
ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

Nº 30
2014

REVISTA DEL
DEPARTAMENTO DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO /
FACULTAD DE DERECHO /
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /
PAMPLONA, ESPAÑA

SEPARATA

Montserrat ABAD CASTELOS

La diplomacia paralela de las
organizaciones de la sociedad
civil ante los conflictos: ventajas,
inconvenientes y desafíos, con
especial referencia a la UE



FUNDADA EN 1974 / UNIVERSIDAD DE NAVARRA / 31080 PAMPLONA. ESPAÑA
EDITA: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA

ESTUDIOS DOCTRINALES

- ABAD CASTELOS, Montserrat. La *diplomacia paralela* de las organizaciones de la sociedad civil ante los conflictos: ventajas, inconvenientes y desafíos, con especial referencia a la UE 5-46
- CEBADA ROMERO, Alicia. La violencia sexual en el conflicto de Mali. La Mujer como Víctima y como Protagonista de la Lucha contra la Impunidad 47-86
- CERVERA VALLTERRA, María. El caso de la República Democrática del Congo: efectos perversos de la globalización en un estado fallido 87-138
- ESTEVE MOLTÓ, José Elías. La Ley Orgánica 1/2014 de reforma de la jurisdicción universal: entre el progresivo avance de la globalización comercial y de la deuda y la no injerencia en los asuntos internos de China 139-201
- LÓPEZ ZAMORA, Luis A. El Unificador Fragmentado. La fenomenología de las normas de *ius cogens* en un contexto de cambio 203-250
- MORÁN BLANCO, Sagrario. Brasil: protagonismo e incertidumbres en la escena internacional 251-301
- PEZZANO, Luciano. Las obligaciones de los Estados en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos 303-346
- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel. El Derecho Internacional ante los crímenes cometidos contra la población civil 347-389

NOTAS

- COPPELLI ORTIZ, Gerardo. Influencia normativa de las Organizaciones Internacionales Económicas en los procesos de integración económica 393-429
- GÓMEZ ISA, Felipe. El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia 431-455
- SEATZU, Francesco. When good intentions do not go too well: assessing the role of the Latin American Parliament in the achievement of socio-economic development in Latin America 457-478

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES 479-547

RECENSIONES 549-563



La *diplomacia paralela* de las organizaciones de la sociedad civil ante los conflictos: ventajas, inconvenientes y desafíos, con especial referencia a la UE

Parallel diplomacy of civil society organizations and conflict: advantages, drawbacks and challenges, particularly in the EU

RECIBIDO EL 9 DE JULIO DE 2014 / ACEPTADO EL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2014

Montserrat ABAD CASTELOS*

Profesora titular de Derecho Internacional Público
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen: Una serie de OSC están especializadas en diversos tipos de funciones relacionadas con la prevención de conflictos, así como con la actuación durante su curso y con posterioridad a su término. Aunque su labor presenta ciertos inconvenientes y desafíos, tiene sobre todo beneficios. La UE cuenta con ellas en la práctica en ocasiones cada vez más frecuentes y ha comenzado también a incorporarlas a documentos oficiales. Resulta preciso que esa formulación teórica gane en nitidez, carácter global y coherencia

Palabras clave: OSC/ONG; UE; conflictos; *diplomacia paralela* o privada

Abstract: A number of CSOs are specialized in various kinds of functions related to conflict prevention, as well as during its course and at its end. While their work has some drawbacks and challenges, it has especially benefits. EU has counted with them in practice sometimes, becoming more and more frequent, and has also begun to incorporate them into official documents. It is important that this theoretical formulation win in sharpness, comprehensive character and consistency

Keywords: CSOs/NGOs; EU; conflicts; *parallel* or *private* diplomacy

Sumario: I. CONSIDERACIONES INICIALES: CONCEPTOS IMPLICADOS ANTE LAS NUEVAS REALIDADES. II. ACTIVIDADES *DIPLOMÁTICAS* QUE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) PUEDEN REALIZAR. III. POSIBLES INCONVENIENTES Y VENTAJAS DE LA ACTUACIÓN DE LAS OSC. 1. Los inconvenientes. 2. Las ventajas. IV. LA UE Y LA *DIPLOMACIA PARALELA* O PRIVADA. V. POSIBLES MODELOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, PREVIENDO VÍNCULOS CON LAS OSC DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UE. VI. PANORAMA ACTUAL Y ALGUNOS DESAFÍOS PARA EL FUTURO EN EL ÁMBITO DE LA UE. VII. CONCLUSIONES.

* Deseo agradecer al evaluador/a de este artículo sus valiosas aportaciones, que me han permitido reflexionar más a fondo sobre algunos aspectos y mejorar su contenido.

I. CONSIDERACIONES INICIALES: CONCEPTOS IMPLICADOS ANTE LAS NUEVAS REALIDADES

Es un hecho claro que se están externalizando, delegando o compartiendo de distintos modos tareas en el orden internacional que son (o eran hasta hace poco) públicas en esencia. Estamos refiriéndonos a labores que venían siendo desempeñadas tradicionalmente en exclusiva por los poderes públicos, pero en cuyo quehacer se da entrada ahora también a otras entidades. Por ello, quizá una de las cuestiones claves a preguntarse sea, no sólo hasta qué punto pueden externalizarse ciertas funciones desde un prisma meramente fáctico, sino también si es procedente hacerlo, y con qué alcance. Lo cierto es que llevamos ya tiempo asistiendo al avance de tal externalización de misiones antaño netamente conectadas con el Estado o con el Gobierno en diferentes ámbitos que poco o nada tienen que ver entre sí, y con respecto también a diversos tipos de entidades beneficiarias (principalmente entidades privadas con vocación pública o incluso empresas), y, asimismo, todo hay que decirlo, con desigual fortuna. En este sentido, la delegación de ciertas tareas, como la de ciertos servicios militares a empresas de seguridad privada, suscita, con razón, multitud de reparos y de fundadas críticas. Sin perjuicio de ello, el objeto que se persigue en el presente escrito es determinar hasta qué punto es conveniente que se dé cabida a organizaciones de la sociedad civil en la actuación de la Unión Europea en relación con los conflictos. Vale la pena apuntar desde el principio nuestra opinión positiva acerca de esta intervención de actores no estatales, pues presenta aspectos enormemente valiosos que deberían potenciarse, sobre todo en un contexto como el actual donde empieza a reconocerse abiertamente que la diplomacia está atravesando por un proceso de cambio¹.

Pero, antes de entrar en materia, debe precisarse que el presente examen toma como referencia a una serie de entidades que emanan de la sociedad civil, en concreto, a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) u organizaciones no gubernamentales (ONG), con respecto a las cuales no existe una definición pacífica. Carencia que es una consecuencia de varios motivos: la inexistencia de un tratado universal específico que las regule, la multiplicación

¹ Sobre ello, véase en general el estudio de HOCKING, B. y SMITH, M., «An emerging diplomatic system for the EU? Frameworks and Issues», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 44 (2011), pp. 19-42.

exponencial de su número en los últimos años, la tremenda heterogeneidad y riqueza de tipos y subtipos (algunos de los cuales llegan incluso a tener caracteres antagónicos entre sí) y la erosión de algunos de los caracteres que venían siendo tradicionalmente sus distintivos, como su financiación privada, su capacidad de iniciativa, su autonomía frente al poder público o la prevalencia del voluntariado sobre el componente profesional². Teniendo en cuenta todo lo anterior, he de insistir, por consiguiente, en que este artículo se centra en las aportaciones que sólo ciertas entidades de la sociedad civil, las OSC u ONG, pueden realizar, dejando de lado las que puedan hacer otras manifestaciones de la sociedad civil como parte del sector privado³.

Debe indicarse igualmente desde el inicio que al utilizar la expresión *actuación en conflictos* se está haciendo referencia a una realidad muy amplia, pues se pretende incluir tanto las posibles actividades previas al estallido de un conflicto con el objeto de intentar prevenirlo, como las realizadas durante su curso a fin de conseguir su cese, e incluso actividades posteriores a su térmi-

² Sobre esta evolución puede verse ABAD CASTELOS, M., *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, Cideal, 2004, especialmente, pp. 175 y ss.

³ Partimos, en todo caso, como hace Pérez-Prat, de que debe combatirse «la falsa identificación entre sociedad civil internacional y ONG. No se puede llevar a cabo tal reducción que, cuando se hace, resulta en una operación política interesada y nada neutra. Dada su indeterminación, el magma social que ha sido bautizado como sociedad civil está integrado por cualquier tipo de forma social que surja en dicho contexto, lo que se refiere a una lista abierta de fuerzas transnacionales o nacionales conectadas en red con el exterior. En ese magma, por supuesto, se colocan los dos actores no estatales (...) [las organizaciones no gubernamentales y las corporaciones transnacionales], cuya naturaleza diverge por muchas razones, y que encarnan las fuerzas del mercado y la defensa del interés público desde el asociacionismo privado»; PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Sociedad civil y Derecho internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 30 y 31. Véanse, además, las páginas que siguen, para un estudio mucho más detenido. A este respecto también, son útiles asimismo las explicaciones efectuadas por X. Pons, cuando distingue tres manifestaciones en el seno de la sociedad civil en general: así, «un primer grupo o manifestación, que serían propiamente las ONG» (...). Un segundo grupo (...) lo constituiría el sector privado, es decir, las empresas y otras entidades mercantiles, aunque los grupos de presión empresarial podrían conformar entidades del primer grupo (...). Una tercera manifestación vendría conformada por entidades que agrupan a representantes elegidos y a otros órganos de gobierno subestatal. Es el caso de las asociaciones de parlamentarios, de autoridades locales o de poderes regionales. Finalmente, también podrían considerarse como una manifestación específica, aunque en realidad, jurídicamente, sean organizaciones no gubernamentales, otras entidades como las asociaciones sindicales internacionales o los grupos religiosos y espirituales»; PONS RAFOLS, X., «Las Organizaciones no Gubernamentales y el Derecho Internacional: planteamiento de tendencias y problemas actuales», *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*, vid. Abellán Honrubia y J. Bonet Pérez (dirs.), Barcelona, Bosch, 2008, pp. 41-68; pp. 46 y 47.

no. A su vez, es preciso señalar que cuando se emplean expresiones como las de *paradiplomacia*, *diplomacia privada*, *paralela*, o incluso *alternativa*⁴, se está haciendo alusión al desempeño, por parte de actores no oficiales, que carecen de personalidad jurídica internacional, de tareas que pueden conectarse fundamentalmente con funciones de promoción del diálogo y la mediación, tal y como se desarrollará más abajo.

En el ámbito de esta diplomacia privada, cabe distinguir a su vez varias posibilidades distintas a la *diplomacia de primera vía* u oficial: procesos de *diplomacia de vía y media (track 1.5 diplomacy)*, en los cuales un mediador oficial intercede entre personas que no representan oficialmente a las partes o bien un actor privado de mediación dirige un proceso en que se dan cita negociadores oficiales; *diplomacia de segunda vía*, en la que actúa un mediador no oficial, que interviene e intercede entre personas que, pese a que no son representantes oficiales de las partes enfrentadas, sí están dotadas de una especial legitimidad o autoridad para ejercer su función, y pueden además proyectar cierta influencia; y *diplomacia de tercera vía*, en la que un mediador privado intercede entre representantes de la sociedad civil, sin tener una influencia directa en los negociadores oficiales⁵. En cualquier caso, como indica Mario GIRO, miembro de la *Comunidad de San Egidio*, desde el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales, siempre se necesitan *socios institucionales*: «we don't believe in parallel or privatised diplomacy. The term "track II diplomacy" is often used but I prefer the term "track I and a half" because you need a synergy between institutional and non-institutional»⁶.

⁴ *The Private Diplomacy Survey 2008. Mapping of 14 Private Diplomacy Actors in Europe and America*, HERRBERG, A. y KIMPULAINEN H. (eds.), Mediation Cluster, Initiative for Peacebuilding, September 2008.

⁵ CEBADA ROMERO, A., «Hacia la construcción descentralizada de la paz: una oportunidad para la sociedad civil, para el Derecho internacional y para la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 35 (enero/abril 2010), pp. 15-56; pp. 22 y ss; y «La construcción descentralizada de la paz: Una muestra de la fortaleza creciente de la sociedad civil», en J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *Estados y Organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales, XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI)*, celebradas en La Rioja, 10-12 de septiembre de 2009, Madrid, 2010, pp. 523-533. Véase ALLEN, S., «Track one and a half diplomacy: searching for political agreement in the Caucasus», en F.M. Fitzduff y C. Church (eds.), *NGOs at the table: Strategies for influencing policies in areas of conflict*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2004, pp. 57-76.

⁶ GIRO, M., «Mediation based on Confidence and Friendship», *From early warning to early action?: The debate on the enhancement of the EU's Crisis Response capability continues*, Agence VU, 2008, pp. 213 y ss.

