

# HACIA LA CONSTRUCCIÓN DESCENTRALIZADA DE LA PAZ: UNA OPORTUNIDAD PARA LA SOCIEDAD CIVIL, PARA EL DERECHO INTERNACIONAL Y PARA LA UNIÓN EUROPEA

ALICIA CEBADA ROMERO\*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA DIPLOMACIA PRIVADA: LA FORTALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL DERECHO INTERNACIONAL.
  1. LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO DE RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES.
  2. LA DIPLOMACIA PRIVADA.
  3. REGLAS DE LA MEDIACIÓN.
    - A) *¿Quién, cómo y dónde?*
    - B) *Límites jurídicos o de cómo el Derecho internacional puede ayudar a conseguir una verdadera paz.*
      - a) Paz/Justicia
      - b) Paz/Derechos Humanos.
    - C) *La flexibilidad de las normas internacionales o de cómo el Derecho internacional no debería dificultar el logro de acuerdos.*
- III. UN MODELO EUROPEO PARA LA CONSTRUCCIÓN DESCENTRALIZADA DE LA PAZ.
- IV. CONCLUSIONES.

---

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho Internacional Público, Eclesiástico y Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid, España. Directora del Programa de Gestión de Crisis y Consolidación de la Paz. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax).

## I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa ha entrado finalmente en vigor, y con él se han estrenado nuevos instrumentos institucionales al servicio de la acción exterior de la Unión Europea (UE). Tenemos ya un nuevo Presidente permanente del Consejo Europeo (Van Rompuy) y una Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad (C. Ashton). Queda por crear el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), futuro cuerpo diplomático de la UE, al frente del cual estará la Alta Representante. En el ámbito del Consejo de Ministros la formación Asuntos Exteriores, cuya presidencia corresponde a la Alta Representante, se desgaja del Consejo de Asuntos Generales, presidido por la Presidencia rotatoria del Consejo de Ministros.

A primera vista se puede apreciar que estrenamos una estructura muy compleja, para cuya efectividad se requerirá de los Estados que ocupen la Presidencia del Consejo de Ministros una renuncia parcial a su protagonismo y ciertas dosis de generosidad para favorecer el fortalecimiento de la figura del Presidente del Consejo Europeo y de la Alta Representante. Es bien sabido que el cargo del Alto Representante se ha visto fortalecido, por lo que Catherine Ashton tendrá el privilegio de disfrutar de una posición con un importante potencial. Una de las primeras misiones que la Sra. Ashton tendrá que afrontar será la de poner en funcionamiento el Servicio Europeo de Acción Exterior.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y su desarrollo exigirán que se siga reflexionando sobre el futuro de la acción exterior de la Unión y pueden ser magníficas ocasiones para tratar de aprovechar e impulsar algunas dinámicas positivas que se están produciendo en Europa. En nuestra región está alcanzando un notable desarrollo un modelo de construcción descentralizada de la paz, que la Unión puede aprovechar, con objeto de coordinarlo y encauzarlo tomando el ordenamiento jurídico internacional como punto de referencia. Este fenómeno se está produciendo de manera particularmente evidente en un ámbito concreto de la construcción de la paz, a saber, la mediación. A estudiar los desarrollos habidos en este terreno y la forma en que la UE debiera aprovecharlos y potenciarlos irá dedicado básicamente este artículo.

Aunque la mediación no es ni mucho menos una herramienta nueva para la Unión Europea, ésta ha reconocido de modo expreso la necesidad de reforzar sus capacidades en este ámbito. Lo hizo en el Informe, del 11 de diciembre de 2008 sobre la «aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución», con referencia

expresa al papel que la sociedad civil y las ONG pueden desempeñar como actores e interlocutores<sup>1</sup>. Esta referencia a la sociedad civil, en general, y a las ONG, en particular, es muy significativa, pues como se verá a lo largo de este trabajo, están desempeñando funciones cada vez más destacables en la búsqueda y la promoción de la paz. También es importante señalar que las capacidades de mediación se conciben en el Informe mencionado como una herramienta destinada a «la prevención temprana de la evolución de las amenazas hacia la constitución de fuentes de conflicto», que debe estar en el núcleo del enfoque de la acción exterior de la Unión Europea. La mediación, en efecto, puede contribuir, sin duda, a evitar que las disputas inevitables en las relaciones sociales, también en la sociedad internacional, deriven en conflictos violentos. Más recientemente, en el Consejo de la Unión Europea, se ha adoptado un Concepto conjunto del Consejo y la Comisión sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo<sup>2</sup>, que será analizado en la tercera sección de este trabajo.

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos facilita la aplicación de un modelo de relaciones exteriores articulado sobre la base del reconocimiento de un mayor peso a los instrumentos civiles de prevención y gestión de crisis y conflictos que a los militares, en la búsqueda de lo que se ha dado en llamar «poder inteligente»<sup>3</sup>. Parece claro,

---

<sup>1</sup> Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.

<sup>2</sup> Consejo de la Unión Europea. *Concept on strengthening EU Mediation and Dialogue capacities*. 15779/09, Bruselas 10 de noviembre de 2009.

<sup>3</sup> Sobre las características del «poder inteligente» en: CEBADA ROMERO, A., *La Unión Europea, ¿una acción exterior inteligente?*, Madrid: IUSTEL, 2009. Sobre los desarrollos de este concepto en EEUU véase por ejemplo el trabajo de *Center for Strategic and International Studies (CSIS) Commission on smart power*, bajo el lema: «a smarter, more secure America», [www.csis.org/smartpower](http://www.csis.org/smartpower). Estas palabras del Profesor Nye ilustran el objetivo de esta Comisión: «looking at how America wields power in the world and what type of posture is most effective. Hard power —basically military and economic might (coercion and payments)— is a vital element, but as we’ve seen over the past few years, it doesn’t necessarily translate into influence in today’s world. Smart power is about tapping into diverse sources of American power, including our soft power, to attract others. It is about how we can get other countries to share our goals without resorting to coercion, which is limited and inevitably costly»: [www.the-american-interest.com](http://www.the-american-interest.com). En la misma línea van los trabajos del *Centre for American Progress*, que han introducido el concepto de «seguridad humana» como uno de los tres ejes de lo que llaman «seguridad sostenible», junto con la seguridad nacional y la seguridad colectiva. Se puede encontrar más información sobre esta iniciativa en: [www.americanprogress.org](http://www.americanprogress.org). Llama la atención que uno de los actores de di-

ahora más que nunca, que la resolución pacífica de conflictos internacionales debe marcarse como una prioridad en la acción exterior de cualquier potencia, ya sea Estado u Organización internacional. En este sentido, cuando desde la Unión Europea se apuesta por el desarrollo de las capacidades de mediación, se está yendo en la dirección adecuada. En este empeño, los sujetos internacionales que tradicionalmente habían venido ejerciendo estas funciones, Estados y Organizaciones internacionales, incluyendo a la propia Unión Europea, deberían abrirse a la sociedad civil y a sus organizaciones, como actores y como interlocutores<sup>4</sup>, lo que apunta a impulsar la diplomacia privada como parte de lo que se podría denominar una *diplomacia decisiva*<sup>5</sup>.

En efecto, la construcción de la paz ha dejado de ser un terreno reservado a Estados y Organizaciones internacionales. Los actores privados activos en este ámbito, desarrollan un amplio abanico de actividades que van desde las tradicionales relacionadas con la prevención de conflictos, tales como la cooperación para el desarrollo o el trabajo en el campo de la promoción y protección de los derechos humanos, hasta otras que se pueden considerar más novedosas relacionadas con su participación en procesos de arreglo pacífico de controversias internacionales.

