población. La frustración dio paso a las pequeñas tensiones entre las dos comunidades.

En diez años de poder, Bozizé se limitó a hacer proteger su sillón por medio de las fuerzas extranjeras, incumplió su promesa de reestructurar el ejército y nunca logró formar un ejército republicano. Tras enemistarse con Idriss Déby y sin el apoyo de Francia, Bozizé recurrió a Jacob Zuma y las fuerzas sudafricanas para protegerse. Mostró su ambición de explotar el petróleo que se encuentra en la misma cuenca que el de Chad, se conchabó con China y confió a la India la explotación del cemento.

¡Entonces apareció Séleka! Michel Djotodja, Nourradine Ahmat, Mohamed Daffane y otros señores de la guerra que habían ayudado a Bozizé a hacerse con el poder reclamaban su parte del pastel. Se recuerdan aún las declaraciones de Abakar Sabone en el diálogo político inclusivo organizado por François Bozizé: *«Hace 50 años que los cristianos dirigen este país y los resultados son catastróficos, han fracasado, hay que dar la oportunidad a un musulmán de tomar las riendas del país»*.

“ En la RCA no hay una guerra de religión, sino cálculos para retomar o mantener el poder ”

Los Séleka – fuerzas rebeldes islámicas- encontraron su caballo de batalla: la minoría musulmana estaba marginada. Djotodja necesitó el apoyo de los islamistas para acceder al trono y, una vez conseguido el poder por medio de las armas, demostró claramente su incapacidad para instaurar un Estado de derecho, como todos los anteriores gobiernos centroafricanos. En los nueve meses que estuvo en el poder, los Séleka cometieron abusos sobre la población civil y Djotodja fue obligado a dimitir por la comunidad internacional.

Por su parte, las milicias anti-Balaka tienen su origen en el grupo de autodefensa formado –mucho antes de que llegara Séleka– por los habitantes de las aldeas a fin de proteger sus escasos bienes del pillaje de los bandidos llamados “Zaraguinas”. Más adelante, ante los numerosos abusos perpetrados por los miembros de Séleka, los anti-Balaka se radicalizaron para enfrentarse a sus verdugos mediante arma blanca. Finalmente, este grupo de autodefensa fue recuperado por el antiguo régimen de Bozizé

y transformado en asesino sistemático de musulmanes. Estas milicias adoptan el juego de los señores de la guerra: hacer creer a los no musulmanes que los islamistas pretenden tomar su país por la fuerza y que deben luchar para expulsarlos.

¿Una guerra de religión?

Bozizé echó a Patassé con el apoyo de combatientes venidos de Chad y, de la misma manera, Djotodja ha echado a Bozizé hacia el vecino Camerún. En este momento, Bozizé se juega el todo por el todo: quiere volver sea como sea. En realidad, solo le interesan dos cosas: retomar el poder y descargar el odio que siente hacia aquellos que lo expulsaron de su trono, y para conseguirlo está dispuesto a todo. Bozizé y Seleka no luchan ni por los musulmanes ni por los cristianos, sino por el poder. En la República Centroafricana hay ateos, animistas, etc. Se puede no ser musulmán sin ser cristiano. No hay una guerra de religión en la RCA, sino cálculos para tener el apoyo necesario para retomar o mantener el poder, cálculos relativos a los contratos de explotación de las riquezas del subsuelo. Antes de ser derrocado por Bozizé con el apoyo de Chad y la bendición de Francia, Patassé firmó un contrato de explotación del petróleo con el hombre de negocios americano y propietario de la RSM Petroleum, Jack Grynberg. Este contrato venció el 23 de noviembre de 2004. Bozizé debía renegociarlo, pero decidió subir las apuestas y buscar al mejor postor. También estaba el contrato de explotación del uranio de Bakouma. En este asunto tan complejo, casi imposible de explicar en pocas líneas, los que pagan el pato son, una vez más, los pueblos francés y centroafricano. 1.800 millones de euros del contribuyente francés fueron desembolsados para la compra de las minas de Bakouma, que estaba en manos de la sociedad canadiense Uramin. Pero entonces, el Gobierno de Bozizé consideró que este acuerdo sigiloso entre las sociedades Areva y Uramin era ilegal. Se acudió a la justicia y intervino el alcalde de Levallois Perret, Patrice Balkani, que habría cobrado hasta 5 millones de dólares de comisión por haber actuado de intermediario en las negociaciones.