Cabe anticipar igualmente desde aquí otro argumento que habla por sí mismo de cara a abogar por la intervención de organizaciones no gubernamentales en estas tareas. Tiene que ver con el hecho de que la mayor parte de las situaciones de conflicto en el mundo están protagonizadas, o al menos integradas en gran medida, por actores no estatales, lo cual implica que dar entrada a elementos de carácter no gubernamental a la hora de intentar ofrecer soluciones sin duda puede incrementar las posibilidades de éxito⁷. Luego veremos más detenidamente por qué. Al mismo tiempo, otro dato que parece irrefutable a fin de romper una lanza por la actuación de estas organizaciones es que la diplomacia tradicional defiende, ante todo, intereses estatales, siendo éstos unos intereses que a menudo se hacen primar incluso sobre valores de la Comunidad internacional⁸. Y, en este sentido, es preciso reparar en que los valores que *interesa* salvaguardar desde el Estado y desde la sociedad internacional no siempre coinciden. Por ello, asegurar la entrada de organizaciones no gubernamentales en actividades diplomáticas puede ayudar a velar por el respeto del Derecho internacional, y, en definitiva, por la consecución de valores ínsitos en él, como la protección de la dignidad del ser humano, entre otros muchos posibles. En definitiva, se permite un enfoque más plural a la hora de defender estos valores que se conectan con la protección de los individuos y de los pueblos, de sus derechos y de sus aspiraciones, y no sólo con los derechos y aspiraciones de los Estados.

Hay una serie de organizaciones que, en definitiva, se ocupan de estos cometidos. Aunque la mayoría de estas entidades son de creación bastante reciente, desde la década de los años noventa hacia delante, hay otras que cuentan con una trayectoria más larga, como es el caso de la Comunidad de San Egidio. Entre las organizaciones más destacadas cabe citar las siguientes: *Berhof Foundation*, *Centre for Conflict Resolution*, *Crisis Management Initiative*, *European Conference for Peacemaking and Conflict Resolution*, *Carter Center*, *Hen-*

⁷ Como apuntaba Carl Bildt durante una reunión mantenida durante la Presidencia sueca de la UE, «the practice of international peace mediation in places as Kirkuk, Mogadishu, Kandahar, Sukhumi and Gaza require informal non-state involvement, rather than state actors»; HERRBERG, A., *Unleashing the soft power potential of the European Union: International Peace mediation*, Crisis Management Initiative, 1.12.2009, Copyright 2010 ISIS Europe, [<http://www.csdpmap.eu/link/unleashing-soft-power-potential-european-union-international-peace-mediation>]. Como añade A. Herrberg, «the most intractable conflicts are intrastate, creative solutions to respond to present day conflicts are needed»; *ibid*.

⁸ HERRBERG, A., *Unleashing the soft power potential of the European Union...*, *op. cit.*, par. 4.

ry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, International Alert, Independent Diplomat, Interpeace, International Crisis Group, Partners for Democratic Change International, Search for Common Ground, Olof Palme International Center o el Centro Internacional de Toledo para la Paz.

II. ACTIVIDADES DIPLOMÁTICAS QUE LAS OSC PUEDEN REALIZAR

La intervención de las OSC en tareas política y jurídicamente reservadas hasta ahora al Estado o a entidades gubernamentales, como pueden ser el ejercicio de funciones de representación de pueblos o de comunidades a la hora de negociar un alto al fuego entre facciones combatientes también plantea múltiples cuestiones con respecto a la intervención en un *macronivel* del proceso de consecución de la paz y de solución de conflictos⁹, que cabe vincular a la celebración de *acuerdos internacionales* con Estados o con otros actores por parte de *actores humanitarios*. Todo ello plantea arduos problemas, pero también valiosas oportunidades.

Las organizaciones no gubernamentales pueden ayudar en gran medida a la realización de cometidos relacionados, inmediata o mediatamente, con la prevención de conflictos, como los que, siguiendo a Edwards, Hulme y Wallace, se proponen a continuación: intentar el logro de una influencia sobre los gobiernos nacionales de cara a que éstos adopten políticas exteriores basadas en consideraciones que vayan más allá de las puramente *realistas*, para dar paso también a las de tipo *ético*; examinar las formas a través de las cuáles las Naciones Unidas podrían recuperar su credibilidad y desarrollar la capacidad de comprometerse en el mantenimiento de la paz de modo efectivo; explorar estrategias mediante las cuales la sociedad civil, tanto en el plano nacional como global, pudiera avanzar con respecto a lo que constituye su respuesta actual en complejas situaciones de emergencia política, a fin de conseguir que los gobiernos se movilizan reaccionando tempranamente ante conflictos emergentes, que se encuentran en el inicio de su potencial ciclo vital, al contrario de lo que suele constituirse en regla actualmente («too little, too late»);

⁹ Utilizando la expresión empleada por EDWARDS, M.; HULME, D. y WALLACE, T., «NGOs in a global future: marrying local delivery to worldwide leverage», *Public Administration and Development*, vol. 19, Issue 2 (May 1999), pp. 117-136; p. 128.

e inspeccionar el ámbito privado para detectar quiénes ganan en las *economías de guerra*, puesto que en muchos casos podría eliminarse o rebajarse el juego de los intereses mercantiles, que, en algunos casos aparecen a la vista de todos y que, en otros, se encuentran más escondidos¹⁰.

Parecen de oportuna mención en esta sede los intereses económicos privados que existen tras la fabricación de cualquier tipo de armamento o tras la explotación de determinados recursos naturales que se encuentran en países en conflicto, como es el caso de los diamantes en Sierra Leona¹¹; la madera en Liberia; el coltán, la casiterita y el germanio, abundantes en algún país como la República Democrática del Congo¹².

¹⁰ Éstas y otras ensayables líneas de acción, como la supervisión de la efectividad de las fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, para así valorar en qué casos suponen un pretexto de Estados desarrollados para evitar una acción –militar– de mayor implicación, pueden verse en EDWARDS, M.; HULME, D. y WALLACE, T., «NGOs in a global future: marrying local delivery...», *Public Administration and Development...* (1999), *loc. cit.*, pp. 128 y 129.

¹¹ Véanse, a título de ejemplo, la Declaración adoptada sin votación en el seno de la Asamblea General, sobre «El papel de los diamantes en el fomento de los conflictos: romper el vínculo entre el comercio ilícito de diamantes en bruto y los conflictos armados, a fin de contribuir a la prevención y la solución de los conflictos», A/RES/56/263.

¹² Que han sido denominados «minerales de última generación», por ser utilizados en los países más desarrollados para la fabricación de bienes considerados *básicos* por sus poblaciones, como teléfonos móviles, *airbags* para los automóviles, ordenadores o juguetes electrónicos; véase Manos Unidas, «República Democrática del Congo: los minerales de la discordia», *Agenda 2002*; [www.manosunidas.org]. Los motivos económicos, aunque sea *sólo* de modo parcial, pueden detectarse en otros muchos conflictos; en algunos de forma más reciente, como es el caso de Sudán, tras el descubrimiento de petróleo en el sudoeste del país.

Una coalición de ONG europeas comenzó a auspiciar una campaña desde el comienzo del presente siglo, abogando por la idea de conseguir un embargo temporal sobre el comercio del coltán y de otros recursos naturales que proceden de los territorios ocupados de la República Democrática del Congo y de los Estados implicados en este conflicto armado. Asimismo, cabe citar otra iniciativa de cinco ONG europeas, unidas en la *Red Transacciones Mortales*, responsable de la elaboración de un informe («Diamantes de la guerra: ¿cruzando la frontera europea?»), en virtud del cual se evalúa el grado de cumplimiento e incumplimiento por parte de distintos Estados europeos de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otras razones, para prohibir la importación de diamantes explotados en beneficio de grupos armados en los conflictos de Angola, República Democrática del Congo y Sierra Leona. Sobre el *Proceso de Kimberley*, véase el sitio web oficial: [<http://www.kimberleyprocess.com>], y también Amnistía Internacional, «¿Conoce usted el Proceso Kimberley de certificación de diamantes?», octubre 2007, [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Documento_diamantes.pdf].

Entre las sanciones impuestas a través de Resoluciones del CSNU, pueden destacarse precisamente las que incorporan medidas para impedir que ningún Estado importe diamantes en bruto de países en conflicto como Costa de Marfil. Véanse a estos efectos, entre otras, las Resoluciones siguientes: 1459 (2002); 1572 (2004); 1643 (2005); 1893 (2009); 1975 (2010); 2000 (2011); 2062 (2012); 2112 (2013); 2153 (2014).

Si uno echa un vistazo a la información disponible relativa a cada una de aquellas organizaciones, podrá hacerse una buena idea de cuáles son las principales cuestiones tenidas en cuenta. Incluso a pesar de que cada una de ellas manifieste una inquietud más intensa por determinados aspectos, hay unas preocupaciones que parecen comunes a todas. Cabe señalar que, en general, los temas erigidos en objeto de atención primordial son los siguientes: las causas de los conflictos y la violencia; las medidas para fomentar la tolerancia y el diálogo; el potencial y las múltiples estrategias inherentes a la mediación; la importancia de contar con el consentimiento de las partes de la controversia a la hora de que se produzca cualquier intento de participar en su arreglo por un tercero; la necesidad de que las funciones de *mediación*, *asesoramiento* y *coerción* se mantengan separadas; formas de abordar positivamente el tratamiento de la situación de los inmigrantes y de los refugiados; la posible aportación del sector privado económico; los fracasos de la mediación internacional en los conflictos armados internos; la reintegración social de los jóvenes marginados; las posibles funciones que pueden desempeñar los medios de comunicación; la relación de las cuestiones medioambientales con los conflictos y un largo etcétera.

En definitiva, la idea de cooperación subyace, cuando no se manifiesta de forma estelar, en el entorno constituido por los principios y propósitos estructurales de este tipo de OSC. La misión que se anuncia, por ejemplo, en la portada del sitio web de *Search for Common Ground* (SFCG) es la de transformar el modo en que los individuos, las organizaciones y los gobiernos tratan de resolver los conflictos, de modo que se alejen los entendimientos que ahondan en la confrontación y se busquen soluciones cooperadoras. Basándose en sus fines, SFCG estableció en 2003 una «Institutional Learning and Research Division» para medir y fortalecer su efectividad y para maximizar su impacto¹³. A su vez, *International Alert* parte de que las soluciones a largo plazo exigen que sean muchos los actores que hayan de ser incorporados en la formulación y en el desarrollo práctico del diálogo. Partiendo de la premisa de que la paz se asienta sobre los pilares de la seguridad y la justicia, y de que nunca puede depender de acciones coercitivas o de la amenaza del uso de la fuerza, concluye que es necesario transformar las disfunciones que sufren las relaciones

¹³ Puede consultarse en [<http://www.sfcg.org>].

sociales. Pero se habría de asumir que el necesario diálogo requerirá «expert facilitation and take place at many different social levels»¹⁴.

La práctica nos muestra numerosos ejemplos de participación de las organizaciones no gubernamentales de la clase que estamos examinando en escenarios internacionales, pese a que su actuación en un número significativo de los casos se lleva a cabo si no de manera reservada, sí con una lógica discreción. En todo caso, parece difícil decidir qué criterios manejar para efectuar una selección. Por ello, empleando cierta retrospectiva, y sólo a título indicativo, pueden citarse casos como los que se apuntan a continuación. Es de señalar que varias organizaciones no gubernamentales han intervenido varias veces, ya desde los años noventa, en Etiopía, en particular en la negociación de compromisos de alto al fuego entre combatientes¹⁵. Igualmente, algunas organizaciones no gubernamentales se han ocupado en los años noventa, de conducir diálogos no oficiales entre los líderes de cada frente en el enclave de Nagorno-Karabaj, disputado por armenios y azeríes¹⁶. Otro caso es el de Malawi, donde fueron las ONG extranjeras y los religiosos locales los encargados de solicitar al Gobierno que declarase el estado de emergencia, dada la dramática situación por la que atravesaba el país, fundamentalmente a partir de noviembre de 2001, debido, entre otros graves males, al SIDA o a la falta de alimentos¹⁷. Asimismo, las OSC tuvieron una intervención significativa en Bosnia-Herzegovina en el proceso democratizador iniciado al terminar la guerra (sin ahondar ahora en sus actividades durante los conflictos armados que asolaron la región)¹⁸. Cabe citar asimismo el caso de la organización no gubernamental *Crisis Management Initiative*, que dirigió un proceso de diplomacia que contó con la implicación de más organizaciones en Indonesia,

¹⁴ En [<http://www.international-alert.org>]. *International Alert* trabaja en más de veinte países (en particular, en los Grandes Lagos, África Occidental, Cáucaso, Región Andina, Sudamérica y Sur de Asia).

¹⁵ Véanse las referencias también efectuadas por WHITMAN J. y POCOCK D. (eds.), en *After Rwanda. The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, Basingstoke-London, MacMillan, 1996, p. 197.

¹⁶ A través, por ejemplo, de la *Foundation for Global Community*, con sede en California.

¹⁷ En respuesta a tales peticiones, el Gobierno declaraba el estado de emergencia el 27 de febrero de 2002. Pese a todo, se ha tratado de una realidad ignorada por los medios de comunicación; [www.aela.org]; *Noticias*, Sección *Emergencias*.