Como ya he adelantado, este trabajo se centrará en el análisis del auge de las organizaciones de diplomacia privada o diplomacia paralela y en la importancia que este fenómeno puede tener en el diseño de la futura acción exterior de la Unión Europea. Se trata de un advenimiento muy reciente, de hecho la mayor parte de los actores de diplomacia privada existentes

---

plomacia privada más importantes, *Crisis Management Initiative*, ya decía trabajar por la «seguridad sostenible». Véase el logo de CMI en su página web: [www.cmi.fi](http://www.cmi.fi).

<sup>4</sup> En general, sobre la relevancia de las ONG en relación con la aplicación y la creación del Derecho internacional, véase: PÉRET-PRAT, L., *Sociedad civil y Derecho*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; ABAD, M., *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie?. Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004; TEIJO, C., *Organizaciones Internacionales no gubernamentales y Derecho Internacional*, Editorial Dilex, Madrid, 2005; GONZÁLEZ, F., «El control internacional de las organizaciones no gubernamentales», *Revista IIDH*, 1997, n.º 25, pp. 29-44; PONS RAFOLS, X., «La actualización de las disposiciones que rigen el estatuto consultivo de las ONG en Naciones Unidas» *Anuario de Derecho Internacional*, 1998, vol. 14, pp. 381-416; SOBRINO HEREDIA, J.M., «La determinación de la personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales: Contribución del Consejo de Europa», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 42, 1990, pp.101-124.

<sup>5</sup> Expresión utilizada por la propia UE, al describir su Política Exterior y de Seguridad Común: <http://europa.eu/pol/cfsp>.

han surgido a partir de los 90<sup>6</sup>. El desarrollo de este tipo de diplomacia constituye una prueba más del desplazamiento del Estado desde una posición central en el ordenamiento jurídico y sociedad internacionales, así como del protagonismo creciente de la sociedad civil organizada. Tanto los Estados como las Organizaciones internacionales y, en particular, la Unión Europea deberían considerar la acción de las organizaciones de la diplomacia privada como capacidad al servicio de su propia acción exterior<sup>7</sup>.

Del mismo modo que no se concibe hoy la cooperación para el desarrollo sin la participación de las organizaciones no gubernamentales, tampoco se debería entender la diplomacia sin la participación de los actores de diplomacia privada o paralela. Se debería hablar, en este sentido, de diplomacia descentralizada. Y esta debería ser una de las pautas que guiara el diseño del futuro Servicio europeo de acción exterior (SEAE).

Este trabajo comienza con una conceptualización del fenómeno de la diplomacia privada y del marco jurídico en que se desarrolla (II). A continuación aborda el análisis del reconocimiento que este fenómeno debería recibir en el marco de la Unión Europea (III). Se cierra con unas conclusiones (IV).

## II. LA DIPLOMACIA PRIVADA: LA FORTALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL DERECHO INTERNACIONAL

### 1. LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO DE RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

En los últimos años venimos asistiendo a un auge imparable de la mediación internacional. El marco político y jurídico en que se encuadra la

---

<sup>6</sup> Una de las pocas excepciones es la Comunidad de San Egidio, organización confesional católica, que fue creada en 1968, pero que sólo empieza a desarrollar actividades de mediación en los ochenta y sobre todo en los 90 después de su actuación *exitosa en Mozambique*. Según el «*Private Diplomacy Survey 2008*», editado por Crisis Management Initiative (CMI), el Carter Center fue fundado en los 80; en los 90 se crearon el *Humanitarian Dialogue Center*, *Conciliation Resources* y *Olof Palme International Center*. La *Berhof Foundation*, *Crisis Management Initiative*, *Interpeace*, *Partners for Democratic Change International*, *Centro Internacional de Toledo para la Paz*, *Independent Diplomat* o *CSSProject for Integrative Mediation* fueron todas creadas a partir del año 2000. *The Private Diplomacy Survey 2008*, CMI. Disponible en [www.cmi.fi](http://www.cmi.fi).

<sup>7</sup> Para una crítica reciente de la diplomacia clásica: ROSS, C., *Independent Diplomat: dispatches from an unaccountable elite*. Cornell University Press, Ithaca, 2007.

mediación es el arreglo pacífico de controversias internacionales, principio fundamental del ordenamiento jurídico internacional, consagrado como tal en el artículo 2.3 de la Carta de Naciones Unidas (en adelante, la Carta). Es bien sabido que junto a la mediación el artículo 33 de la Carta enumera, sin pretensiones de exhaustividad, también otros medios de solución pacífica<sup>8</sup>. La Organización de Naciones Unidas cumple un papel fundamental en lo que se refiere a la resolución pacífica de controversias, pues sus distintas Instituciones —Asamblea General, Consejo de Seguridad, Secretario General y Tribunal Internacional de Justicia— tienen asignadas funciones específicas en esta área, que deben ser reconocidas por los Estados.

Así pues, la mediación se sitúa en el grupo de medios diplomáticos de resolución de controversias, que se distinguen de los medios jurisdiccionales, en que en los primeros las partes en el conflicto son las dueñas de la solución. En efecto, la solución jurídica final de la controversia a través de la mediación consiste siempre en un acuerdo entre las partes. La mediación se caracteriza, además, porque éstas reciben la asistencia de un tercero —el mediador—, que trata de acompañarlas en el camino hacia el acuerdo y al que se puede atribuir incluso la potestad para hacer propuestas. Sobre la base de estas coordenadas generales se puede definir la mediación como un mecanismo diplomático de resolución de controversias que se caracteriza porque en su desarrollo interviene un tercero que asiste a las partes, proponiendo incluso puntos de acuerdo para facilitarles el logro de una solución<sup>9</sup>.

El Secretario General de Naciones Unidas publicó, el 8 de abril de 2009, un informe sobre mediación: «Enhancing mediation and its supporting activities»<sup>10</sup>, en el que afirma que la demanda de los servicios de media-

---

<sup>8</sup> Otros textos jurídicos relevantes adoptados en el marco de Naciones Unidas son estas Resoluciones de la Asamblea General: Resolución 37/10, de 15 de noviembre de 1982: Declaración de Manila sobre resolución pacífica de disputas internacionales; la Resolución 43/51 de 5 de diciembre de 1988: Declaración sobre la prevención y la resolución de disputas y situaciones que pueden amenazar la paz y seguridad internacionales; y la Resolución 44/21, de 15 de noviembre de 1989: Declaración sobre el reforzamiento de la paz internacional, la seguridad y la cooperación internacional.

<sup>9</sup> Para un concepto más restrictivo de mediación, véase: VINDELOV, V., *Mediation: a non-model*, Copenhague, Djoef Publishing, 2007. Para ella y otros autores en la mediación pura, el mediador no realiza propuestas de solución. La Unión Europea, sin embargo, utiliza un concepto de mediación en el que se admite que el mediador pueda realizar propuestas. Véase: Consejo de la Unión Europea. *Concept on strengthening EU Mediation and Dialogue capacities*. 15779/09, Bruselas 10 de noviembre de 2009, p. 3.

<sup>10</sup> S/2009/189.

ción de Naciones Unidas se ha disparado en los últimos 10 años, para subrayar, a continuación, que tal auge no ha ido acompañado de un incremento de los recursos destinados a esta actividad. A iniciativa del propio Secretario General se creó, en 2006, una Unidad de apoyo a la mediación dentro del Departamento de Asuntos Políticos. Y en 2008 se ha establecido el «Mediation support stand-by team», adscrito al mismo Departamento. A pesar de estos refuerzos, el Secretario General deja muy claro en su Informe que los recursos siguen siendo insuficientes.

No cabe duda de que la mediación internacional ha ido ganando una importancia creciente en el terreno de la construcción de la paz. Así lo destaca el Secretario General de Naciones Unidas, que la califica en su Informe como el mecanismo de arreglo pacífico de controversias «más prometedor»<sup>11</sup>. Se detecta, no obstante, un déficit en el estudio de la mediación desde la perspectiva jurídica<sup>12</sup>. Los estudios de nuestra doctrina se han dirigido básicamente a los medios jurisdiccionales de resolución pacífica de controversias<sup>13</sup>. Sorprende esta falta de atención por parte de la doctrina jurídica al fenómeno de la mediación porque lo cierto es que de un lado, la existencia de ciertas normas jurídicas internacionales debe tomarse en consideración a la hora de diseñar un proceso de mediación y puede incluso condicionar la validez de un acuerdo final; y, de otro lado, los procesos de mediación pueden acabar influyendo en la transformación o evolución de las normas jurídicas internacionales.