Hoy, a pesar del embargo del Proceso de Kimberly, las milicias continúan explotando las minas de diamantes y de oro en las zonas que controlan. Hacen transitar estas piedras por los países vecinos y llegan a venderlas. Las milicias siguen estando fuertemente armadas y mantienen a la población como rehén. Muchos centroafricanos subsisten

aún en campos de refugiados en la capital y otros, en el interior del país, han huido de las hostilidades y viven como animales en la sabana, esperando desesperadamente que llegue el desarme y la vuelta a la normalidad para poder regresar a sus casas. Mientras tanto, los señores de la guerra, aparte de haber recibido algunas advertencias y la amenaza de la congelación de sus bienes por parte de Francia, están en libertad y recorren tranquilamente los países africanos. Estas personas siguen armando, financiando y empujando a sus hombres a cometer masacres, utilizándolos como medio de presión para seguir manejando el país o para recuperar el poder.

*Johnny Vianney Bissakonou publicará en breve un libro sobre la temática de este artículo

Fotografía : [hdptcar](#) / [CC BY](#) / Desaturada.

© Generalitat de Catalunya

ENTREVISTA

Entrevista a Dorly Castañeda, doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Eugènia Riera

Técnica del Instituto Catalán Internacional para la Paz

Dorly Castañeda, doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Sciences-Po, Paris)

Colombia es uno de los países donde la Unión Europea trabaja desde hace años con programas de paz, pero el papel que ha jugado en la resolución del conflicto ha generado críticas y ha hecho patente sus carencias como agente de paz. ¿Hasta qué punto la UE tiene una estrategia de paz en Colombia y qué rol puede tener en la fase de postconflicto?

De la actuación de la UE en Colombia hablamos con Dorly Castañeda, doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales que ha trabajado con organizaciones de la sociedad civil y el gobierno colombiano. Actualmente es consultora en temas de construcción de paz para el Banco Mundial y ha publicado recientemente el libro The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond (Palgrave MacMillan, 2014).

Desde hace años la UE da apoyo al establecimiento de la paz en Colombia a través de los llamados Laboratorios de Paz y el posterior programa Nuevos Territorios de Paz ¿En qué consisten estas iniciativas?

Los Laboratorios de Paz son programas de desarrollo para la construcción de paz que se realizaron en medio del conflicto armado en seis de las zonas más afectadas por la violencia y que buscaron generar transformaciones sociales profundas. Los Laboratorios fueron un producto de la interacción entre la UE, el gobierno central de

Colombia (esencialmente bajo la administración de Álvaro Uribe) y las organizaciones de la sociedad civil colombianas e internacionales. Su presupuesto fue de 90 millones de euros durante diez años, insignificantes en términos de inversión pública nacional pero valiosos como apuesta política a nivel local. El actual programa Nuevos Territorios de Paz se basa en la experiencia de los Laboratorios de paz para apoyar procesos de construcción de paz en cuatro regiones estratégicas. El presupuesto europeo es de 30 millones de euros en cinco años.

¿El resultado ha sido positivo?

El principal logro de los Laboratorios está en haber apoyado procesos de la sociedad civil que ya estaban en curso en zonas donde el Estado democrático tiene muy poca presencia y que hubieran podido desaparecer en medio de la guerra. Y haber propiciado el diálogo con las instituciones públicas. Es decir, con acciones concretas – proyectos productivos, de educación, salud, formación, etc.- los Laboratorios de Paz lograron acercar dos actores esenciales para la paz pero antagónicos en esa época: las organizaciones de la sociedad civil en zonas de conflicto armado y las instituciones del Estado. Pero la UE se quedó corta. Los Laboratorios generaron muchas expectativas en las regiones, en las organizaciones de la sociedad civil, en el gobierno, en los donantes, etc. y la UE decepcionó a todos. Lo que demuestra su capacidad de encontrar compromisos pero también la falta de empuje a la hora de asentar su apuesta. Por ejemplo, hoy en día, la experiencia de los Laboratorios es clave para la implementación de los acuerdos de la Habana y la UE no parece estar capitalizando su experiencia de diez años.