¹⁸ ONG como *Center for Non Violent Action* o *National Democratic Institut of International Affairs* (NDI) realizaron programas de formación sobre acción no violenta, dirigidos a los residentes en el territorio del nuevo Estado.

que terminó con un Acuerdo de Paz en 2005. Igualmente, la Comunidad de San Egidio gestionó la paz entre maoístas y monárquicos en Nepal en el año 2008. Otra muestra a apuntar es la del Centro Henry Dunant para el Diálogo Humanitario, que ha estado implicado, entre otros muchos conflictos, con la situación de Darfur, y ha centrado las actividades que lleva a cabo allí desde 2008 en proporcionar oportunidades para el diálogo entre los beligerantes sobre cuestiones humanitarias. Asimismo, desde 2009 esta última organización amplió su objeto de trabajo a fin de apoyar a las partes en la aplicación del Acuerdo de paz que había sido firmado en 2005 entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán¹⁹. También este mismo Centro ha auspiciado cinco rondas de conversaciones entre las partes en conflicto en el Sur de Filipinas, esto es, entre el Gobierno y el Frente Moro de Liberación Nacional²⁰. Por último, varias organizaciones no gubernamentales relevantes vienen prestando sus servicios en Somalilandia (de asesoramiento, mediación u observación electoral, entre otros)²¹.

Teniendo todo ello en cuenta cabe inferir la existencia de muchos más posibles casos, presentes y futuros. Lo cierto es que en los momentos actuales cabe encontrar más pruebas de esta actividad, consultando cualquiera de los Sitios Web de estas organizaciones. Así, por ejemplo, el de *Search for Common Ground* nos muestra la existencia de numerosos programas en marcha, contando con cincuenta y tres oficinas repartidas en más de treinta países, e incorporando la mayoría de su personal, hasta un 83%, de la población local de cada territorio en el que trabajan²². Sus *Programas* tienen diferentes finalidades, que van desde la contribución a la estabilidad y a reducir el potencial de conflictos violentos, pasando por la promoción de procesos electorales pacíficos, hasta el apoyo a procesos de paz, particularmente a las poblaciones afectadas por conflictos y la consolidación de la paz y la reconciliación nacional.

Cabe destacar, igualmente, el hecho de que este tipo de acción ha llegado a ser no sólo percibida, sino alentada desde el ámbito institucional, tanto in-

¹⁹ Véase [<http://www.hdcentre.org/projects/sudan>].

²⁰ [<http://www.hdcentre.org/projects/philippines-mindanao>].

²¹ Pueden verse, a título de muestra, [<http://www.hdcentre.org/projects/somalia>] y [<http://www.interpeace.org/index.php/Somalia/On-going-activities.html>].

²² Sus Programas están aplicándose actualmente, entre otros países, en Angola, Burundi, Costa de Marfil, EEUU, EEUU-Irán, República Democrática del Congo, Guinea, Indonesia, Jerusalén, Liberia, Líbano, Macedonia, Marruecos, Nepal, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona y Ucrania.

ternacional como interno. Por lo que se refiere al plano internacional²³, debe apuntarse que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha asumido alguna iniciativa en relación con el papel que pueden llegar a desempeñar las organizaciones no gubernamentales en materia de prevención de conflictos²⁴. Aunque sea evidente que dicho tipo de acciones son insuficientes y que, además, siempre están politizadas y a menudo sujetas al juego de una actuación con doble rasero, no por ello dejan de ser apropiadas en los casos en los que se adoptan. Pero sobre todo debe hacerse referencia a los Informes que el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, ha dedicado a la mediación, haciendo una referencia específica al papel de las OSC. El primer Informe a tener en cuenta es el relativo al *Mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo*, de 2009. En este Informe el Secretario General reconoce que algunas organizaciones no gubernamentales «han venido desempeñando un papel cada vez más activo en la mediación y desarrollando aún más su capacidad con esos fines»²⁵. Asume, asimismo, que «se necesitan enfoques innovadores para asegurar que se escuchen bien las voces de la sociedad civil y que se tengan en cuenta los derechos de los refugiados, los desplazados internos y otras víctimas del conflicto, así como a los sectores tradicionalmente marginados». En esta línea, las organizaciones no gubernamentales pueden ayudar a dar más resonancia a las voces de la sociedad civil, especialmente las de los grupos que suelen estar excluidos y a que sus puntos de vista se tengan en cuenta en los procesos oficiales de mediación²⁶. Y, finalmente, recomienda que se forjen «asociaciones más estrechas con las organizaciones regionales y subregionales y otros agentes que participan en las labores de mediación»,

²³ En esta línea, la contribución de las organizaciones no gubernamentales en la supervisión de acuerdos internacionales o en la activación de mecanismos de alerta temprana de conflictos se ha destacado hasta el punto de que estas actividades se han integrado en la propia aproximación conceptual a las organizaciones no gubernamentales que efectúa el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Puede comprobarse en el sitio web ya citado: [<http://www.un.org/dpi/ngosection>].

²⁴ En realidad, el Consejo de Seguridad ha insistido más en la expresión de una inquietud de esta índole a raíz de que el Secretario General de la Organización elaborase un Informe sobre dicha cuestión. Sobre ello, puede verse Informe del Consejo de Seguridad (correspondiente al período comprendido entre el 16 de junio de 2000 y el 15 de junio de 2001, *Asamblea General, Documentos Oficiales*, Quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento n° 2 (A/56/2); en particular, p. 592.

²⁵ S/2009/189, p. 5.

²⁶ *Ibid.*, pp. 10 y 27.

refiriéndose explícitamente a las organizaciones no gubernamentales²⁷. En el segundo Informe sobre estos aspectos, en concreto sobre el *Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de las controversias, prevención de conflictos y su solución*, adoptado en 2012, el Secretario General parte de iguales premisas e insiste en las mismas ideas, haciendo hincapié, entre otros aspectos, en las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y en la aportación de una perspectiva de género en las negociaciones²⁸. Además, incorpora las *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz* dirigidas a los mediadores para potenciar sus posibilidades de éxito, incluyendo por tanto a las OSC que trabajan en este ámbito²⁹. Debe reseñarse a su vez la existencia de alguna resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la Resolución 65/283 sobre el *Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución*, adoptada en 2011³⁰.

En lo que atañe al plano interno, deben destacarse las iniciativas adoptadas por algunos Estados europeos desde años atrás, como Alemania, Noruega o Suiza³¹. Actualmente, también España, a través del MAEC, intenta contribuir a los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas para reforzar el papel de la mediación como método de solución de controversias, liderando incluso una iniciativa junto a Marruecos para dinamizar el desarrollo de la Resolución 65/283 de la Asamblea General desde una perspectiva regional, más en concreto en la cuenca del Mediterráneo y en sus áreas de influencia. Pero lo que más interesa destacar en este punto desde la perspectiva española es que, desde el principio, se pretende consolidar «la opción de integrar en la propia organización de los seminarios a actores relevantes de la sociedad civil»³².

²⁷ *Ibid.*, p. 24.

²⁸ A/66/811, p. 19.

²⁹ Las Directrices están localizables en [<http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Guidance%20for%20Effective%20Mediation%20Spanish.pdf>].

³⁰ A/RES/65/283.

³¹ Alicia Cebada destaca el provecho resultante del Programa puesto en marcha en Alemania a estos efectos. El *Civil Peace Service* (CPS) se encarga de financiar precisamente los proyectos realizados por entidades de la sociedad civil con experiencia en este sector, desde 1999; CEBADA ROMERO, A., «La construcción descentralizada de la paz...», *loc. cit.*, p. 533. También Noruega y Suiza han puesto en marcha mecanismos similares de apoyo y aplicación de esfuerzos de mediación para la solución de conflictos; véase HERRBERG, A., *Unleashing the soft power potential of the European Union...*, *op. cit.*, par. 1.

³² Declaración disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ELMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20130704_MINISTERIO1.aspx].

Parece claro, en todo caso, que las actividades que estas organizaciones no gubernamentales pueden llevar a cabo son múltiples, entre las que destacan las labores de asesoramiento, de promoción del diálogo, la facilitación, los buenos oficios, la mediación o el apoyo en procesos de democratización. A menudo, se pone énfasis en la diferenciación entre el diálogo y la mediación. Son dos procesos distintos, si bien tanto uno como otro suponen actividades clave en la construcción de la paz, pueden contribuir efectivamente a prevenir conflictos y pueden utilizarse en todos los estadios de un proceso de paz³³. El diálogo, en realidad, sólo implica un proceso de comunicación abierto entre diferentes personas, grupos o representantes que tienen a su vez diversas perspectivas, y que puede ser facilitado o moderado por un tercero. Como es bien sabido, tanto en la mediación como en la figura próxima de los buenos oficios siempre interviene un tercero, que tiene una función diferente según la institución de que se trate. En el caso de los buenos oficios, el tercero se atiene al papel de un simple intermediario, mientras que en el caso de la mediación interviene no sólo intentando poner de acuerdo a las partes, sino también proponiéndoles una solución, que las partes no tienen la obligación de aceptar. El ofrecimiento no puede ser considerado como un acto inamistoso³⁴.

En el *concepto* elaborado por el Consejo y la Comisión sobre el *reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE*, si bien se definen por separado los términos de «mediation», «facilitation» y «dialogue», se utiliza el término mediación en un sentido amplio incluyendo también los «dialogue and facilitation processes»³⁵. Parece preciso añadir, además, una apostilla so-

Sobre otros intentos de movilizar a la sociedad civil en relación con los derechos humanos, véase FERNÁNDEZ LIESA, C., «España y los derechos humanos», *Historia de los Derechos Fundamentales*, tomo IV, Siglo XX, vol. III (El Derecho internacional de los derechos humanos), Libro III (*Nuevos desarrollos del Derecho internacional de los derechos humanos. Especial referencia a España*), G. Peces-Barba Martínez, E. Fernández García, R. De Asís Roig, F.J. Ansuátegui Roig y C.R. Fernández Liesa (dirs.), pp. 1923-1986; pp. 1972 y ss.

³³ EPLO Statement on the EU's Role in Dialogue and Mediation, October 2009.

³⁴ SOBRINO HEREDIA, J.M., Capítulo XXXVII: «Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (II): la solución pacífica de las controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje)», *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Manuel Díez de Velasco, Tecnos, 18.^a ed. (C. Escobar Hernández [coord.]), Madrid, 2013; pp. 922-943; p. 927.

³⁵ «Mediation is usually based on a formal mandate from the parties to a conflict, and the mediator gets involved both in the process and substance of the negotiations by making suggestions and proposals. Facilitation is similar to mediation, but less directive, and less involved in shaping the substance of the negotiations. Dialogue is an open-ended process which aims primarily at creating a culture of communication and search of common ground, leading to confidence-

bre la efectividad de la mediación³⁶, en cuanto que el recurso a este medio de arreglo pacífico de las controversias incrementa hasta cinco veces la probabilidad de alcanzar un acuerdo con respecto a un conflicto no sujeto a este medio de arreglo, y, asimismo, aumenta 2,4 veces la probabilidad de una reducción de las tensiones a largo plazo³⁷.

III. LOS POSIBLES INCONVENIENTES Y VENTAJAS DE LA ACTUACIÓN DE LAS OSC

1. *Los inconvenientes*

Debe indicarse, no obstante, que han comenzado a señalarse problemas en relación con la actuación de las organizaciones no gubernamentales en este campo. Se trata de *defectos* advertidos desde una óptica que puede situarse entre la pura observación doctrinal y la visión empírica que aporta la calidad de miembro o la colaboración con algún tipo de estas organizaciones no gubernamentales. Sin ir más lejos, se ha llegado a hablar de falta de aptitud de las organizaciones para adaptarse a las nuevas realidades y para hacer progresar su acción a través del recurso al análisis y la evaluación. En la misma línea apuntada, se ha añadido que la naturaleza actualmente cambiante del sistema internacional convierte en crucial esta suerte de «organizational learning»³⁸. A su vez, debe señalarse que entre los obstáculos más significativos con los cuales se topan las organizaciones no gubernamentales y que tienen que *aprender* a

building and improved interpersonal understanding among representatives of opposing parties which, in turn, can help to prevent conflict and be a means in reconciliation and peace-building processes. Successful dialogue can de-escalate conflict and render more formal mediation unnecessary»; Council of the European Union, *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, 15779/09, Brussels, 10 November 2009, p. 3.

³⁶ Más extensamente, véase AHTISAARI, M., *Mediation Capacity and Opportunities for International Peace Mediation*, European Mediation Conference, Belfast, 10th of April (2008); ABERG, A., *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes*, Mediation Support Project, CSS ETZ Zurich and Swisspeace, 2008; GIESSMANN, H. y WILS, O., *Conflict Parties' Interests in Mediation*, Policy Brief 01, Berghof Conflict Research and Berghof Peace Support, 2009.

³⁷ Swiss FDFA and the Mediation Support Project (Swisspeace / CSS), *Peace Mediation Course*, ETH, Zurich; véase también K.C. BEARDSLEY, M. DAVID; «Mediation Style and Crisis Outcomes», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, n° 1 (2006), pp. 58-86.