---

<sup>11</sup> S/2009/189, p. 3.

<sup>12</sup> GOODPASTER, A., *A Guide to Negotiation and Mediation*, London: Brill Academic, 1997; TOUVAL, S., ZARTMAN, I.W. (Eds.), *International mediation in theory and practice*, Boulder: Westview Press, 1985.

<sup>13</sup> En la doctrina española: AGUILAR MAWDSLEY, A., «La validez o nulidad de las sentencias arbitrales en el Derecho Internacional Público», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 27-42; ANDRÉS, M. P., *El arbitraje internacional en la práctica convencional española 1974-1978*, Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981; MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Dir.), *El arbitraje internacional XII Jornadas de la AEPDIRI*, Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 1988. Se encuentran también muy pocos análisis en la doctrina jurídica sobre otros medios diplomáticos de resolución de controversias. En España: LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «Algunas consideraciones sobre la evolución de la conciliación». *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. *Estudios en homenaje al Profesor Manuel Díez de Velasco cit.*, pp. 439-455; CASTRO-RIAL GARRONE, F., «Las Comisiones internacionales de investigación» *Revista Española de Derecho Internacional*, 1986, n.º 2, pp. 519-541. Fuera de España: PAZARTZIS, Ph., *Les engagements internationaux en matière de règlement pacifique des différends entre États*. Paris: L.G.D.J., 1992.

## 2. LA DIPLOMACIA PRIVADA

En la actualidad, junto a la mediación oficial o de primera vía, existe una potente actividad de mediación «no oficial» —de segunda, tercera vías e incluso lo que se denomina *diplomacia de vía y media (track 1.5 diplomacy)*—, desarrollada por actores que carecen de personalidad jurídica internacional. La actividad realizada por estos actores es lo que se conoce como «diplomacia privada» o «diplomacia paralela»<sup>14</sup>.

En el Informe del Secretario General, al que se ha hecho referencia, se destaca que el arreglo pacífico de controversias es una responsabilidad soberana de los Estados y que éstos deberían desarrollar sus capacidades en este terreno<sup>15</sup>.

En la mediación de primera vía u oficial, el mediador oficial, que tiene detrás a un Estado o a una Organización Internacional, trabaja con los negociadores oficiales, que representan a las partes. En cambio, en la mediación de segunda vía actúa un mediador «no oficial» que interviene e intercede entre personas que aparecen dotadas de especial autoridad o legitimidad y que, si bien no representan oficialmente a las distintas partes enfrentadas, sí encarnan diferentes intereses en juego y pueden, además, ejercer cierta influencia —que puede acabar siendo determinante— sobre los representantes oficiales de las partes<sup>16</sup>. En esta segunda vía hay más espacio para la creatividad, pues se pueden proponer y discutir soluciones innovadoras y atrevidas que los negociadores oficiales todavía no están preparados para aceptar; propuestas que pueden acabar en algún momento en la mesa de negociación oficial. Además, en los procesos de mediación privada suele ser más fácil que los negociadores se desplacen desde las posiciones hacia la definición de necesidades y la articulación de pretensiones relacionadas con la satisfacción de éstas, terreno donde se puede facilitar una cierta identificación entre las partes, lo que puede llevarlas a un diálogo fructífero. Los procesos de diplomacia vía 1,5 serían aquellos en que encontramos a un mediador oficial intercediendo entre personas que no representan oficialmente a las partes o cuando los negociadores oficia-

<sup>14</sup> HERRBERG, A., «Alternative Diplomacy». *European Voice*. 11-17th May 2006.

<sup>15</sup> Informe S/2009/189, *cit. supra*, p. 3.

<sup>16</sup> El término «diplomacia de segunda vía/track two diplomacy» fue acuñado por primera vez en el libro editado por McDONALD, J. W., BENDAHMANE, D.B., *Conflict resolution: track two diplomacy*. Foreign Service Institute, United States Department of State, Washington DC, 1987.

les se dan cita en un proceso dirigido por un actor privado de mediación<sup>17</sup>. La tercera vía consiste en un mediador privado intercediendo entre representantes de la sociedad civil sin ninguna influencia directa en los negociadores oficiales (*grass-rot level*)<sup>18</sup>. Aunque los procesos de mediación son, en general, flexibles, los niveles de flexibilidad son aún mayores cuando se trata de procesos de mediación privados —incluyendo la diplomacia uno-punto-cinco (1,5)—.

El Secretario General de Naciones Unidas en su Informe sobre mediación internacional reconoce la importancia de los actores privados de mediación y se refiere a ellos expresamente en un anexo en que analiza las ventajas comparativas asociadas a los diferentes actores internacionales<sup>19</sup>. Menciona primero la principal debilidad de estas organizaciones, a saber, la imposibilidad de hacer un seguimiento de la implementación de los acuerdos<sup>20</sup>. Y, más adelante, se refiere a otro de sus puntos débiles, la disponibilidad limitada de recursos. No obstante el Secretario General reconoce también la importante colaboración que pueden brindar en el análisis de la situación sobre el terreno. Subraya también que normalmente estas organizaciones se pueden movilizar más rápidamente. Y reconoce que pueden verse como actores menos amenazantes por las partes en la controversia, pues no persiguen intereses geopolíticos, ni pueden usar ningún tipo de presión coercitiva sobre las partes, por lo que resulta más fácil para estos actores crear un ambiente de confianza<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> ALLEN, S., «Track one and a half diplomacy: searching for political agreement in the Caucasus». En: FITZDUFF, F. M., CHURCH, C. (Eds), *NGOs at the table: Strategies for influencing policies in areas of conflict*, Rowman & Littlefield, Oxford, 2004, pp. 57-76.

<sup>18</sup> Cuando se combinan todas las vías se habla de *multi-track diplomacy* o mediación de múltiples vías. Esta terminología ha sido asumida por Naciones Unidas: <http://peacemaker.unlb.org>.

<sup>19</sup> Sobre la creciente importancia de los actores privados en la resolución de conflictos, véase: FITZDUFF, M., CHURCH, C. (Eds), *NGOs at the table: cit. supra*.

<sup>20</sup> Informe, *cit. supra*, pp. 23 y 24.

<sup>21</sup> Añade también que: «Non-governmental organizations can help to facilitate informal processes that can feed into official mediation efforts, where those who have influence on the official negotiators are brought together in problem-solving workshops to enhance understanding of one another's interests, to explore creative ideas for resolving differences and to build channels of communication. Non-governmental organizations are also useful when they possess particular expertise on thematic, regional or process issues, which can be used to assist official mediators or the parties themselves. Local non-governmental organizations, which may have been involved in a particular context for years, can contribute to building constituencies for peace by engaging influential individuals and grass-roots actors

El Secretario General de Naciones Unidas va pues desgranando las ventajas comparativas de la mediación privada, refiriéndose a ésta como una especie de elemento complementario de los procesos de mediación oficial<sup>22</sup>. Sin embargo, los procesos de mediación gestionados por actores privados no siempre acompañan o van de la mano de un proceso de mediación oficial. En muchos casos se ponen en marcha cuando los procesos oficiales han fracasado o no se han iniciado en absoluto<sup>23</sup>. En otras ocasiones coexisten con los procesos oficiales sin que se haya formalizado ningún tipo de conexión entre ellos<sup>24</sup>. Lo ideal sería que hubiera una coordinación entre todos los mediadores, oficiales y no oficiales, que están actuando simultáneamente en un mismo escenario, pero la verdad es que esta coordinación no es una realidad siempre. El Secretario General alerta en su Informe sobre el peligro de que la descoordinación lleve a un fenómeno de forum-shopping<sup>25</sup>.