Del papel de la UE en Colombia se ha criticado que tenga un rol limitado, de bajo perfil, basado únicamente en la cooperación al desarrollo (payer más que player). ¿La UE tiene una estrategia de paz concreta en Colombia? ¿Una política coherente?

Si por coherencia se entiende que la política comercial, de seguridad, la diplomacia y la cooperación al desarrollo se coordinan para lograr la paz en Colombia, la respuesta es no. Eso sería el mundo ideal pero es evidente que no es lo que sucede en Colombia ni en ninguna parte del mundo. Sin embargo ha habido claridad en un aspecto: la UE apoya la paz por medios civiles; ha hecho claro que su apuesta es por la construcción de la paz

basada en principios democráticos y con instrumentos civiles como el desarrollo económico. Es una posición que viene de los valores europeos y de su razón de ser.

“ La experiencia de diez años de los Laboratorios de Paz es clave para la implementación de los acuerdos de la Habana y la UE no parece estar capitalizándola ”

También se ha criticado que la cooperación europea ha producido consecuencias negativas y situaciones conflictivas en algunas regiones, porque no ha tenido en cuenta la naturaleza del tejido social. ¿Hasta qué punto ha sido así?

Es verdad que la cooperación europea es criticada por no respetar los ritmos locales y la naturaleza de las organizaciones. Hay dos razones: la multitud de procedimientos estrictos en la ejecución de los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la incompatibilidad de los tiempos de los donantes con el de las poblaciones. Y, aunque suene contradictorio, estas dificultades han sido consecuencia de la formulación de la política común de cooperación. A finales de los años 90, la cooperación europea no tenía una reglamentación estricta, lo que permitía adaptarse al contexto nacional y local. Sin embargo esa flexibilidad venía con poca transparencia. Más tarde, con la reforma de Prodi y Barroso se aumentó la transparencia pero se introdujeron multitud de procedimientos y se perdió flexibilidad. Esa rigidez terminó marginando muchas organizaciones de base que antes eran apoyadas y desvió los esfuerzos de los ejecutores de los programas.

¿Cuál ha sido la relación entre la estrategia de la UE (como comisión) y la de los países miembros?

La cooperación internacional hay que entenderla como un instrumento de la política extranjera y como tal defiende los intereses de la “nación”, en este caso de este “objeto político no identificado” que es la UE. Los países miembros siguen usando la AOD en

función de sus propios intereses nacionales. Esto es claro en Colombia donde la cooperación de los países europeos con mayor presencia (Alemania, España, Reino Unido, Holanda, Francia, Suecia) no entró en contradicción con la cooperación comunitaria pero tampoco se coordinó ni se presentó como un bloque al gobierno de Colombia.

La UE dice estar preocupada por la violencia y la vulneración de los derechos humanos en Colombia. ¿Más allá del apoyo diplomático al gobierno colombiano, debería tener una actitud más activa en el proceso de paz actual?

Los comunicados del Consejo de la UE, del Parlamento y de la Alta representante de la UE tienen un valor simbólico fuerte. Es verdad que no cambian las cosas en el terreno pero dan apoyo a los defensores de los derechos humanos, las organizaciones sociales, las minorías o a las políticas públicas que buscan la paz por medios pacíficos. Es una forma de dar voz y empoderar a las personas y políticas que promueven la paz. La UE ha participado en otras negociaciones de paz y en la implementación de acuerdos (Medio Oriente, Filipinas, Indonesia, Sudán). Pero solo se puede participar en un diálogo de paz si se es invitado y hasta ahora el gobierno de Colombia no ha invitado a ningún país a sentarse en la mesa de negociaciones ni tampoco a actores como la UE, la OEA o Naciones Unidas. Sin embargo ha hecho llamados constantes para apoyar la implementación de los posibles acuerdos. La UE podría jugar un papel importante allí.

“ La UE ha dejado clara su apuesta por la construcción de paz basada en principios democráticos y en instrumentos civiles ”

Así las cosas, ¿podemos considerar a la UE como un actor de paz relevante a nivel internacional?