³⁸ BAIRD, A., «Learning partnerships and knowledge-sharing among NGOs in international conflict resolution», *Transnational Associations / Associations Transnationales*, vol. 6 (2001), pp. 282-288; p. 282.

superar de distinto modo, se encuentran los siguientes. En primer lugar, ha de incidirse en la propia esencia de estas organizaciones. Al tener una naturaleza no gubernamental, las OSC carecen del poder o de la capacidad necesaria para *hacer cumplir* el contenido de las decisiones alcanzadas por ellas o para influir realmente en los procesos de paz, que tienen un carácter primordialmente oficial y público. En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas apuntaba en su Informe de 2009, sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo, que «su falta de capacidad para asegurar la aplicación plena de los acuerdos sigue siendo una deficiencia grave»³⁹. En segundo lugar, su dependencia económica de los donantes constituye otro *handicap*. La procedencia de los fondos provoca que, en ocasiones, los objetivos de ciertas organizaciones no gubernamentales vengan más impuestos por sus financiadores, que basados en su propio análisis racional de los fines que realmente desean perseguir, así como de los problemas que quieren resolver. En tercer lugar, otra dificultad con la que se encuentran una serie de organizaciones estriba en su conexión gubernamental. Razón que conlleva que aquellas que se encuentren vinculadas por tal relación experimenten las mismas contradicciones que suelen padecer las Organizaciones internacionales de carácter gubernamental⁴⁰.

Ha de tenerse en cuenta, de todas formas, el hecho de que algunos de los inconvenientes de su actuación recién apuntados ni son imputables a acciones u omisiones de las organizaciones no gubernamentales ni se pueden superar con su única voluntad y esfuerzo. Piénsese en su falta de capacidad para influir en procesos de decisión, en esencia, públicos. ¿Cómo incrementar su *competencia*? Podría decirse que para el buen funcionamiento de ciertas actuaciones de autoridad no basta con ejercerla, sino que ésta también ha de ser reconocida de algún modo desde fuera. En suma, se trata de ser conscientes de la importancia de la cooperación entre la propia comunidad de organizaciones no gubernamentales, pero también de que se cuente con ellas desde el lado gubernamental, en el plano nacional y en el internacional, y tanto por los gobiernos estatales como por las Organizaciones de carácter intergubernamental. Cabe observar que el haz necesario de relaciones está, en gran medida, todavía por

³⁹ *Loc. cit.*, p. 26.

⁴⁰ Estos tres inconvenientes apuntados son referidos por A. BAIRD, «Learning partnerships and knowledge-sharing among NGOs...», *loc. cit.*, pp. 283-285.

crear y desarrollar. Por ejemplo, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) se ha preocupado por articular extensos lazos de asociación con distintas Organizaciones intergubernamentales y relaciones de cooperación con una serie de Estados no miembros de la Organización, mediterráneos y no mediterráneos y también con organizaciones no gubernamentales. Y, en este sentido, el modelo de relación establecido por la OSCE ha resultado fructífero y alabado por la doctrina⁴¹.

2. *Las ventajas*

Estimamos, en todo caso, que cualesquiera que sean el tipo de consideraciones que deben tenerse en cuenta, esto es, de carácter jurídico, político y ético, para contrapesar en una balanza los intereses presentes con la valoración de lo que pueden hacer las organizaciones no gubernamentales en materia de prevención de conflictos, a la fuerza se inclinará hacia la conclusión de que vale la pena aumentar el potencial de contribución de las entidades no gubernamentales; y ello, por varios tipos de razones.

Por una parte, merece la pena incentivar la implicación de las organizaciones no gubernamentales en la prevención de conflictos debido a que éstas presentan en abstracto caracteres idóneos para probar este tipo de tareas con éxito. En una dirección así, estas propiedades pueden sintetizarse en la virtualidad que encierran, a su vez, dos constataciones.

Ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, el hecho de que la actividad de las organizaciones no gubernamentales, sobre todo de las que trabajan en la ayuda humanitaria y en el ámbito de la cooperación al desarrollo (éstas, ONGD) es generalmente una actividad desarrollada durante períodos de tiempos extensos, lo cual permite un estrecho contacto con la realidad de cada país, hasta el punto de que a veces son los únicos agentes extranjeros que permanecen en Estados que quedan en situaciones de aislamiento internacional, y en cuyo territorio los actores *oficiales* no pueden entrar. De ahí que la familiaridad que se precisa con la situación local, así como el contacto personal con la

⁴¹ Véanse los vínculos destacados en su sitio web: [www.osce.org]. Véase también MAYER, P., «Civil Society Participation in International Security Organizations: the cases of NATO and the OSCE», *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, editado por J. Steffek, C. Kissling, P. Nanz, Palgrave MacMillan, Great Britain, 2008, pp. 116-139.

población, necesarias para infundir credibilidad en torno a cualquier proyecto de solución, será difícilmente accesible para la diplomacia oficial⁴².

En segundo lugar, puede subrayarse el hecho de que, de nuevo tomando como referencia de contraste la capacidad de la diplomacia oficial, puede considerarse que las organizaciones no gubernamentales disfrutan, sin duda, de una mayor flexibilidad y libertad de acción, útil e imprescindible en tal tipo de escenarios que constituyen la base de su actuación⁴³. Es destacada especialmente su capacidad en la *intervención temprana*⁴⁴. Como señala el Secretario General de las Naciones Unidas en su Informe sobre la mediación de 2009, la intervención temprana es una esfera en la que algunas organizaciones no gubernamentales pueden ser muy útiles: dado que sus procesos de adopción de decisiones son por lo general menos complejos que los de otros agentes, pueden movilizar recursos y actuar con mayor rapidez; algo que se muestra, por ejemplo, interviniendo para establecer contactos preliminares entre las partes. Igualmente pueden resultar menos amenazadoras para ciertos Estados partes en un conflicto, al sobreentender que su participación confiere menos legitimidad al enemigo, al menos en relación con la diplomacia de Estados o de Organizaciones internacionales⁴⁵. Asimismo, al no actuar movidas por objetivos de carácter geopolítico o regionales propios, y también por no utilizar medios

⁴² En este sentido, PIZZUTELLI, F., «La prevenzione dei conflitti e le Organizzazioni Non Governative», *Affari Esteri*, Anno XXXIII, N. 132 (Ottobre 2001), pp. 842-848; p. 848. Véase también Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, 1997, Cap. 5: «The best approach to prevention is one that emphasises local solutions to local problems where possible, and new divisions of labor – involving Governments and the private sector – based on comparative advantage and augmented as necessary by help from outside».

⁴³ Cfr. PIZZUTELLI, F., «La prevenzione dei conflitti e le Organizzazioni...», *op. cit.*, p. 845.

⁴⁴ A este respecto, véase entre otros, DE LA HAYE, J., «A strategic ‘Peacebuilding Partnership: from early warning by civil society to early response by the European Union», p. 121 [<http://www.eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/book2/>]; ADELMAN, H., «Difficulties in Early warning: Networking and Conflict Management», *Early Warning and Conflict Prevention, Limitations and Possibilities*, K. van Walrave (ed.), Kluwer Law International, The Hague, 1998, p. 52.

⁴⁵ Precisamente los inconvenientes de la actuación de Organizaciones internacionales intergubernamentales se convierten en puntos fuertes de las organizaciones no gubernamentales. Esto ha sido advertido por el Secretario General de las Naciones Unidas: «la experiencia ha demostrado también que los mediadores tal vez tengan que aplacar los temores de las partes, pues los gobiernos pueden oponerse a la intervención de las Naciones Unidas por miedo a ‘internacionalizar’ el problema y dar legitimidad a la oposición o a los movimientos rebeldes. Por su parte, la oposición o los movimientos rebeldes pueden albergar el temor de que las Naciones Unidas, por ser un órgano intergubernamental, favorecerán al gobierno»; S/2009/189; *loc. cit.*, p. 9.

coercitivos de presión (aquí uno de sus talones de Aquiles puede convertirse en un punto fuerte), pueden proyectar una imagen que resulta también menos intimidatoria para las partes, y consiguientemente, coadyuvar a crear un ambiente de confianza, propicio para establecer la base de futuros acuerdos. En este sentido, y dado que estas organizaciones «no se ven urgidas normalmente a presentar resultados a corto plazo, por eso son actores especialmente idóneos para actuar con el objetivo de *transformar* los conflictos»⁴⁶. A su vez, pueden colaborar en la facilitación de procesos informales que contribuyen a las labores oficiales de mediación⁴⁷. Pero por otra parte, valdría la pena incentivar también la participación de las organizaciones no gubernamentales, aunque sólo fuera porque, hoy por hoy, la respuesta gubernamental resulta ser absolutamente precaria y discriminatoria. Lo cierto es que en la práctica, la Sociedad internacional, tanto en su vertiente más institucional (representada en el plano universal por las Naciones Unidas) como en su dimensión más particularizada, ha seguido bastante alejada de postulados de acción verdaderamente preventiva para aliviar el sufrimiento humano en la mayor parte del planeta, en donde se produce una conculcación diaria de los derechos humanos fundamentales de todo tipo, y contribuir así a la erradicación o, cuando menos, a la suavización de las causas de una serie de conflictos en curso y de otros por venir⁴⁸. Es de lamentar por ello que no se aprenda de errores anteriores⁴⁹. Sin embargo, se hicieron oídos sordos... Hay y habrá, por desgracia, más situaciones de tensión

⁴⁶ CEBADA ROMERO, A., «Hacia la construcción descentralizadas de la paz...», *loc. cit.*, p. 53.

⁴⁷ S/2009/189; *loc. cit.*, p. 27.

⁴⁸ Resulta evidente que, por el contrario, desde el lado no gubernamental se hace énfasis en una percepción de tal tipo. A título de muestra, puede verse «Los derechos económicos, sociales y culturales», Exposición conjunta presentada por escrito por el Centro Europa-Tercer Mundo, la Asociación Americana de Juristas y la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, 6 de febrero de 2001, E/CN.4/2001/NGO/104. Véase, igualmente, «NGO participation in the activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights», Note by the Secretariat, U.N., 7 July 2000, E/C.12/2000/6.

⁴⁹ Por ejemplo, como botón de muestra, un dato que resulta totalmente contrastado es que ciertas organizaciones no gubernamentales estudiaron a fondo y propusieron diferentes vías para atajar la degradación vivida en Kosovo a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa, bastante antes de que se tocara fondo del modo en que se produjo, que acabó provocando la, en aquellos momentos ilícita, intervención militar de la OTAN, en abril de 1999. Se ha puesto de relieve que una ONG como *Conflict Prevention Network* «delineaba, en junio de 1997, un detallado y realista Programa de *intervención* de la Unión Europea en el conflicto, para contribuir a una *desescalada* en la provincia y construir las premisas para una solución pacífica del conflicto»; SCOTTO, G., «La prevenzione dei conflitti e le Organizzazioni Non Governative», *Affari Esteri*, Anno XXXIII, n. 132 (Ottobre 2001), pp. 815-826; p. 823.

y de conflicto, de carácter interno e internacional; y hay y habrá también, por suerte, más posibilidades de actuar de manera preventiva y de adoptar otros cursos de acción mientras se mantengan tales tipos de circunstancias. De hecho, se han propuesto mecanismos concretos de actuación, en cuya operatividad práctica las organizaciones no gubernamentales podrían tener mucho que ver. Así, ciertos autores se refieren a la pertinencia de efectuar valoraciones detalladas de impacto de cada hipotética acción sobre la paz y sobre la probabilidad de conflicto, aplicando, por analogía, los dispositivos que contienen la necesidad de efectuar una valoración del posible impacto ambiental de la eventual realización de ciertos proyectos de envergadura, que han de adoptarse obligatoriamente en determinados ámbitos⁵⁰.

Junto a todo lo dicho, cabe añadir otros posibles puntos fuertes que frecuentemente tienen las organizaciones no gubernamentales. Así, a menudo se encuentran en mejor posición para prestar atención a ciertas causas profundas y reales de ciertos conflictos⁵¹. En esta línea, se subrayan ante todo las fortalezas de los actores privados de cara a formar parte de una *diplomacia multi-track*, con conexiones entre diferentes actividades, personalidades, entidades e Instituciones en búsqueda de la paz, y en particular su papel especialmente útil en fases preventivas⁵². Además, suelen disponer de mayor facilidad para mantener contactos con entidades estatales no reconocidas o incluso con grupos armados, que, en último término, se pueden convertir en la clave del éxito o del

⁵⁰ Se trata de una idea avanzada, por ejemplo, por REYCHLER, L., *Democratic peace-building and conflict prevention*, Leuven University Press, Leuven, 1999 y por BUSH, K., *A measure of peace: peace and conflict impact assessment (PCIA) of development projects in conflict zones*, International Development Research Centre, Ottawa, 1998. Consideración recogida también por G. Scotto (investigador y colaborador del Berghof Research Center for Constructive Conflict Management –con sede en la República Federal de Alemania– y del Centro Studi Difesa Civile –en Italia–), siguiendo a los dos autores citados, en «La prevenzione dei conflitti e le Organizzazioni Non Governative», *Affari Esteri*, n. 132 (Ottobre 2001), pp. 815-826; p. 825.

⁵¹ Véase el énfasis puesto por el Secretario General de las NU en la necesidad de que los mediadores tengan una «comprensión profunda de todos los aspectos del conflicto», lo cual sólo puede «lograrse sobre el terreno mediante un proceso de consultas rigurosas»; *Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación...*, 2009, *loc. cit.*, p. 7.