La mediación privada tiene una ventaja clara sobre la mediación oficial, cuando nos aproximamos a un conflicto desde determinados paradigmas, como el transformativo. De acuerdo con este enfoque, propuesto y conceptualizado por Bush y Folger<sup>26</sup>, el objetivo de un proceso de mediación no

---

and by linking these processes to official peace talks. They can help to ensure that civil society voices are heard, especially the voices of those that are often excluded, such as women, young people, victims, displaced persons and ethnic minorities, and that their perspectives are considered in the official mediation process». Informe, *cit. supra*, S/2009/189, p. 24.

<sup>22</sup> El Proceso *Shlaining*, organizado en estos momentos por *Conciliation Resources*, consiste en una serie de Jornadas de diálogo a las que se convoca desde el año 2000 a autoridades georgianas y Abjasias, así como a políticos y a representantes de la sociedad civil. Este Proceso «is designed to support the UN and OSCE processes». Véase: *The Private Diplomacy Survey 2008*, CMI, p. 37.

<sup>23</sup> Por ejemplo, la Comunidad de San Egidio se ofreció como mediador en Mozambique: [www.santegidio.org](http://www.santegidio.org). Las negociaciones se iniciaron formalmente en 1990 y en 1992 ya se había llegado a un acuerdo. Este es un caso de diplomacia 1.5.

<sup>24</sup> Piénsese en todas las organizaciones de la sociedad civil que están actuando en escenarios complejos, como los Balcanes Occidentales, Afganistán, Oriente Medio, Irak. Muchas de estas organizaciones llevan a cabo acciones de diplomacia privada, segunda y tercera vías, sin que haya ninguna comunicación formalizada con diplomacias oficiales. En el contexto de la transformación social se incluyen multitud de acciones que pueden ir desde la formación hasta la defensa de grupos vulnerables. En particular las operaciones de diplomacia de tercera vía tienen como objetivo restablecer las relaciones sociales (*bottom –up approach*) y normalmente no tienen ninguna conexión con los procesos oficiales.

<sup>25</sup> Informe *cit. supra*, S/2009/189, p. 13.

<sup>26</sup> BARUCH BUSH, R. A., FOLGER, J. P., *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

es sólo resolver problemas, sino provocar cambios más profundos en las personas y en las relaciones sociales. Dado el carácter intraestatal de muchos conflictos actuales, la necesidad de introducir dinámicas nuevas en las relaciones sociales entre grupos diferenciados por razones étnicas, religiosas, culturales o políticas parece clara<sup>27</sup> y, por tanto, se apunta al acierto de este tipo de enfoques. Las dos claves en este paradigma son el empoderamiento y el reconocimiento. Empoderamiento entendido como un proceso en el que se transfieren a las partes las herramientas adecuadas para que gestionen de una manera más eficaz el conflicto, para que puedan resolverlo por sí mismas<sup>28</sup>. El reconocimiento se consigue cuando una parte ha desarrollado una cierta empatía hacia la otra y es capaz de ser comprensivo con los intereses y necesidades de ésta. En un proceso de mediación que se enfoque desde este paradigma transformativo, el mediador tratará de ayudar a las partes facilitándoles la adquisición de habilidades y técnicas que les permitan analizar los problemas de un modo diferente y finalmente tomar decisiones que no habrían tomado antes. El reconocimiento y empoderamiento pueden ser facilitados por el mediador a través de la formulación de las preguntas adecuadas en el momento oportuno y de la mejor manera. Por otro lado, a veces poder establecer el diálogo es ya un logro en sí mismo. Si se consigue involucrar a las partes en un proceso de diálogo real, de calidad, se habrá producido un cierto empoderamiento y las partes se encontrarán en la ruta adecuada para llegar al reconocimiento, pues no cabe duda de que el diálogo es, en sí mismo, una herramienta transformadora poderosísima, un instrumento democrático de primer orden<sup>29</sup>.

El paradigma transformativo es diferente del orientado hacia la resolución de problemas, por el que opta el Secretario General cuando habla de la mediación en su Informe<sup>30</sup>. La resolución de problemas (*problem-solving*) es un enfoque más frecuente en la mediación oficial, que suele buscar resultados a corto plazo. En el modelo transformativo, en cambio, se parte

---

<sup>27</sup> LEDERACH, J. P., *Preparing for peace: Conflict Transformation across cultures*. Syracuse University Press, Syracuse, 1995.

<sup>28</sup> En este sentido es interesante la experiencia de «mediación integradora» de CSSP en la municipalidad de Rahovec/Orahovac, en Kosovo. Se puede encontrar información sobre este proyecto en: [www.cssproject.org](http://www.cssproject.org)

<sup>29</sup> M.S. Umbreit, por ejemplo, sugiere que los procesos de mediación deben estar orientados hacia el diálogo, más que hacia la resolución del conflicto. Habla de «restorative justice dialogue», véase por ejemplo: UMBREIT, M. S., VOS, B., COATES, R.B., *Restorative Justice Dialogue: Evidence based Practice*, 2006. Disponible en: [www.cehd.umn.edu](http://www.cehd.umn.edu).

<sup>30</sup> S/2009/189, p. 9.

de la base de que el proceso de mediación requiere su tiempo y que las soluciones se alcanzarán a más largo plazo<sup>31</sup>. Veremos en la sección III de este trabajo que la Unión, en cambio, parece optar por el paradigma transformativo.

Si consideramos que la mediación está, en última instancia, al servicio de las personas y que de lo que se trata es de protegerlas de las consecuencias de una mala gestión de un conflicto, el círculo se cierra. Una mediación al servicio de las personas será una mediación humanitaria<sup>32</sup>.

Por otro lado, el Derecho internacional puede ser un instrumento más que facilite el empoderamiento de las partes. La presencia de expertos en Derecho internacional en los procesos de mediación no oficial es recomendable en este sentido, pues pueden por ejemplo informar a las partes e instruir las sobre las posibilidades de acceder a mecanismos internacionales de garantía de los derechos humanos. La simple difusión de la existencia de ciertas normas internacionales entre los participantes en un proceso de mediación puede facilitar el empoderamiento. Aunque un mediador no puede ejercer de experto en Derecho internacional, esto no significa que deba prescindir de la existencia de este Derecho. Sobre esta cuestión se profundizará en el apartado II.3.b de este trabajo.

En el marco del paradigma transformativo/humanitario, los actores de diplomacia privada están llamados a desplegar un abanico de actividades mucho más amplio que el que desarrollan los diplomáticos oficiales. El diálogo, en el ámbito de la diplomacia privada, no tiene que ir necesariamente ligado a una negociación, sino que se concibe como una dinámica que pretende transformar profundamente la relación entre las partes. Los procesos de mediación no oficial abren un espacio para la participación de la sociedad civil local, representando una oportunidad de reforzar el papel de ésta en la promoción de la paz. A medida que la participación de la sociedad civil se va afianzando se genera también una presión adicional para afrontar la cuestión de la justicia<sup>33</sup>. O dicho de otra manera, el desarrollo

---

<sup>31</sup> Sobre las diferencias entre el modelo transformativo y el modelo de resolución de problemas, véase: NEWBERRY, S., «Problem solving versus transformative mediation», disponible en [www.mediate.com](http://www.mediate.com). Habla de «estilos de mediación» ZUMETA, Z., «Styles of mediation: facilitative, evaluative, transformative». Disponible en: [www.mediate.com](http://www.mediate.com).

<sup>32</sup> El *Center for Humanitarian Dialogue*, utiliza el calificativo humanitario de una manera más restringida para referirse al alivio de las consecuencias de los conflictos armados.