Yo creo que sí. La UE es un actor de paz relevante, llamado a apoyar la paz en diferentes contextos. Lo difícil es que se decida a hacerlo, pero cuenta con los instrumentos civiles para ayudar los esfuerzos de construcción de paz que existen. Y es en el aspecto civil

donde reside el valor agregado de la UE, no en su capacidad de respuesta militar.

¿Sus dificultades internas – actor *sui generis* en materia de relaciones exteriores, políticamente complejo – obstaculizan este rol como agente de paz?

Sí y no. Sí, porque hace la decisión lenta y limita su capacidad de reacción. No, porque su ventaja comparativa frente a otros actores internacionales es precisamente la complejidad y la especificidad de la UE como socio comercial, donante y organización de múltiples estados.

¿La integración política, en política exterior y de defensa de la UE es una necesidad?

La integración haría más fácil la definición de un enfoque de construcción de paz y permitiría que la UE reaccionara oportunamente a los cambios de condiciones locales. Sin embargo no es una condición necesaria para que la UE actúe con los instrumentos que ya tiene a su disposición.

Volviendo al caso colombiano, ¿la UE puede ser un actor relevante en la fase de postconflicto armado?

Definitivamente. La experiencia de la UE en Colombia es extremadamente útil para el postconflicto. Hoy en día, cuando se mira quién está en las regiones con capacidad suficiente para apoyar la implementación de los acuerdos de paz, se encuentran las organizaciones de la sociedad civil (solas o aliadas con instituciones públicas) que la UE ha apoyado en algún momento con los programas de cooperación. Por ejemplo, los Programas de Desarrollo y Paz que ejecutaron los Laboratorios de Paz y ahora los Nuevos Territorios de Paz se perfilan como socios claves para la paz en las regiones. La forma como la UE logró crear espacios de diálogo entre la población civil, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones centrales – y en algunos casos locales- deja muchas enseñanzas útiles para los donantes y el gobierno. Además, con el tratado de libre comercio, se pueden dar perspectivas de largo plazo a uno de los aspectos más críticos del postconflicto: la creación de empleo.

“ El proceso de paz en Colombia va por buen camino pero un acuerdo en La Habana no conducirá al fin del conflicto armado ”

¿Cómo valora las actuales perspectivas de fin del conflicto armado?

Las negociaciones con las FARC en La Habana y las potenciales negociaciones con la guerrilla ELN son una oportunidad para desescalar el conflicto armado, reforzar la democracia y lanzar las reformas que se requieren para disminuir las desigualdades en el país y permitir un desarrollo sostenible. Nunca antes se había llegado tan lejos en unas negociaciones con las FARC y la estructura que se ha seguido parece funcionar. Es normal que se presenten momentos de crisis como el actual, pues no todas las fracciones de las FARC apoyan los diálogos, así como no todo el gobierno está de acuerdo con lo que sucede en La Habana. A pesar de eso, yo creo que el proceso va por buen camino. No obstante, un acuerdo de paz en La Habana no conducirá al fin del conflicto armado en Colombia. El conflicto armado involucra multiplicidad de actores nacionales y transnacionales que no dejarán las armas después de los diálogos con las guerrillas. Estos actores incluyen las llamadas bandas criminales (BACRIM) al servicio de las economías ilegales (drogas, oro, esmeraldas), los narcotraficantes, disidencias de las guerrillas, etc.

Aun así, ¿está más cerca la paz en Colombia?

Para construir la paz se requiere un verdadero cambio en la forma cómo el Estado central se relaciona con las regiones. El objetivo es que se creen las condiciones para que se construya el Estado democrático desde las regiones. Y de eso se trata la negociación en la Habana: como hacer un cambio institucional que refuerce la democracia participativa, disminuya las desigualdades y acerque las dos Colombias: la Colombia próspera que quiere integrarse a la OCDE y la Colombia pobre y profundamente afectada por cinco décadas de conflicto armado. El camino es largo y requiere también acciones de corto y mediano plazo como el desarme, la

desmovilización y la reintegración; la reparación de las víctimas, el refuerzo de condiciones de seguridad, la verificación de los acuerdos, la creación de empleo, la mejora de la justicia; con una clara perspectiva de largo plazo que lleve a la transformación de las reglas de juego que hacen que el ciclo de violencia se repita.