⁵² Sobre ello, véase, especialmente ESKANDARPOUR A. y WENNMANN, A., «Strengthening Preventive Diplomacy: The Role of Private Actors», *Issue Brief. The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP)*, Geneva, 2011; pp. 11 y ss. Los autores de este Informe ponen como ejemplo programas innovadores que actúan sobre los factores de stress que nutren la violencia y el papel que en ellos tienen los actores privados en países como Colombia, Jamaica, Sudáfrica, o Sudán. Más en particular, ofrece el ejemplo del establecimiento de «Armed Violence Monitoring Systems» en lugares como los indicados; *ibid.*, pp. 9 y 10.

fracaso de cualquier acuerdo de paz que se pueda alcanzar. De hecho, los actores gubernamentales deberían aceptar que es preciso la inclusión de los grupos armados (si no directa, sí al menos indirectamente) en cualquier esfuerzo de diálogo y mediación si se quiere garantizar el éxito de determinadas iniciativas⁵³. Y, por último, es de reseñar la menor fragilidad que tienen los procesos negociadores informales, frente a los oficiales, con respecto a cualquier estallido de violencia, puesto que siempre se pueden mantener ciertos canales de comunicación abiertos⁵⁴, con la utilidad y la esperanza que ello representa.

IV. LA UE Y LA DIPLOMACIA PARALELA O PRIVADA

En el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad*, que lleva por título «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», se alude a la evolución de la capacidad de la Unión Europea en los últimos años para hacer frente a los desafíos, y se señala que las disposiciones del Tratado de Lisboa proporcionan un marco para reforzar la coherencia de Europa a través de una mejor coordinación institucional y una adopción de decisiones «de inspiración más estratégica». Más en particular, se dice que «en el núcleo de nuestro enfoque debemos situar la prevención temprana de la evolución de las amenazas hacia la constitución de fuentes de conflicto. Esto requiere medidas de pacificación y de reducción de la pobreza a largo plazo. Cada situación exige una utilización coherente de nuestros instrumentos, incluidos los políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de respuesta ante las crisis, económicos y de cooperación comercial, y de gestión de crisis por medios civiles y militares. Además, deberemos mejorar nuestras capacidades de diálogo y de mediación. Los Representantes Especiales de la UE dan efecto a

⁵³ De hecho, hay varias razones para ello. Como se indica por la *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO): «As primary conflict parties, non-state armed groups have both the potential to hamper and / or facilitate peace processes and post-war peacebuilding. If not included in the peace process, armed movements and their constitutencies are likely to become more radicalized and turn into 'spoilers'. Engagement, on the other hand, tends to strengthen the pro-dialogue factions within armed groups because it offers them viable alternatives to violence. All belligerent groups should be included, or at least given the choice to participate». Además, debe tenerse en cuenta que «inclusive dialogue and mediation platforms foster local ownership of conflict transformation, which is important because the parties to the conflict are the only ones who can solve the dispute», y «groups who are part of a process are more likely to support it (...»); *EPLO Statement on the European Union's Role in Dialogue and Mediation*, October 2009, p. 6.

⁵⁴ *EPLO Statement on the European Union's Role in Dialogue...*, 2009, *loc. cit.*, p. 2.

la influencia de la UE en diversas regiones en conflicto. La sociedad civil y las ONG están llamadas a desempeñar un papel puntero, en calidad de actores y de interlocutores»⁵⁵.

A su vez, el *concepto elaborado conjuntamente por el Consejo y la Comisión sobre el reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE* pone de relieve que la adopción de un enfoque más coordinado con otros actores internacionales resulta esencial para asegurar la coherencia y la complementariedad, y, en definitiva, para mejorar su eficacia, mencionando de modo expreso a los actores de la sociedad civil⁵⁶. Este *Concepto* parte de la consideración de la mediación como una herramienta de primera respuesta a fin de integrarse en las estrategias de prevención de conflictos. Se hace énfasis, entre otros aspectos, en la importancia de una acción temprana y en poner en marcha procesos inclusivos, recalcando la necesaria cooperación y coordinación con otros actores internacionales⁵⁷. Lo cierto es que se ha venido reclamando el fortalecimiento tanto de la mediación como del papel de la sociedad civil en la construcción de la paz desde diversos ámbitos. E incluso, a partir del Tratado de Lisboa, dado el principio de apertura de la Unión a la sociedad civil, había bastantes esperanzas depositadas en la articulación del Servicio Europeo de Acción Exterior⁵⁸. Estas expectativas no se vieron colmadas inicialmente cuando se adoptó la *Decisión 2010/427 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*⁵⁹. En efecto, en la Decisión no se incorporó ninguna referencia, como hubiera sido deseable, a una posible cooperación entre el SEAE y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la construcción de la paz. Esta omisión fue criticada con razón porque no resulta coherente con la intención de hacer del SEAE un Servicio adecuado a las necesidades del siglo en que vivimos ni con la importancia que

⁵⁵ «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08, p. 9.

⁵⁶ Council of the European Union, *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, 15779/09, Brussels, 10 November 2009, p. 9 y 11.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Al respecto, véase CEBADA ROMERO, A., «Hacia la construcción descentralizadas de la paz: una oportunidad para la sociedad civil...», *loc. cit.*, pp. 40 y ss; y «La construcción descentralizada de la paz: Una muestra de la fortaleza...», *loc. cit.*, pp. 532 y ss. Véase, igualmente, *Partners in Conflict Prevention & Crisis Management: EU and NGO Cooperation*, European Peacebuilding Liaison Office & Crisis Management Initiative, Bertelsmann Stiftung, 2007.

⁵⁹ *DOUE*, n° L 201, de 3.8.2010, p. 30.

desde la propia Unión se da a la mediación en lo que se refiere a la prevención y gestión de conflictos⁶⁰.

De todas formas, es bien sabido que el ámbito material cubierto por el SEAE no abarca el conjunto de la acción exterior de la UE, al igual que tampoco lo engloba el Alto Representante, que cohabita, en el seno de la Comisión, con otros comisarios con carteras exteriores: desarrollo, comercio, ayuda humanitaria y ampliación y vecindad⁶¹. En cualquier caso, el SEAE abarca la PESC y los derechos humanos, junto con algunos aspectos de la cooperación al desarrollo y la política de vecindad⁶². Ámbitos donde, precisamente, hay un amplio espacio para la cooperación con las entidades no gubernamentales. De hecho, en el ámbito de la ayuda humanitaria, la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO) ni siquiera interviene directamente sobre el terreno, sino que distribuye y presta su asistencia a través de sus socios⁶³.

Sin perjuicio de lo dicho, múltiples actores de la diplomacia privada procedentes de la sociedad civil han desarrollado vínculos con el SEAE en estos últimos años. Nuevos elementos han contribuido a ello. En concreto se pueden apuntar los siguientes. En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que

⁶⁰ CEBADA, A, *La Alta Representante de la Unión Europea: La primera Ministra integral de acción exterior*, Documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Dirección General de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa, n° 19, noviembre 2010, pp. 1-15; pp. 12 y 13 [<http://www.ieee.es>]; y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 44 (2011), pp. 63-92; pp. 79 y 80.

⁶¹ MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la UE: unas reflexiones en clave crítica», *Revista General de Derecho Europeo*, n° 24 (2011), p. 8.

⁶² Más en profundidad, véase KEUKELEIRE, S., «European Foreign Policy beyond Lisbon. The Quest for Relevance», en Govaere, I. y Hanf, D. (eds.), *Scrutinizing Internal and External Dimensions of European Law, Liber Amicorum Paul Demaret*, vol. II, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2013, p. 831-840.

⁶³ Desde que la ECHO se creó, en 1992, se vino sirviendo de los contratos marco de asociación. En concreto, de dos tipos de contratos marco de asociación, uno con las organizaciones internacionales, y otro, precisamente con las ONG («contrato marco de asociación con organizaciones humanitarias», 2008-2012: [http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10007_es.htm]).

Esta *asociación* no sólo se produce en el campo estricto de la ayuda humanitaria, sino también en el ámbito de la cooperación al desarrollo, con el cual a menudo se solapa. Tanto es así que «no se concibe hoy la cooperación para el desarrollo sin la participación de organizaciones no gubernamentales»; lo cual le lleva a concluir a su vez a A. Cebada, que, de igual modo, «tampoco se debería entender la diplomacia sin la participación de los actores de diplomacia privada o paralela»; «Hacia la construcción descentralizada de la paz...», *loc. cit.*, p. 19.

a continuación del establecimiento del SEAE también se creó, en 2011, el Grupo de Apoyo a la Mediación de la Unión⁶⁴, en el marco de la División para la Prevención de Conflictos, Construcción de la Paz e Instrumentos de Mediación⁶⁵. Estas unidades y su personal, como es lógico, han generado vínculos de actuación con las organizaciones de la sociedad civil⁶⁶. Además, la UE ha adoptado un *Proyecto Piloto sobre la Mediación y Diálogo* en 2012⁶⁷. Y, por último, cabe destacar que tras comenzar a adoptar alguna estrategia regional específica, como la relativa al Cuerno de África, la UE ha tenido que apoyarse en organizaciones privadas que trabajan localmente⁶⁸.

Cabe detectar que últimamente la UE parece haber comenzado a hacerse eco de la importancia de la sociedad civil en ciertos aspectos conectados con las relaciones exteriores. Según alguna toma de posición reciente se asume la conveniencia de adoptar un mayor compromiso y proporcionar más apoyo a las organizaciones de la sociedad civil en sus relaciones exteriores. Esta nueva aproximación se produce especialmente con respecto a aspectos como la promoción de la democracia y el desarrollo sostenible o/y las relaciones de vecindad. Así, con respecto al primer ámbito se reconoce que las OSC representan y favorecen el pluralismo y pueden ser eficientes actores independientes del desarrollo⁶⁹. En

⁶⁴ Véase «EU Mediation Support Team»; disponible en [http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/2013_eu_mst_factsheet_en.pdf].

⁶⁵ Véase *Conflict Prevention, Peace building and Mediation*, disponible en [http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/index_en.htm].

⁶⁶ Puede verse, a título de muestra, «EEAS Mediation Support Project – Knowledge Product Strengthening national capacities for mediation and dialogue: National dialogue platforms and infrastructures for peace», disponible en [http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/2013_eeas_mediation_support_factsheet_peace_infrastructures_en.pdf].

⁶⁷ Al respecto, véase *EEAS Mediation Support Pilot Project. Evaluatory Review*, FWC COM 2011 – Lot 1. Request no. EEAS.K2.002, 31 December 2012.

⁶⁸ Véase Directorate-General for External Policies, Policy Department, *The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: A Critical Assessment of Impact and Opportunities*, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot2/11 September 2012, PE 433.799. Puede verse también información sobre la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel.

⁶⁹ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la Sociedad Civil en las relaciones exteriores*, Bruselas, 12-09-2012 [COM (2012) 492 final]; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Apoyo de la UE a la Gobernanza Democrática haciendo hincapié en la iniciativa de Gobernanza Democrática*, Bruselas, 11-06-2013 [COM (2013) 403 final]. En relación con ello, puede verse CONCORD (Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo), *Nota informativa sobre las Hojas de Ruta de país para el compromiso con las OSC*, marzo 2014.

relación con el ámbito de las relaciones de vecindad, dejando ahora a un lado el excesivo apoyo que la UE prestó a la protesta civil Maidan de Ucrania, que de hecho consistió en un aspecto reprochable de su gestión de la crisis que precedió al estallido del conflicto entre Ucrania y Rusia en 2014, cabe entresacar que en otro documento se afirma que «los planes de trabajo tendrán como finalidad desarrollar un marco estratégico común para las delegaciones de la UE y el diálogo de los Estados miembros con la sociedad civil a nivel nacional. La UE seguirá reforzando la ayuda directa destinada a la sociedad civil y los interlocutores sociales, para posibilitar que los ciudadanos expresen sus preocupaciones, contribuyan a la elaboración de políticas y pidan cuentas a los Gobiernos»⁷⁰.

Finalmente, con respecto a la actuación en conflictos, la Alta Representante, Catherine Aston, y la Comisión emitieron una Comunicación conjunta, en diciembre de 2013, denominada *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores*⁷¹. En el documento se exponen una serie de medidas concretas que la UE ya está adoptando a fin de lograr mayor coherencia y eficacia en sus relaciones exteriores. El documento en cuestión recuerda el «vital interés» de la Unión en prevenir y estar preparada para reaccionar frente a conflictos y amenazas para la seguridad que ocurran más allá de sus fronteras⁷². De ahí, que la interpretación incluida pretenda abarcar «todas las fases del ciclo de los conflictos o las crisis externas; desde la alerta rápida y la preparación, la prevención de conflictos, la reacción ante las crisis y la gestión de las mismas hasta la agilización de la recuperación, la estabilización y la consolidación de la paz con el fin de ayudar a los países a retomar una senda de desarrollo a largo plazo sostenible»⁷³. Se aclara que la «exhaustividad» del enfoque apunta tanto al «despliegue coordinado de los instrumentos y los recursos» de la Unión como a la «responsabilidad compartida de los Estados miembros y de los agentes de dimensión europea»⁷⁴. Se añade igualmente que en realidad el concepto de un enfoque integral no es novedoso, puesto que ya ha sido aplicado con éxito como principio rector para la acción de la UE en

⁷⁰ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *La vecindad en la encrucijada: aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2013*, Bruselas, 27.3.2014, JOIN(2014) 12 final, p. 10.

⁷¹ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores*, Bruselas, 11.12.2013 [JOIN (2013) 30 final].

⁷² *Ibid.*, p. 3.