<sup>33</sup> KRITZ, N.J., «Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice». En: BASSIOUNI, M. C. (Ed.), *Post-Conflict Justice*, Transnational Publishers: New York, 2002, p. 56.

de acciones de diplomacia privada favorece la participación de la sociedad civil en la búsqueda de justicia y en la depuración de responsabilidades<sup>34</sup>. Este proceso de fortalecimiento o empoderamiento de la sociedad civil tiene consecuencias muy profundas en la transformación no sólo de las relaciones internacionales, sino también del propio Derecho internacional. Albert Galinsoga habla del desarrollo de una «conciencia jurídica universal» y lo vincula directamente «al desarrollo de una sociedad civil de ámbito universal como expresión de una democratización de las relaciones internacionales»<sup>35</sup>. Se debe llamar la atención que en la diplomacia privada el fortalecimiento de la sociedad civil se produce en el marco de una relación horizontal (sociedad civil como actor y como interlocutor).

También conviene subrayar que en los procesos de mediación privada puede resultar más sencillo promover la participación de la mujer<sup>36</sup>. Muchos proyectos de los actores de diplomacia privada están financiados con fondos de Gobiernos o de Organizaciones Internacionales, incluyendo la UE. La participación de mujeres en los procesos de mediación así financiados es ya, en muchos casos un elemento que se tiene en cuenta para decidir la asignación de esos fondos. En el ámbito de la mediación oficial, el Secretario General hace también un llamamiento a favor del nombra-

<sup>34</sup> Sobre este punto véase: ROHT-ARRIAZA, N., «Civil Society in processes of accountability». En: BASSIOUNI, M. C. (Ed.), *Post-Conflict... op. cit.*, pp. 98 y ss.

<sup>35</sup> GALINSOGA, A., «El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal». En: RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., PÉREZ VERA, E. (Coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje a J.A. Carrillo Salcedo*, Tomo II, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, p. 649. También se podría hablar de la aparición de un «Derecho constitucional global». Véase: CEBADA ROMERO, A., «El Derecho internacional al servicio de una transformación democrática global», en: VILLORIA, M., WENCES, I. (Eds.), *Instituciones, procesos y estructuras de la cultura de la legalidad*. Los libros de la Catarata, Madrid, 2010 (en imprenta).

<sup>36</sup> En palabras del Secretario General de Naciones Unidas: «In its resolutions 1325 (2000) and 1820 (2008), the Security Council called for an increase in the participation of women at decision-making levels in peace processes. Indeed, most processes still involve only the male representatives of warring parties. The absence of women and the resultant failure of peace agreements to deal with women's issues leads, however, to perpetuation of discrimination against women, their continued marginalization in the post-conflict society, and de facto impunity for abuses such as sexual violence during conflict. Peace processes, therefore, need to ensure not only adequate representation of women as participants and observers but also gender expertise in agenda-setting, substantive talks and implementation, in order to redress past inequalities, so that new institutions can be built to provide greater social justice for all» S/2009/189, p. 9.

miento de más mujeres como enviados especiales de Naciones Unidas, recalcando que hasta ahora sólo ha habido 8 mujeres<sup>37</sup>. Y más llamativo, si cabe, es el caso de la Unión Europea en cuyo ámbito ninguna mujer ha sido nombrada todavía como representante especial de la UE en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En la actualidad hay 11 hombres ocupando dichas posiciones. Hay que decir, no obstante, que el nombramiento de Catherine Ashton como Alta Representante supone un cambio substancial. Por otro lado, en el concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo de la Unión Europea, recientemente adoptado por el Consejo de la UE, se especifica que la promoción de la participación de la mujer en los procesos de diálogo y mediación es una de las directrices en este ámbito<sup>38</sup>.

En un paradigma transformativo-humanitario, la sensibilidad cultural es una condición necesaria del proceso de mediación. Cuando la «distancia» cultural que separa al mediador y a las partes es demasiado grande, es conveniente contar con *insider mediators*<sup>39</sup>. Más en general, Naomí Roht-Arriaza establece que la relación de los mediadores y facilitadores con la sociedad civil local es esencial para conseguir información que puede ayudar a diseñar estrategias post-conflicto con mayores garantías de éxito<sup>40</sup>. Esta conexión entre mediadores y sociedad civil local es una característica de los procesos de diplomacia privada o paralela, en los que gracias a dicha conexión resulta más fácil obtener valiosa inteligencia cultural que debería ser de gran interés para los mediadores oficiales. Parece recomendable, pues, que cuando hay una gran distancia cultural entre los mediadores oficiales y las partes, la diplomacia oficial se deje acompañar por actores de diplomacia privada.

---

<sup>37</sup> S/2009/189, p. 7.

<sup>38</sup> Consejo de la Unión Europea. *Concept on strengthening...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>39</sup> *Insider mediators: exploring their key role in informal peace process*. Berghof Foundation for Peace Support; Swiss Peace; CSS; 2009, p. 10. Y en p. 16: «Many of the insider mediators speak of a religious or spiritual dimension to their work that provides them with inspiration and guidance. There are also cultural practices, ways of understanding reality and communication skills that are unique to a specific culture, and that insider mediators can tap into and make use of in their work».

<sup>40</sup> ROHT-ARRIAZA, N., «Civil society...», *loc. cit.*, p. 99.

### 3. REGLAS DE LA MEDIACIÓN

#### A) ¿Quién, cómo y dónde?

Con carácter previo a la definición precisa del proceso el mediador debería haber decidido quiénes van a participar en el mismo. La regla general es que un proceso de mediación debería ser lo más inclusivo posible<sup>41</sup>. En el caso de la mediación oficial puede ser más fácil identificar a las Partes en el conflicto, pero será más complicado definir quiénes sin ser parte directamente tienen un interés en juego y deberían ser llamados a participar de algún modo en la negociación. En el caso de la mediación privada las combinaciones posibles se multiplican, puesto que no siempre se trata de identificar a las Partes en el conflicto, sino que en los procesos de segunda y tercera vías habrá que seleccionar a los representantes de la sociedad civil de las Partes. En el caso de la mediación oficial el mediador no va a decidir quién debe negociar oficialmente en nombre de cada una de las Partes, tampoco en la mediación privada entre negociadores oficiales, pero sin embargo en los procesos de segunda y tercera vías, en muchos casos el mediador tendrá que seleccionar a quiénes dentro de la sociedad civil representan un interés determinado que se considera que debe estar contemplado en el proceso de mediación. En los procesos de mediación privada el mediador puede jugar un papel importante a la hora de elegir a los participantes.

El proceso, el cómo, es fundamental en el ejercicio de la función de mediación, sobre todo si estamos aplicando un modelo transformativo de diplomacia privada. La voluntad de los participantes es crucial, las reglas que regirán el proceso deberán ser consensuadas y, por tanto, puestas en conocimiento de las Partes con carácter previo. La transparencia, en este sentido, debe ser total, si el mediador no quiere ser acusado de parcialidad. Por otro lado, si hay una regla clara que debe impregnar el diseño el proceso esa debe ser, a mi juicio, la flexibilidad.

Hay dos cualidades muy importantes que deben adornar la actuación del mediador: la imparcialidad y la empatía<sup>42</sup>. La imparcialidad no exige al mediador que no tenga una posición o una opinión sobre el asunto o asuntos que se están discutiendo, sino más bien que durante el proceso respete la más estricta neutralidad, sin tomar partido por ninguna de las partes.

---

<sup>41</sup> Pero... «Inclusión is a challenge for every peace process». Centre for Humanitarian Dialogue. *A guide to mediation. Enabling peace process in violent conflict*. 2007, p. 13.

<sup>42</sup> S/2009/189, p. 6.

Por otro lado, sólo si el mediador se aproxima de manera empática a las Partes será capaz de encontrar puntos de entrada y evitar cuestiones en las que se puede llegar a un punto muerto. La empatía se facilita y se demuestra si el proceso se ha diseñado desde la sensibilidad cultural a la que antes se ha hecho referencia.

Por último, en relación con el dónde, hay que localizar el proceso en un lugar seguro. Básicamente, un lugar seguro será aquel que las Partes consideren como tal.