Fotografía

- Portada del libro «*The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond*» -

© Generalitat de Catalunya

SOBRE L'ICIP

Noticias, actividades y publicaciones del ICIP

ICIP

Instituto Catalán Internacional para la Paz

Convocado el Premio ICIP Constructores de Paz 2015

El Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) ha convocado la quinta edición del Premio ICIP Constructores de Paz, que tiene como objetivo galardonar y reconocer públicamente a personas, entidades o instituciones que han trabajado y han contribuido de una manera destacada y dilatada en el fomento y la construcción de la paz.

El Premio ICIP Constructores de Paz tiene carácter anual y consiste en un reconocimiento público, una escultura creada por el Premio Nobel de la Paz, artista y activista Adolfo Pérez Esquivel, llamada Puerta de Sol y una dotación económica de 4.000 euros.

El periodo de presentación de candidaturas para optar al galardón se ha abierto este mes de marzo y se alargará hasta el martes 30 de junio. Las personas interesadas pueden consultar las bases del premio y rellenar el formulario que encontrarán la web del ICIP. También pueden contactar con el ICIP a través del correo electrónico icip@gencat.cat o bien llamando al teléfono 93 554 42 70.

La biblioteca del ICIP da acceso a más de 1.250 revistas especializadas de Taylor & Francis

La biblioteca del ICIP ha ampliado el acceso a artículos a texto completo de revistas especializadas. La contratación del paquete de revistas de Taylor & Francis Social

Science & Humanities Library da acceso durante el 2015 a más de 1.250 revistas y sus fondos retrospectivos.

De entre todas las temáticas del campo de las ciencias sociales y las humanidades que cubre, destacamos la política, relaciones internacionales y estudios por área geográfica, que también incluye teoría política, globalización y diplomacia. También contiene un gran número de publicaciones sobre estudios de seguridad y defensa, inteligencia, investigación para la paz, terrorismo o estudios estratégicos. Entre los fondos más importantes dentro de nuestro ámbito, remarcamos el acceso completo a publicaciones como Military Balance, Adelphi Series, African Security, Democracy and Security, Journal of Peace Education... Podéis consultar el listado completo de todas las publicaciones disponibles en [este enlace](#)

Todas estas revistas son consultables desde la Biblioteca del ICIP que, desde hace un mes, se encuentra en la calle Tapineria 10, 1a planta, de Barcelona.

Nuevas publicaciones del ICIP

Entrar en l'època de la noviolència, de Jean-Marie Muller, editado por el ICIP y Líniazero en formato digital, en la colección 'Eines de pau, seguretat i justícia'

Políticas para la paz. Políticas Públicas y Sociales para la Ciudadanía con Plenos Derechos de la Población BGILT en Colombia, de Luz Nelly Palacios (ICIP Working Paper)

Qatar during the reign of Hamad Al Thani (1995-2013): from soft power to hard power, de Mòn Sanromà (ICIP Working Paper)

Perspectivas y aportes empresariales para la construcción de paz, informe elaborado por el ICIP, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Ideas para la Paz de Colombia.

Memoria de Actividades ICIP 2014, informe anual de la actividad del ICIP

Nueva edición del Grupo de Lectura

El ICIP organiza una nueva sesión del Grupo de Lectura y Reflexión, en este caso sobre el libro de Gene Sharp *De la dictadura a la democràcia: un sistema conceptual per a*

l'alliberament, publicado en catalán por el ICIP y Líniazero dentro de la colección 'Eines de pau, seguretat i justícia'.

El grupo estará coordinado por Vicent Martínez Guzmán, doctor en Filosofía y director honorífico de la Cátedra UNESCO de Filosofía por la Paz de la Universidad Jaume I de Castellón. Las sesiones tendrán lugar los martes 26 de mayo y 2, 9 y 16 de junio, de 18:00 a 20:00 en la biblioteca del ICIP (Calle Tapineria 10, 1a planta, Barcelona). Las personas interesadas en participar deben inscribirse previamente a través del correo activitats.icip@gencat.cat.

© Generalitat de Catalunya