⁷³ *Ibid.*, pp. 2 y 3.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 3.

numerosas ocasiones en los últimos años, como, por ejemplo, en la región del Cuerno de África, el Sahel y los Grandes Lagos⁷⁵.

A la luz de lo anterior, el reto consiste en aportar un carácter sistemático a las ideas y principios que sirven de base a dicho enfoque integral a fin de que puedan integrarse en los principios rectores de la acción exterior de la UE en todos los ámbitos, y en particular en lo que atañe a la prevención de conflictos y la resolución de crisis. Esta comunicación sobre el *enfoque integral* reconoce el mayor número y la complejidad de los problemas a los que se enfrenta actualmente el mundo, que potencialmente pueden desencadenar conflictos, como «los efectos del cambio climático y la degradación de los recursos naturales, las presiones demográficas y los flujos migratorios, los tráfico ilícitos, la seguridad energética, las catástrofes naturales, la ciberseguridad, la seguridad marítima, los conflictos regionales, la radicalización y el terrorismo, etc.»⁷⁶. Por ello, uno de los principios claves que subyacen a la aplicación de este enfoque integral es la «relación entre la seguridad y el desarrollo»⁷⁷. A partir de ahí, esta Comunicación realiza una configuración del *enfoque integral* que gira en torno a ocho elementos: 1) desarrollar un análisis compartido; 2) definir una visión estratégica común; 3) centrarse en la prevención; 4) activar los diferentes resortes y capacidades de la Unión; 5) hacer hincapié en el largo plazo; 6) vincular las políticas y la acción interior y exterior; 7) hacer mejor uso de las delegaciones de la UE; y por último, 8) trabajar en asociación.

Ya en el terreno de la valoración, puede señalarse, en síntesis, que la sociedad civil no es mencionada hasta el último de los ocho elementos citados, cuando, sin embargo, habría espacios recomendables, y aun idóneos, para haberlo hecho antes. Así, al referirse al primer elemento, el desarrollo de un análisis compartido, sólo se contiene una referencia indirecta a la necesidad de «definir cuáles son las principales personas y grupos involucrados»⁷⁸. Al definirse la necesaria «visión estratégica común», sólo se hace alusión a la necesaria «colaboración institucional»⁷⁹. Cuando el documento alude a la necesidad de centrarse en la prevención, e indica las principales acciones a desarrollar, recalca lógicamente las cuestiones relacionadas con la alerta rápida y la acción

⁷⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 7.

temprana y con la necesidad de fomentar la colaboración «entre las instituciones de la UE y con los Estados miembros»⁸⁰. Pero ni tan siquiera menciona aquí o hace alusión indirecta a las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cuando la Comunicación se refiere a la necesidad de activar las diferentes capacidades e instrumentos de la Unión, a hacer un esfuerzo preventivo a largo plazo, a vincular las políticas y la acción interior y exterior y a hacer un mejor uso de sus delegaciones (que en el momento de la adopción de la Comunicación implican una red de delegaciones en 139 países, de personal diplomático experto en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), incluidos los Representantes Especiales de la UE⁸¹), hace descansar una gran parte del peso en la capacidad de las delegaciones para contribuir al análisis de riesgos de conflicto, otorgándoles un comprensible «papel central» en la «puesta en práctica y la coordinación del diálogo, la labor y el apoyo» de la Unión⁸². Sin duda este protagonismo es lógico y acertado. Sin embargo, también se puede echar de menos una mención aquí siquiera a las organizaciones de la sociedad civil. La referencia llega por fin en el desarrollo del último elemento, relativo a la necesidad de trabajar en asociación, aunque no en la sede de explicación teórica del mismo. Allí, únicamente se indica que la Unión necesita «ponerse en contacto y colaborar con otros interlocutores internacionales y regionales». Nombra expresamente a la ONU (para la «mayoría de las situaciones de crisis»), a la OTAN («en Kosovo y Afganistán»), al FMI y al BM (por lo que respecta, a «las cuestiones macrofinancieras»), y añade un simple «etc.». A continuación, recuerda las Conclusiones del Consejo sobre la prevención de conflictos, de junio de 2011, que transcribe en lo concerniente también a la cita de ciertos «socios» como las Naciones Unidas, la OSCE, la OTAN, el Banco Mundial o la Unión Africana, para fortalecer «unas asociaciones provechosas y sostenibles» a fin de «actuar con éxito en el ámbito de la prevención de conflictos estructurales a largo plazo», incluidos «otros actores internacionales»⁸³. Tras esta previsión teórica, en sede de las *acciones* contempladas, la Comunicación

⁸⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸¹ *Ibid.*, p. 3.

⁸² *Ibid.*, pp. 8-12. Cuando se refiere a la necesidad de vincular las políticas y la acción interior y exterior de la Unión indica, a título de ejemplo, como la política de transporte marítimo de la UE en el Mar Rojo y el Océano Índico es indisoluble de la situación en Somalia y la región del Cuerno de África, y añade que la política energética y la de pesca, entre otras, pueden tener efectos similares en otras situaciones; *ibid.*, p. 10.

⁸³ *Ibid.*, p. 13.

apunta la necesidad de «cooperar más estrechamente con las grandes ONG internacionales, la sociedad civil, los grupos de reflexión, las universidades y los agentes públicos y privados»⁸⁴.

Esa última referencia expresa a las ONG y a la sociedad civil debe ser, por supuesto, bienvenida, ante todo porque debería interpretarse con un alcance transversal. No obstante, también es susceptible, a mi juicio, de dos posibles reproches. De un lado, ¿por qué se refiere sólo a las «grandes ONG internacionales»? Esa acotación constriñe doble e innecesariamente, por «grande» y por «internacional», cuando la experiencia muestra que a menudo organizaciones locales que no son necesariamente grandes tienen mucho que aportar. Es comprensible que proyectando una «asociación» entre la Unión y otras posibles entidades de la sociedad civil, se intente asegurar un umbral mínimo en la estatura de las organizaciones del entorno no gubernamental; no obstante, tal vez ese efecto podría asegurarse simplemente haciendo una referencia a las ONG «relevantes». De otro lado, también cabe echar de menos, en mi opinión, que la *acción* predicha no se asiente directamente en el principio justo anteriormente explicado, y que debería servirle de fundamento. Falta, por tanto, la necesaria correspondencia fiel, un acomodo mejor para que el propósito de acción se funde sobre el principio teórico que debe justificarla. Aspecto que, a falta de una verdadera existencia autónoma anterior en relación con las crisis y conflictos (a salvo de la toma de consideración iniciada en el *Concepto* de 2009), merecería un mínimo desarrollo o, cuando menos, haber sido enunciado de modo explícito.

V. POSIBLES MODELOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, PREVIENDO VÍNCULOS CON LAS OSC DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UE

A fin de comprender mejor los elementos incluidos en el marco de la UE, cabe diferenciar, desde el plano general teórico, tres grandes modelos: a) un modelo *integrado*; b) un modelo *híbrido*; y c) un modelo *autónomo*⁸⁵.

El modelo *integrado* implica el establecimiento de una unidad o departamento especializado, que se ocupa de los aspectos técnicos, logísticos y de

⁸⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁸⁵ HERRBERG, A., *Unleashing the soft power potential of the European Union...*, *op. cit.*, par. 4.

asesoramiento en el ámbito de la construcción de la paz. Este modelo es el implantado en las Naciones Unidas. En 1992, se estableció el Departamento de Asuntos Políticos. En el año 2004, el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio había señalado en su informe, que, aunque la demanda de servicios de mediación de las Naciones Unidas había crecido exponencialmente en los últimos diez años, los recursos dedicados a esa función seguían siendo mínimos, y, en consecuencia, recomendó que se procediera a la reestructuración del Departamento de Asuntos Políticos, a fin de que se le proporcionaran más recursos para que pudiese prestar «un apoyo más coherente y profesional a las actividades de mediación»⁸⁶. Posteriormente, el Secretario General de la Organización estableció una Dependencia de Apoyo a la Mediación en el Departamento de Asuntos Políticos, tras la aprobación de la Asamblea General⁸⁷. Como explica el Secretario General en su Informe de 2009 sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo, esta Dependencia se concibe como «un proveedor de servicios» para todo el sistema de las Naciones Unidas, «apoya las actividades de mediación de los departamentos competentes, así como las de los representantes, enviados y coordinadores residentes». La labor de la Dependencia «es coordinada dentro del Departamento de Asuntos Políticos y las Naciones Unidas por dos sistemas de coordinación de la mediación», y asimismo, también «brinda apoyo a las actividades de mediación que realizan los asociados» de las Naciones Unidas, tales como organizaciones regionales y subregionales, y los Estados. Igualmente, por lo que respecta en particular a las organizaciones no gubernamentales, el Secretario General reconoce que «han venido desempeñando un papel cada vez más activo en la mediación y desarrollando aún más su capacidad con esos fines»⁸⁸. En cualquier caso, la opción por este modelo implica además del reconocimiento consciente del papel de la mediación en la solución de conflictos, que se ponen a su disposición recursos y un cierto grado de autonomía para trabajar en un

⁸⁶ «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos»; A/59/565, par. 102.

⁸⁷ Resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, par. 76.

⁸⁸ «Las Naciones Unidas se han asociado a algunas de esas entidades, de manera conjunta o en función de apoyo, en lugares como Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, las Comoras, Costa de Marfil, Croacia, La República Democrática del Congo, Eslovenia Oriental, Etiopía y Eritrea, la región de los Grandes Lagos, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Iraq, Kenia, Kosovo, Líbano, Liberia, Mauritania, Mozambique, Oriente Medio, Namibia, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda y África Occidental»; *Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación...*, *loc. cit.*, pp. 4 y 5.

«highly volatile policy environment»⁸⁹. Desde antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se venía proponiendo la creación de un Representante Especial de la UE para la Mediación o de un cargo equivalente a fin de conducir al establecimiento de una Unidad de Apoyo a la Mediación de la UE⁹⁰, que, como se ha visto, se instituyó con posterioridad al establecimiento del SEAE.

El modelo *híbrido* constituye un modelo *semiautónomo*, ya que consiste en una unidad de apoyo a la mediación, fundada por la organización intergubernamental, pero no bajo su control. Dicho de otra forma, adoptaría la forma de una entidad que no está totalmente integrada en la arquitectura institucional, que tiene su propio *modus operandi*, y que tendría la libertad de trabajar con actores no estatales, incluso existiendo la posibilidad de trabajar con actores no estatales con los que la entidad intergubernamental no puede trabajar técnicamente, por ejemplo con entidades no reconocidas en el plano político. «The staffing of such an entity may consist of seconded governmental and / or non-governmental officers, who would work closely with the EU to provide training, expert input, and advice»⁹¹.

Por último, el modelo *autónomo* o *externalizado* giraría en torno a un mecanismo establecido fuera de la Unión Europea, pero que podría proporcionarle apoyo de una manera independiente, desempeñando fundamentalmente un papel de asesoramiento. «Here, the focus is on expertise and technical advice and managerial competence whenever required (...). The transaction costs of such a model are high because its requires constant interaction and efforts to coordinate, respond, and implement mediation support needs, with a slight danger of ‘overprojectisation’, especially if the EU is the only donor to such an initiative»⁹².

⁸⁹ HERRBERG, A., *Unleashing the soft power potential of the European Union...*, *op. cit.*, par. 4.

⁹⁰ A. Herrberg utiliza como muestra el personal de esta unidad en las NU en 2008: sólo 5 personas; *ibid.*

⁹¹ «Such a model provides an opportunity to governmental actors for ‘controlled’ Track II initiatives, which can be ‘handed over’ once the governmental actor(s) are ‘ready’ for engaging in active conflict resolution. It would also give the unit an opportunity to work in a continuous fashion and not always crisis mode»; *ibid.*

⁹² Siempre según A. Herrberg, sólo algunas organizaciones en el ámbito europeo tienen actualmente capacidad para trabajar en una estructura como ésta. En concreto, cita expresamente el caso del Centro Henry Dunant para el Diálogo Humanitario y el Instituto de la Paz de Estados Unidos, e indica que muy pocas organizaciones especializadas en la práctica de la mediación internacional pueden proporcionar servicios de mediación a sus gobiernos y la Unión Europea «on a project basis, but not exclusively». Añade, a su vez, que este modelo «would require a different political commitment, in particular since the Peacebuilding Partnership and other instruments of the European Union are in the process of subcontracting NGOs for Track II initiatives».

Como vamos a ver en el epígrafe siguiente, la creación de un Instituto Europeo para la Paz, propuesto durante largo tiempo, y establecido finalmente en 2014, responde a este modelo de articulación, si bien coexiste con aspectos también de los otros dos.

Junto a ello ha de señalarse que, si se pretende que los procesos de paz contemporáneos sean verdaderamente eficaces, deben incluirse también múltiples agentes cuya ayuda puede ser imprescindible en los diferentes estadios del proceso, dependiendo de las circunstancias y características concretas. Por consiguiente, «un enfoque creativo y multifacético de la mediación requiere la participación de una gran cantidad de agentes que trabajan de forma concertada (...)»⁹³. Y, en todo caso, los elementos de justicia deben estar presentes como una *conditio sine qua non*, para que cualquier acuerdo de paz pueda ser, aparte de legítimo, viable y sostenible en el tiempo⁹⁴. Ciertamente, lo que importa, a estos efectos, es que, con sus avances, incluso a veces también con sus retrocesos, y aun con sus antinomias, el Derecho internacional alberga una gran carga axiológica, y ha avanzado hasta el punto de incorporar como valor suyo el principio de la lucha contra la impunidad por los crímenes más repugnantes, como las violaciones graves de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario. Y este progreso sí ya parece, afortunadamente, irreversible. Por ello, debe aspirarse a un planteamiento que integre todos estos aspectos y supere, por tanto, un simple modelo de gestión de crisis⁹⁵.