### B) *Límites jurídicos o de cómo el Derecho internacional puede ayudar a conseguir una verdadera Paz*

Para ilustrar el importante papel que puede estar llamado a jugar el Derecho internacional en los procesos de mediación, a la hora de garantizar que se llega a una paz de calidad, me voy a referir a dos dilemas que se pueden plantear en la búsqueda de ésta. Las cuestiones que se tratarán no afectan únicamente a los mediadores privados, sino también a los oficiales, es más se plantean a cualquier actor que se involucre en la búsqueda y construcción de la paz.

Se trata, pues, de analizar dos cuestiones básicas: ¿Se puede llamar paz a una situación a la que se llega sin haber hecho justicia? ¿Se puede aceptar como válido y fundador de una paz estable y duradera a un acuerdo en el que se menosprecian los derechos humanos de ciertos sectores de la población?

#### a) Paz/Justicia

A pesar del contenido claro del artículo 2.3 de la Carta de Naciones Unidas, uno de los dilemas que se viene planteando en los procesos de arreglo pacífico de controversias, incluyendo los procesos de mediación, es cómo conseguir un equilibrio entre paz y justicia. Se han buscado respuestas a través del diseño de modelos de justicia transicional. Y parece claro que en la búsqueda de este equilibrio entre estos dos valores fundamentales resulta imprescindible echar un vistazo a ciertas normas internacionales en torno a las cuales ha cristalizado un consenso universal.

Uno de los procesos de mediación recientes que se suele poner como ejemplo de éxito, se ha empezado a cuestionar porque se dejó pendiente la resolución del capítulo de la justicia. Estoy hablando de Aceh. El Proceso

en Aceh estuvo liderado por *Crisis Management Initiative*, presidida por Ahtisaari, e impulsado de manera determinante por la urgencia humanitaria que había causado el tsunami<sup>43</sup>. Se trató de un ejercicio de diplomacia *uno-punto-cinco* (1,5) en el que CMI no actuó sólo<sup>44</sup>. La mediación dio un resultado positivo inusualmente rápido, pues culminó con un Acuerdo de paz (el Memorando de Helsinki), adoptado en agosto de 2005<sup>45</sup>, en que la justicia se trató como una cuestión menor, que se cerró con una escueta referencia a la creación de un Tribunal de Derechos Humanos y de una división de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, en Aceh (artículos 2.2 y 2.3). Ninguno de los dos organismos ha colmado las expectativas<sup>46</sup>.

En Indonesia se aplican simultáneamente distintos sistemas de justicia. En primer lugar, el general basado en el Derecho positivo; en segundo lugar, la *syariah*, basada en los principios jurídicos islámicos; y, por último, el *Adat*, basado en las costumbres y usos locales. Recientemente se está empezando a proponer, en el marco de la *Syariah* y el *Adat*, que el perdón y el pago de indemnizaciones sean aceptados como formas de hacer justicia. En efecto, ante el fracaso de los intentos de crear la Comisión para

<sup>43</sup> Ahtisaari preside uno de los actores de diplomacia privada más importantes: *Crisis Management Initiative* (CMI). En la página web de CMI podemos encontrar los pormenores del proceso de mediación. Aunque se pidió a Ahtisaari y a CMI que mediara en abril de 2004, lo cierto es que hasta que no se produjo el tsunami no se confirmó la voluntad de las partes de poner fin al conflicto: «CMI and its Chairman President Ahtisaari were asked to facilitate talks between the Government of Indonesia and GAM in spring 2004, with intensified contacts later in 2004. The readiness of both Government of Indonesia and the Free Aceh Movement to negotiate was strengthened and confirmed after the tsunami hit Aceh in December 2004». Véase CMI Annual Report, 2005. Disponible en [www.cmi.fi](http://www.cmi.fi). Véase también: ASPINELL, E., Informe para Centre for Humanitarian Dialogue. *Peace without justice? The Helsinki peace process in Aceh*, 2008. CUNLIFFE, S., RIYADI, E., ARWALEMBUN, R., BOLI TOBI, H., *Negotiating Peace in Indonesia. Prospects for building peace and upholding justice in Maluku and Aceh*. Initiative for Peacebuilding, Mediation Cluster, Junio 2009, pp. 17 y ss. Alrededor de 150.000 personas murieron en Aceh como consecuencia del tsunami de 26 de diciembre de 2004.

<sup>44</sup> «CMI was not the only actor involved. It was supported by a network of NGOs, governments, international organisations and individuals. This helped CMI to concentrate on the facilitation of talks without compromising its impartiality» CMI Annual Report 2005. For CMI, right from the start, it was vital to plan the Aceh peace process with a multilevel as well as multitrack approach».

<sup>45</sup> Para los pormenores de la negociación, véase: CUNLIFFE, S. (et al.), *Negotiating... cit.supra*.

<sup>46</sup> Para más detalles, véase: ASPINELL, E., *Peace without... op. cit.*, pp. 27 y ss.

la reconciliación y paz y el decepcionante resultado de la acción de los tribunales de derechos humanos, la Coalición por la verdad y la recuperación aboga por el perdón y la reconciliación en relación con perpetradores locales que han cometido crímenes relativamente pequeños. Como culminación del proceso de reconciliación se propone el pago de indemnizaciones<sup>47</sup>.

No obstante, la vía indemnizatoria tiene sus límites. El Tribunal constitucional indonesio declaró inconstitucional la Ley 27/2004 por la que se había creado la Comisión nacional de verdad y reconciliación porque dejaba abierta la posibilidad de que culpables de graves violaciones de derechos humanos quedaran impunes<sup>48</sup>. Esta jurisprudencia descansa sobre la idea de que el perdón y el pago de indemnizaciones no son formas válidas de hacer justicia en estos casos<sup>49</sup>. El Tribunal constitucional indonesio se

---

<sup>47</sup> Coalition for truth recovery. «A proposal for Remedy for Victims of Gross Human Rights Violations in Aceh». Working Paper, 14 de junio de 2007, pp. 23-24. Véase: ASPINELL, E., *Peace without... op cit.*, p. 30.

<sup>48</sup> Disponible en [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id). La decisión del Tribunal Constitucional ha complicado el proceso de creación de la Comisión de Reconciliación y Verdad en Aceh, de hecho ni siquiera la Comisión Nacional está operativa, pues todavía no se ha promulgado la nueva Ley que debe sustituir a la de 2004.

<sup>49</sup> Encontramos otro ejemplo interesante en Ruanda. Se ha recurrido allí al sistema de justicia local «gacaca» para castigar a los miles de culpables de graves violaciones de derechos humanos (La Ley Orgánica por la que se establecen estos tribunales se puede encontrar en: [www.inkiko-gacaca.gov.rw](http://www.inkiko-gacaca.gov.rw). Ley Orgánica n.º 28/2006 de 27/06/2006). Sólo los imputados por diseñar y liderar el genocidio o aquellos cuyos crímenes alcanzaron especial notoriedad o brutalidad o los que cometieron crímenes de tortura sexual quedan excluidos de la posibilidad de ser sometidos a este sistema de justicia local tradicional. Todos los demás: asesinos y cómplices, imputados por lesiones o por delitos contra la propiedad pueden ser juzgados en los tribunales gacaca (KRITZ, N.J., «Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice». En BASSIOUNI, M.C. (Ed.), *Post-Conflict, cit.*, p. 77). En estos tribunales se ofrece una sustanciosa reducción de la pena a cambio de una total cooperación y de la confesión de la verdad por parte de los imputados. Pueden surgir dudas sobre si el sistema gacaca es «suficiente» para considerar que se ha hecho justicia; de hecho, se critica no sólo desde el lado de las víctimas, sino también desde el lado de los acusados. Los primeros se quejan de que los juicios se basan fundamentalmente en los testimonios de testigos y de que éstos no están lo suficientemente protegidos; los acusados denuncian que no pueden contar con un abogado, por lo que sus derechos de defensa se ven mermados. (Se puede encontrar un Informe sobre los Juicios en los Tribunales Gacaca en [www.inkiko-gacaca.gov.rw](http://www.inkiko-gacaca.gov.rw)). Pero lo cierto es que se ha conseguido agilizar los juicios, se ha abierto una puerta a la participación de las comunidades locales y se ha facilitado la reintegración a estas comunidades de los perpetradores, después de haber sido castigados. Hay que pensar que los imputados por crímenes relacionados con el genocidio de 1994 superan las 100.000 personas y muchas de ellas se encontraban confinadas en prisiones en espera de juicio.

hizo eco de las normas de Derecho internacional que prohíben la impunidad de aquellos que han cometido crímenes de guerra y/o crímenes contra la humanidad<sup>50</sup>.