VI. PANORAMA ACTUAL Y ALGUNOS DESAFÍOS PARA EL FUTURO EN EL ÁMBITO DE LA UE

Como es habitual, lo que es claro y se distingue bien en la teoría, no siempre se diferencia tan nítidamente en la práctica. Lo cierto es que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se han puesto en marcha en la UE al-

⁹³ *Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación...*, *loc. cit.*, p. 27.

⁹⁴ Véase ASPINELL, E., *Peace without Justice? The Helsinki peace process in Aceh*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2008; HAYNER, P., *Negotiating peace in Sierra Leona: Confronting the justice challenge*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2007; y KRITZ, N.J., «Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice», *Post-Conflict Justice*, M.C. Bassiouni (ed.), Transnational Publishers, USA, 2002, pp. 66 y ss.

⁹⁵ En este sentido, A. Cebada recalca que «sería necesario que el concepto de “gestión de crisis” se ampliara, con el objetivo de acabar con la identificación entre gestión de crisis y misiones en el exterior»; CEBADA, A., «Hacia la construcción descentralizada de la paz...», *loc. cit.*, p. 42.

gunos elementos correspondientes a los tres modelos apuntados en el epígrafe anterior. Al lado de la nueva unidad de la UE en materia de mediación, y de las nuevas acciones de la Unión que se han conectado con las de organizaciones de la sociedad civil, también se ha incrementado la financiación aportada a ciertas organizaciones de la sociedad civil implicadas en distintos procesos de pacificación, a la vez que se ha recurrido a la creación de un mecanismo externo. En efecto, como ya se ha adelantado, en los últimos años se venían presentando ciertas propuestas formales sobre la mesa, largamente apoyadas desde hace tiempo desde el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, a fin de crear un *Instituto Europeo para la Paz*. En septiembre de 2010, los Ministros de Exteriores de Suecia y Finlandia propusieron a la entonces Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, la creación de un grupo de reflexión independiente, un «Instituto Europeo para la Paz», compuesto por expertos no gubernamentales de alto nivel para asesorar a la UE sobre cuestiones de resolución y prevención de conflictos, mejora de la capacidad nacional, operaciones de estabilidad y mediación⁹⁶. Finalmente, se ha constituido un Instituto Europeo de la Paz (IEP), como una fundación internacional independiente de interés público, con sede en Bruselas, que claramente no es una institución de la Unión, si bien se configura con una clara relación con ella, puesto que tiene como objetivo principal contribuir a y complementar la agenda global para la paz de la UE, principalmente a través de la acción por medio de la mediación y diálogo informales⁹⁷; en particular, «promoviendo y facilitando soluciones *multi-track*»⁹⁸. El Instituto ha entrado en funcionamiento en mayo de 2014.

Sin duda una de las principales asignaturas pendientes en general es la inclusión de la sociedad civil en la diplomacia oficial, esto es en los *track I peace processes*. Tal como pone de relieve la *European Peacebuilding Liaison Office*, esta participación tiene varios beneficios: incrementa la legitimidad de las

⁹⁶ Algunos europarlamentarios se interesaron a partir de 2011 sobre las acciones que estudiaba emprender la Comisión a raíz de propuestas como esa. Véase E-002660/2011, marzo de 2011. Se había propuesto inicialmente crear un Instituto así sobre la base del *Instituto de Estudios de Seguridad* (ISS) de la UE, con sede en París: «such an Institute could allow the bloc to offer misión relevant training, allow for a lessons learned repository, allow for centralized sharing of information within the EU as well as beyond between specialised organisations, as well as providing mediation support through logistical support as well as the coordination of expert and stand by support for mediation activities»; HERRBERG, A., *Unleashing the soft power potential of the European Union...*, op. cit., par. 5.

⁹⁷ Cfr. Objetivo en el sitio web del Instituto: [<https://www.eip.org>].

⁹⁸ *Ibidem*.

negociaciones, ayuda a cimentar la confianza entre las partes y sus entornos, contribuye a un útil intercambio de información, lleva las agendas y las inquietudes de diferentes grupos de interés a la mesa de negociaciones y ayuda a mantener canales de comunicación con grupos que, de otra forma, quedarían fuera de consideración⁹⁹. De hecho, en no pocos casos las organizaciones de la sociedad civil han actuado como «catalyzers for peace», pudiendo ponerse el ejemplo de *Women of Liberia Mass Action for Peace* o de *Women in Black* en el caso de Belgrado¹⁰⁰, y la lista de casos en que se implica a la sociedad civil en los procesos oficiales tiende a ampliarse. Cabe citar, entre otros, los casos de Irlanda del Norte, Guatemala, Liberia, Colombia, Libia, Siria... Sin embargo, es de desear no sólo que tal tendencia vaya en aumento, sino que se desarrolle y refuerce su inclusión formal, y que ese principio de inclusión se generalice en la práctica.

Cabe indicar a su vez que en los últimos años ha habido avances en la práctica en lo que atañe al apoyo de la Unión a procesos conducidos principalmente por otros actores. Se han puesto diversos casos como ejemplo de ello. Sólo a título de muestra, sirva su financiación, a través del Instrumento para la Estabilidad, de una organización de la sociedad civil implicada en el Grupo de contacto Internacional (ICG), en relación con el proceso de Paz en Filipinas¹⁰¹ o también de la *European Partnership of the Peaceful Resolution of the Conflict over Nagorno-Karabakh*, con respecto a este último conflicto¹⁰². Igualmente la UE ha proporcionado apoyo a los procesos de diálogo *track II* y *track III*, que incluso ha ayudado a generar, en relación con el programa *PEACE* para Irlanda del Norte¹⁰³.

Sin perjuicio de los adelantos habidos últimamente, también sigue habiendo carencias y, en consecuencia, lógicas críticas. Éstas se basan, aun reconociendo el incremento de atención de la UE hacia la institución de la mediación (considerada, como ya se vio antes, en un sentido muy amplio), sobre todo en la denuncia del enfoque todavía fragmentado de la UE en esta materia, porque falta todavía una estrategia en verdad integral. Así, la plataforma inde-

⁹⁹ EPLO, «EU Support to peace mediation: developments and challenges», May 2013, p. 8.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Véase FISAS, V., *El proceso de paz en Filipinas*, Quaderns de Construcció de Pau, n° 19, 2011, pp. 12 y ss.

¹⁰² EPLO, «EU Support to peace mediation... 2013», *loc. cit.*, p. 9.

¹⁰³ Véase el *EU Partnership for Peace programme*, en el sitio web de la UE.

pendiente de la sociedad civil, ONG, y *think tanks* europeos comprometidos con la construcción de la paz y la prevención de conflictos no violentos antes citada, esto es, la *European Peacebuilding Liaison Office*, echa de menos que la UE no haga un análisis pormenorizado de las experiencias, incluidas las exitosas, las fallidas y de todas en general, para obtener una guía útil de mediación para el futuro¹⁰⁴. EPLO lleva tiempo insistiendo en los mismos aspectos. Antes de la adopción del *Concepto sobre el reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE* de 2009, lógicamente insistía, entre otros extremos, en la necesidad de adoptar un acercamiento comprehensivo a la construcción de la paz; la importancia de reconocer el papel potencial de los «inside mediators»; la urgencia de que la UE apoye los esfuerzos de diálogo y mediación que ya existen, incluyendo los llevados a cabo con la participación de la sociedad civil; y, en general, la importancia de contar con la participación de actores de este tipo, y en particular también de las mujeres. Con posterioridad a la adopción del *Concepto* en 2009, EPLO llama la atención especialmente sobre ciertas lagunas que cabe detectar en el mismo, como las dos siguientes: de un lado, el *Concepto* no contempla el imprescindible papel de los «inside mediators»¹⁰⁵, y, de otro lado, no prevé tampoco una *accountability* específica ni mecanismos de

¹⁰⁴ EPLO está conformada por 32 organizaciones procedentes de 13 países europeos, de 10 Estados miembros, junto con Kosovo, Noruega y Suiza. Sus integrantes son, entre otras: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management; Civil Society Conflict Prevention Network (KATU); Crisis Management Initiative (CMI); European Network for Civil Peace Services (EN.CPS); European Centre for Conflict Prevention (ECCP); ESSEC Iréné; Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE); German Platform for Peaceful Conflict Management; International Alert; International Centre of Transitional Justice (ICTJ); International Crisis Group; International Security Information Service – ISIS Europe; Interpeace; Kvinna till Kvinna; Life and Peace Institute; Nansen Dialogue Network; Nonviolent Peaceforce; Partners for Democratic Change International (PDCI); Quaker Council for European Affairs (QCEA); Saferworld; Search for Common Ground; Swisspeace; Toledo International Centre for Peace (CITpax); y World Vision.

¹⁰⁵ Se indica que su papel es «insufficiently acknowledged in EU policies and integrated in EU strategies to support mediation». Se afirma además que la UE «can facilitate effective mediation processes led by other actors through capacity building, training, logistical support and the provision of expertise to mediation and conflict parties» (...) yet it does not explicitly link EU's support to peace mediation processes to existing local initiatives and particularly to insider mediators. The role of the EU may be to offer support inside mediators and to argue for them to be given a formal role, as well as to provide funding for their efforts; EPLO, «EU Support to peace mediation...2013», *loc. cit.*, pp. 10 y 11 [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EU%20Support%20for%20Peace%20Processes/EPLO_Policy_Paper_EU_Support_to_Peace_Mediation.pdf].

evaluación¹⁰⁶. A su vez, también con posterioridad a 2009, EPLO viene igualmente siguiendo el cumplimiento en la práctica de esas pautas teóricas, y así junto a sus propuestas en el plano conceptual y estratégico, añade otras en el plano operacional, reclamando que los procesos organizados, auspiciados o en los que participa la UE sean realmente «inclusivos», en la línea predicada por el *Concepto*. Más concretamente, propone hacia el futuro, por lo que se refiere al plano conceptual y estratégico, que «the EEAS should balance the EU's support for “prestige mediators” with support to other actors, such as insider mediators, and developed strategies to support them»; y, en lo que concierne al plano operacional, el SEAE debería «consistently apply the principle of inclusive peace processes, ensuring adequate involvement and/or consultation of civil society actors and links with parallel, less formal processes with formal, diplomatic negotiations»¹⁰⁷.

Un enorme reto, que se puede convertir en un gran problema si no se aborda de modo eficaz, es el de la coordinación entre los diversos actores implicados, oficiales y no oficiales¹⁰⁸. Es necesario, en todo caso, no duplicar esfuerzos, pero no sólo eso, ya que todo lo que está en juego exige una distribución de tareas perfectamente delimitada. Es más, lo explica muy bien de nuevo el Secretario General de las Naciones Unidas, al señalar que para que la mediación tenga éxito, además de que lo idóneo es que se lleve a cabo en la etapa inicial de una controversia¹⁰⁹, debe ser guiada por un único agente

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁸ Se ha estimado que existen tres tipos de relación fundamentales: *cooperación, coordinación y coexistencia*. «During cooperation they retain their organizational independence, but are willing to stretch relatively far in organizing activities with others. Coordination describes the activity taking place between actors with different mandates, or between those who require strong organizational independence (e.g. being politically neutral) but who nonetheless share some similar interests or strategic vision, and thus see the need for a degree of coordination with others. Coexistence, however, describes the relationship between actors with limited ambitions concerning cooperation, for example in the case of skeptical or even opposing political and military forces»; *Seminar Publication on Comprehensive Approach. Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management* (based on «Comprehensive Approach Seminar 17 June 2008 Helsinki Articles from International Actors and from National Delegations Work of the CAS Research Team Expertise of the Crisis Management Initiative»), RINTAKOSKI, K. y AUTTI, M. (ed.), *Crisis Management Initiative*, Helsinki, 2008, p. 29.

¹⁰⁹ En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, el momento más favorable para resolver una controversia es su etapa inicial, «antes de que se convierta en un conflicto violento, porque en esa etapa los problemas son menos complicados; hay un menor número de partes involucradas y sus posiciones no están tan radicalizadas; las relaciones están menos

principal. Debe pues determinarse quién es el mediador principal: la multiplicidad de mediadores que compiten para desempeñar sus funciones «da a las partes la posibilidad de buscar el foro que más les convenga y enfrenta a los intermediarios entre sí. Esas divisiones en la respuesta internacional refuerzan la fragmentación en el conflicto y complican su resolución»; y hay además pruebas de que «los esfuerzos de mediación fallidos hacen que el conflicto se haga más irresoluble»¹¹⁰. De hecho, una de las razones que se indican como posible causa del detrimento sufrido por la UE en la coherencia y efectividad de su rol como organización mediadora durante la crisis de Georgia en 2008 estriba precisamente en la multitud de actores que habilitó y en que sus papeles y mandatos se solapaban¹¹¹. Teniendo en cuenta todo ello, es comprensible cómo se insiste sobremedida sobre este aspecto en el Informe del Secretario General de 2012, así como en las *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz* que el Secretario General de las Naciones Unidas incluyó como anexo a dicho Informe de 2012, ya citadas en este artículo.

En el mismo orden de cosas, cabe señalar que una reivindicación con el objeto de mejorar, efectuada desde diversos ámbitos venía siendo en los últimos años la de elaborar precisamente un Código de conducta para los mediadores. En este sentido, HERRBER pone el ejemplo de la Directiva 2008/52/EC de la UE en Mediación civil y mercantil¹¹², que incluye un código voluntario de conducta y la perspectiva de *profesionalizar* la media-

dañadas, y las emociones, más contenidas. Cuando la controversia se convierte en un conflicto armado, la violencia que se desencadena transforma la dinámica en pérdidas de vidas y bienes y aumentan drásticamente los agravios que sufren todas las partes»; *Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación...*2009, *loc. cit.*, p. 5. Además, la intervención temprana evita misiones posteriores más caras y facilita la aplicación de los acuerdos de paz; *ibid.*, pp. 20 y 27.

¹¹⁰ *Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación...*2009, *loc. cit.*, pp. 6 y 7. El Secretario General hace énfasis también en conseguir que los esfuerzos de todas las entidades para desplegar personal civil sean coordinados y coherentes en la consolidación de la paz después de los conflictos, poniendo a la vez de relieve que las organizaciones no gubernamentales disponen de los recursos necesarios para aumentar la capacidad existente sobre el terreno y desplegar una mayor capacidad civil internacional; *Informe del Secretario General sobre la marcha de la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos*; A/64/866-S/2010/386, p. 15. Véase también *Informe del Secretario General sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*; A/65/877-S/2011/393; e *Informe del Secretario General sobre la Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger*; A/64/864.

¹¹¹ EPLO, «EU Support to peace mediation... 2013», *loc. cit.*, p. 6.

¹¹² DO L 136, de 24 de mayo de 2008.

ción¹¹³. Precisamente sobre la necesidad de lograr un mayor grado de profesionalización han llamado la atención otros expertos, poniendo el acento sobre la carencia de «un cuerpo de mediadores de nivel medio»¹¹⁴. En síntesis, y tomando como referencia la citada Directiva, en un código de conducta habría que incluir las cuestiones relativas a la competencia (formación, práctica continuada, estándares, acreditación, etc.); nombramiento (acuerdo entre las partes); independencia y neutralidad; imparcialidad; comunicación del procedimiento; equidad del procedimiento; posibilidad tanto para las partes como para el mediador de renunciar al proceso, etc. Hay que tener en cuenta que si se elabora un código de conducta sobre ello en el ámbito de la UE siempre debería incluir, junto a los aspectos vistos, cláusulas vinculantes con respecto a los derechos humanos¹¹⁵. No obstante, también es pertinente recordar que las citadas *Directrices* de las Naciones Unidas constituyen precisamente eso, un código de conducta, aplicable por tanto también, entre otros destinatarios, a las Organizaciones internacionales regionales, incluida la UE¹¹⁶.

Por último, nos encontramos ante otro reto, que es el de incrementar la posición de las mujeres en los esfuerzos de mediación y diálogo en relación con conflictos. Ello estaría en línea además con lo exigido por varias Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con respecto a su participación en todos los procesos de paz. En los últimos años, se ha empezado a cambiar el planteamiento en el seno de las Naciones Unidas, en aras de

¹¹³ En este sentido, suelen advertirse diferencias entre EEUU, e incluso el Norte de Europa, donde se advierte con claridad la existencia de la profesión de mediador y ésta es creciente, y el resto del mundo; HERRBERG, A., *Perceptions of International Peace Mediation in the EU. A Needs Analysis*, IFP Mediation Cluster, Crisis Management Initiative, November 2008, p. 21.

¹¹⁴ Un diplomático español subrayaba hace poco tiempo la frecuente existencia de «un exceso de mediadores de alto nivel», mientras que faltan «profesionales de la mediación en niveles inferiores», proponiendo para remediar tal carencia la inversión en recursos humanos la inversión en el desarrollo de programas de promoción para conseguir un cuerpo adecuado de mediadores de nivel medio. En este sentido, ponía a ciertas organizaciones de la sociedad civil como muestra de «organización y especialización material»; CARRASCAL GUTIÉRREZ, A., «La Mediación internacional en el sistema de Naciones Unidas y en la Unión Europea: Evolución y Retos de Futuro», *Revista de Mediación*, nº 8 (2011), pp. 28 y ss.; p. 31.

¹¹⁵ HERRBERG, A., *Perceptions of International Peace Mediation in the EU...*, *loc. cit.*, p. 22.

¹¹⁶ Las Directrices ponen énfasis en las cuestiones siguientes: «preparación»; «consentimiento»; «imparcialidad»; «carácter inclusivo»; «implicación nacional»; «Derecho internacional y marcos normativos»; «coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación» y «acuerdos de paz de calidad»; *vid. loc. cit. supra*.

perseguir la progresiva instauración de una perspectiva de género diferenciada a partir de la implantación de unas nuevas bases teóricas. Y, en concreto, el órgano protagonista en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad, ha comenzado a ocuparse específicamente de estas cuestiones desde el año 2000, a partir de su emblemática Resolución 1325, vinculando la prevención de los conflictos y la actuación durante y después de ellos. Con posterioridad a la Resolución 1325, el Consejo de Seguridad adoptó otras Resoluciones que inciden en el mismo sentido. Así, deben destacarse las Resoluciones 1820 (2008), las Resoluciones 1888 y 1889, ambas adoptadas en el año 2009, y las resoluciones 2106 y 2122, en 2013. que se centran específicamente en la violencia sexual en conflictos armados. Alguna de estas resoluciones ha llegado a ser calificada como «both a milestone in itself and a reinforcement of its path-breaking predecessor, SCR 1325» aunque también ha recibido críticas¹¹⁷. Entre las ideas esenciales que cabe extraer de estas resoluciones, cabe mencionar que la problemática de la violencia sexual no debe ser dejada en manos sólo de los expertos en género, sino que, por el contrario, debe ser difundida lo más ampliamente posible, y en cualquier caso debe ser integrada en el trabajo cotidiano de todos los que trabajan y actúan sobre el terreno¹¹⁸. En línea con ello, el Consejo de Ministros de la Unión Europea había adoptado en 2008 el «Planteamiento global para la aplicación por la UE de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad»¹¹⁹. Se trata de un documento político que presenta una visión del papel y de las obligaciones de la UE como protagonista regional en la protección de las mujeres en situaciones de conflicto y en la promoción de su papel activo como facilitadoras de la paz.

¹¹⁷ 2008 Parliamentary Hearing at the United Nations, New York, 20-21 November, Background document: Session II, p. 2. Con referencia a la Res. S/RES/1820/2008. Entre las críticas que han recibido las Resoluciones del Consejo de Seguridad, cabe indicar la que destaca que ninguna de estas Resoluciones «cuestiona el uso de la fuerza armada como mecanismo central del Consejo para imponerse o el uso de personal predominantemente militar en las misiones de este órgano»: JARA GÓMEZ, A., *Mujer y guerra en los Balcones. Kosovo: entre los derechos perdidos y la identidad pendiente*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 83.

¹¹⁸ Aunque, por supuesto, «the exit strategy of any peacekeeping mission should include building the capacity of governance institutions» (2008 Parliamentary Hearing at the United Nations, New York, 20-21 November, Background document: Session II, p. 3). Véase a su vez el *Informe del Secretario General sobre la Participación de la mujer en la consolidación de la paz*, A/65/354 – S/2010/466, pp. 5 y ss; y el *Informe sobre la mujer y la paz y la seguridad*, S/2009/465, p. 17.

¹¹⁹ 15671/1/08 REV 1.

Como manifestaba la entonces Alta Representante, Catherine Aston en un discurso de 2010, conmemorativo del décimo aniversario de la Resolución 1325, «the number of women in formal peace negotiations remains unacceptably low»¹²⁰. La *European Peacebuilding Liaison Office* apunta que hay pruebas que demuestran como la participación de mujeres en negociaciones oficiales ha contribuido a incrementar la transparencia y el carácter inclusivo de todo el proceso, así como la calidad del acuerdo final alcanzado¹²¹. Son varios los ejemplos que se aportan en este sentido, entre otros, su participación en el proceso de paz seguido en Guatemala o en Liberia¹²².

VII. CONCLUSIONES

Ha de tomarse en consideración que las OSC no van a sustituir al Estado ni a las Organizaciones internacionales, igual que la diplomacia tradicional no va a ser reemplazada por la diplomacia *privada*, que no es más que una suerte de diplomacia alternativa o complementaria, pues actúa circunscrita a paliar la pasividad o los déficits de aquella, completándola en muchos casos. En efecto, las organizaciones no gubernamentales ya están haciendo múltiples tareas en los procesos de construcción de la paz (considerados éstos en un sentido amplio). Las organizaciones de la sociedad civil están realizando frecuentemente acciones que los Estados y las Organizaciones internacionales de carácter gubernamental no hacen, e igualmente están llegando a dónde ambos tipos de sujetos de Derecho internacional no llegan. En realidad, existe una relación de complementariedad entre las funciones que las entidades gubernamentales y no gubernamentales pueden llevar a cabo en los procesos oficiales y no oficiales de diálogo y mediación, y, en definitiva, de construcción de la paz.

A la luz del examen teórico de los tres grandes posibles modelos existentes, a partir de los cuales pueden articularse mecanismos de cooperación en el ámbito de la mediación y, más en general, de la construcción de la paz con OSC, puede deducirse que cualquiera de los tres modelos indicados, *integrado*,

¹²⁰ ASHTON, C., «Speech on women, peace and security», Conference on the 10th anniversary of the UN Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, Palais d'Egmont, Brussels, 9 September 2010; SPEECH/10/417, p. 2.

¹²¹ Véase más información en EPLO, «EU Support to peace mediation... 2013», *loc. cit.*, pp. 9 y 10.

¹²² *Ibid.*, pp. 8 y 10.

híbrido o *externalizado* tiene luces y sombras, pero todos ellos tienen en común el hacer una apuesta clara por un modelo positivo de construcción de la paz; un planteamiento que implica potenciar también la prevención de los conflictos, y que, con toda seguridad debe conectarse también con la introducción de elementos de justicia, si se prefiere justicia transicional, o en otras palabras, con el modo de aplicar la paz después de los conflictos.

En todo caso, si bien la teoría permite la percepción de tres grandes modelos, la práctica muestra como los elementos provenientes de ellos a menudo convergen simultáneamente. Las Naciones Unidas han reconocido formalmente que la acción de las OSC en este ámbito es, en general, útil, y que, en muchas situaciones resulta especialmente valiosa. La UE ha comenzado a efectuar también un explícito reconocimiento, aunque más tardía y, en cierto sentido, también más tímidamente. Durante los cinco últimos años la UE ha construido y sido testigo de la construcción de elementos pertenecientes, en efecto, a los tres modelos antes apuntados, elaborando incluso una consideración formal que toma en cuenta esa diplomacia paralela. A la vez, la Unión ha realizado un reconocimiento en diversos documentos que apuntan a la importancia de la sociedad civil en distintos ámbitos de las relaciones exteriores, y, al fin, en su espacio se ha elaborado un enfoque integral en relación con los conflictos y las crisis exteriores, apuntando incluso a la necesidad de «trabajar en asociación» con otros actores, entre los que se citan explícitamente las grandes ONG internacionales, la sociedad civil, los grupos de reflexión, las Universidades y los agentes públicos y privados. Esa toma en consideración de la sociedad civil a mi juicio traerá beneficios, puesto que además de reconocer una práctica que ya existe, dota a la UE de mayor legitimidad y capacidad para poner orden en ella, garantizando la coordinación necesaria para asegurar a su vez la eficacia de las actuaciones, y para atender a otros aspectos importantes, como, entre otros, los límites impuestos por los derechos humanos, la necesidad de incluir siempre el insoslayable componente de justicia, así como velar por la participación de las mujeres en los procesos de construcción de la paz.

Sin perjuicio de lo dicho, no obstante, quizá también quepa echar de menos que ese carácter inclusivo, que abraza o que al menos permite la entrada a actores procedentes de la esfera de la sociedad civil, no se formule de una manera más nítida, coherente y firme en el terreno conceptual, en documentos como *el enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores*, y a su vez que esa pauta de conducta relativa a la necesidad de ase-

gurar la implicación y la consulta de actores de la sociedad civil, que ya existía desde el *Concepto sobre el reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE*, de 2009, no se cumpla en la práctica de forma sistemática. Aun así, también es de justicia señalar que esa inclusión por parte de la UE de los actores de la sociedad civil en ámbitos como el recién reseñado no tiene lugar en la formulación de sus políticas por la mayoría de sus Estados miembros, por lo cual les lleva la delantera con creces en este sentido. De todas formas, el nuevo *enfoque integral* es muy reciente. Data de diciembre de 2013, y, en consecuencia, todavía es pronto para poner en perspectiva la práctica relativa a él. Una valoración específica sólo de ella en el momento de firmar estas páginas sería aún prematura.