Ya se había sentado un precedente muy claro en esta línea en Sierra Leona, donde el Acuerdo de Lomé (1999)<sup>51</sup> se había negociado bajo la condición, impuesta por ambas partes, de que se garantizara la impunidad total<sup>52</sup>. Sin embargo el Acuerdo negociado en estos términos resultó muy difícil de implementar. De hecho, tras varias violaciones por parte de los rebeldes, a punto estuvo de reactivarse el conflicto en mayo de 2000. La rápida intervención británica y de Naciones Unidas, que reforzaron su presencia en la zona, contribuyeron a evitar que estos sucesos violentos derivaran en una reactivación del conflicto armado. El Gobierno tomó plena conciencia de que había que juzgar a los perpetradores de violaciones graves de derechos humanos, pero también sabía que era muy difícil hacerlo a través de tribunales nacionales, así que inició conversaciones con Naciones Unidas. El resultado de estas conversaciones fue un acuerdo entre Naciones Unidas y Sierra Leona, por el

---

Hacen referencia a los problemas originados por estos tribunales locales: SRIRAM, C.L., MARTÍN-ORTEGA, O., HEMAN, J., «Beyond justice versus peace: transitional justice as part of peacebuilding strategy» *Center on Human Rights in Conflict. Working Paper*, n.º 1, 2009, p. 9.

<sup>50</sup> Lo ha dicho muy bien BASSIOUNI: «The realpolitik of reaching political settlements without regard to a post-conflict justice component is no longer acceptable». BASSIOUNI, M. C., «Accountability for violations of International humanitarian law and other serious violations of human rights». En BASSIOUNI, M.C. (Ed.), *Post-Conflict cit.*, p. 3. Véase también: ROHT-ARRIAZA, N., «State responsibility to investigate and prosecute human rights violations in international law», *78 Cal. L. Rev.* (1990), p. 449; BASSIOUNI, M. C., «Combating Impunity for International Crimes», *71 U. Colo. L. Rev.* 2000, p. 209.

<sup>51</sup> HAYNER, P., *Negotiating peace in Sierra Leone: Confronting the justice challenges*, diciembre 2007, Informe para el Centre for Humanitarian Dialogue e International Center for Transitional Justice.

<sup>52</sup> La amnistía aparecía recogida en el artículo IX del Acuerdo. Aunque el representante de Naciones Unidas logró incluir a última hora —y ante la sorpresa de las Partes— una cláusula de descarga de responsabilidad, aclarando que: «The United Nations holds the understanding that the amnesty and pardon in Article IX of the agreement shall not apply to international crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and other serious violations of international humanitarian laws» Las primeras directrices dirigidas a los Representantes de Naciones Unidas sobre ciertos aspectos de la negociación en resolución de conflictos, fueron elaboradas por la Oficina del Secretario General de UN a mitad de 1999. Parece que estas directrices llegaron al Representante especial de NU en Lomé, Francis Okelo, sólo unos días antes de firmar el Acuerdo de Lomé (Sierra Leona), obligándole a introducir una nota al lado de su firma, referida al artículo IX del Acuerdo.

que se creaba un Tribunal mixto, el Tribunal Especial para Sierra Leona<sup>53</sup>. En su informe sobre el Tribunal, el Secretario General de Naciones Unidas consideró que la concesión de impunidad por el Acuerdo de Lomé era contraria al Derecho internacional y que, por tanto, no era un obstáculo a la actuación del órgano jurisdiccional<sup>54</sup>.

La Corte interamericana de derechos humanos también ha establecido la ilegalidad de la impunidad otorgada a través de las Leyes de Amnistía, las denominadas por Cançado Trindade «autoamnistías»<sup>55</sup> concedidas en el marco de procesos de reconciliación nacional<sup>56</sup>.

En su Informe sobre mediación<sup>57</sup> el Secretario General de Naciones Unidas se ha vuelto a pronunciar sobre esta cuestión estableciendo que Naciones Unidas no debe apoyar ningún acuerdo de paz en el que se trate de garantizar la impunidad a los responsables de graves violaciones de derechos humanos. Y recomienda a los representantes de Naciones Unidas en negociaciones de paz que dejen siempre claro que ninguna estipulación en relación con la impunidad impediría la actuación de la Corte Penal Internacional, en caso de tratarse de situaciones sobre las que ésta pueda ejercer su jurisdicción.

Es una cuestión relevante, que se sigue planteando. La defensa de Radovan Karadzic ante la Corte Penal para la exYugoslavia ha alegado que Richard Holbrooke, enviado especial de la ONU en la Yugoslavia de los

---

<sup>53</sup> Sobre lo ocurrido en Sierra Leona, véase también: KRITZ, N.J., «Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice». En BASSIOUNI, M.C. (Ed.), *Post-Conflict*, cit., pp. 66-70. Subraya que en contextos como el de Sierra Leona un Tribunal internacional o mixto no es suficiente para hacer justicia y que su labor tiene que ser complementada con la de otros mecanismos como las comisiones de verdad y reconciliación.

<sup>54</sup> Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un tribunal para Sierra Leona, S/2000/915, de 4 de octubre de 2000, párr. 24. También declaraba que «[A]unque reconocen que la amnistía es un concepto jurídico aceptado y una muestra de paz y reconciliación al final de una guerra civil o de un conflicto armado interno, las Naciones Unidas mantienen sistemáticamente la posición de que la amnistía no puede concederse respecto de crímenes internacionales como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves del derecho internacional humanitario», párrafo 22.

<sup>55</sup> Voto razonado en el caso *Almonacid Arellano y otros v. Chile*. Disponible en: *Revista Ius et Praxis*, 12 (2): 349 - 362, 2006: [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)

<sup>56</sup> Caso *Barrios Altos c. Perú*, Sentencia de 14 de marzo de 2001; Caso *Almonacid Arellano y otros c. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. En el asunto *Almonacid Arellano*, la Corte Interamericana declaró que la «prohibición de cometer crímenes de lesa humanidad es una norma de *ius cogens*, y la penalización de estos crímenes es obligatoria conforme al derecho internacional general» (véase párrafo 99).

<sup>57</sup> «Enhancing mediation and its supporting activities», cit. *supra*, S/2009/189.

años noventa, le prometió a Karadzic inmunidad a cambio de que abandonase la vida pública para facilitar la implementación de los Acuerdos de Dayton. Holbrooke ha venido negando que ese acuerdo existiese y, en cualquier caso, la Corte Penal ha señalado —en línea con los límites a la impunidad a los que ya me he referido— que incluso aunque existiera, no le reconocería inmunidad a Karadzic<sup>58</sup>. En efecto, en su Decisión sobre la inmunidad de Karadzic, el Tribunal Penal para la exYugoslavia establece que cualquier acuerdo que concediese amnistía en caso de genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad sería inválido de conformidad con el Derecho internacional<sup>59</sup>.

Hay más ejemplos recientes que demuestran que los Estados son conscientes y aceptan la existencia de esta norma internacional. Por ejemplo en la República Democrática del Congo el Gobierno ha concedido una amnistía a los grupos rebeldes y a las milicias procedentes del norte y sur de Kivu, amnistía de la que se excluyen, sin embargo, los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio<sup>60</sup>. Por otro lado, en el Informe que ha publicado recientemente la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia sobre el conflicto civil liberiano, se recomienda enérgicamente el enjuiciamiento de los responsables de graves violaciones de derechos humanos durante el conflicto (1979-2003)<sup>61</sup>.

Por tanto, independientemente de que determinadas sociedades puedan, por distintas razones, ser más proclives al perdón o estén dispuestas a una reconciliación, después de haber sufrido las consecuencias de un largo conflicto, el ordenamiento jurídico internacional no permite la impunidad en estos casos<sup>62</sup>. Por tanto, el ordenamiento jurídico internacional es un punto

<sup>58</sup> *Boletín de Justicia Transicional*, n. 12, ECP, mayo-junio 2009, p. 18. Se puede consultar en: <http://escolapau.uab.cat>.

<sup>59</sup> *Trial Chamber Decision on the Accused's Second Motion for Inspection and Disclosure: Immunity Issue*, ICTY-2008-IT-95-5/18-PT (17 December 2008) [www.icty.org](http://www.icty.org), párrafo 25.

<sup>60</sup> *Boletín de Justicia Transicional*, n. 12, ECP, mayo-junio 2009.

<sup>61</sup> El informe se ha presentado en junio de 2009: *The truth and reconciliation commission of Liberia: summary of preliminary findings, determinations and recommendations*. Se puede consultar en: [www.trcofliberia.org](http://www.trcofliberia.org).

<sup>62</sup> No obstante, estas cuestiones siguen originando discusión. En estos momentos, hay un debate abierto en Camboya. El fiscal internacional de las Cámaras Especiales en las Cortes de Camboya, Robert Petit, ha anunciado su dimisión que se hará efectiva a partir de septiembre. Se han hecho públicas las desavenencias entre Petit y el fiscal camboyano Chea Leang. Mientras que el primero quiere que prosigan los juicios y cree que habría que llevar a más autoridades ante el Tribunal, Chea Leang ha mostrado su desacuerdo por el peligro de que

de referencia ineludible en los procesos de mediación y no sólo en los oficiales, sino también en los privados. Y de acuerdo con ese ordenamiento jurídico, se puede decir que en ninguna circunstancia se pueden llegar a justificar o perdonar crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad<sup>63</sup>, sin que los culpables de tales crímenes hayan sido sometidos a la justicia. Este tipo de crímenes deben ser condenados, repudiados y castigados en cualquier escenario cultural y en cualquier contexto jurídico.

#### b) Paz/Derechos Humanos

La pregunta que formulaba era si se puede considerar que se ha establecido la paz cuando se llega a un acuerdo sacrificando ciertos derechos de algunos sectores de la población. Una paz que no respeta los estándares internacionales de protección de los derechos humanos será probablemente sólo un espejismo.

Me voy a referir aquí al caso de Bosnia-Herzegovina y al Acuerdo de Dayton, que aunque no es un caso de mediación privada me sirve perfectamente para ilustrar la idea de que no es posible establecer una paz duradera y estable sin que se reconozcan los derechos humanos de todos. En los asuntos Sejdic y Finci c. Bosnia Herzegovina<sup>64</sup>, la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá que decidir si los artículos 4 y 5 de la Constitución de Bosnia-Herzegovina, basada en los Acuerdos de Dayton incumplen el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Los demandantes son un ciudadano bosnio de la etnia roma y un ciudadano bosnio judío, que no pueden concurrir como «elegibles» a las elecciones presidenciales ni a las parlamentarias en Bosnia Herzegovina, debido precisamente

---

nuevos juicios acaben desestabilizando la situación en el país. En estos momentos se debate la posibilidad de establecer una Comisión de la Verdad y Reconciliación que, en opinión de Petit, nunca se debería concebir como una alternativa a la actuación de los jueces, sino como un mecanismo complementario.

<sup>63</sup> El Secretario General de Naciones Unidas establece en su Informe sobre responsabilidad de proteger: «Moreover, if principles relating to the responsibility to protect are to take full effect and be sustainable, they must be integrated into each culture and society without hesitation or condition, as a reflection of not only global but also local values and standards. This should not be an impossible task since no community, society, or culture publicly and officially condones genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity as acceptable behaviour. On this principle, Member States are united» A/63/677, de 12 de enero de 2009, p. 20.

<sup>64</sup> 27996/06 y 34836/06, Dervo SEJDIC y Jakob FINCI contra Bosnia y Herzegovina.

a su origen roma y judío, respectivamente. Los artículos 4 y 5 de la Constitución de Bosnia Herzegovina establecen que sólo las personas pertenecientes a unos de los «pueblos constituyentes», bosniacos croatas o serbios, pueden ejercer el derecho de sufragio pasivo en estas elecciones. Se excluye, constitucionalmente a «los otros», es decir, a los que forman parte de otras minorías nacionales o grupos étnicos, incluyendo los judíos y los miembros de la minoría roma, que no se definan a sí mismos como miembros de alguno de los pueblos constituyentes.

Tanto el Comité de Derechos Humanos, como el Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial han emitido observaciones en las que recomiendan al Estado de Bosnia-Herzegovina que modifique su Constitución<sup>65</sup>.

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, del Consejo de Europa, (Comisión de Venecia) había emitido también un Dictamen sobre la situación constitucional en Bosnia Herzegovina en el que realizaba las siguientes consideraciones: «In the present case, the distribution of posts in the State organs between the constituent peoples was a central element of the Dayton Agreement making peace in Bosnia and Herzegovina possible. In such a context, it is difficult to deny legitimacy to norms that may be problematic from the point of view of non-discrimination but necessary to achieve peace and stability and to avoid further loss of human lives»<sup>66</sup>. En efecto, como se ha dicho la Constitución bosnia se basa en el Acuerdo de Dayton que hizo posible la paz. La distribución de puestos en los organismos estatales entre los «pueblos constituyentes» fue uno de los elementos esenciales de estos Acuerdos. Aunque parece evidente que la Constitución de Bosnia-Herzegovina vulnera los parámetros internacionales de protección de los derechos humanos, la Comisión de Venecia parecía insinuar que era un precio que quizás convino pagar en su momento para conseguir la paz.

Sea como sea, el arreglo establecido en Dayton y reflejado en la Constitución de Bosnia-Herzegovina probablemente no puede subsistir en los términos actuales. La propia Comisión de Venecia aunque reconocía, en el Dictamen mencionado, cierta legitimidad a la norma constitucional impug-

---

<sup>65</sup> Comité de Derechos Humanos, documento no. CCPR/C/BIH/CO/1, § 8, de 22 noviembre de 2006. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, documento no. CERD/C/BIH/CO/6, § 11, de 21 de marzo de 2006.

<sup>66</sup> *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative* (document no. CDL-AD(2005)004).

nada o por lo menos la consideraba oportuna en el contexto de negociación del acuerdo de paz, finalmente abogaba por la necesidad de modificarla, considerando que las circunstancias actuales permitían emprender un proceso de reforma que garantizara la representación política de todos los grupos étnicos. Y más rotunda se ha manifestado en el *amicus curiae* que ha presentado en los asuntos Sejdic y Finci, en el que declara que la exclusión de «los otros» articulada en la Constitución de Bosnia/Herzegovina y en la Ley electoral es incompatible con el artículo 14 en conjunción con el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio y el artículo 1 del Protocolo 12<sup>67</sup>.

Parece evidente que un acuerdo de paz que no garantiza los derechos de todos no será duradero y está llamado a modificarse. Los asuntos Sedjic y Finci demuestran además la importancia que tiene la existencia de órganos jurisdiccionales internacionales que garantizan los derechos humanos, a cuyo escrutinio no escapan los acuerdos de paz.

C) *La flexibilidad de las normas internacionales o de cómo el Derecho internacional no debería dificultar el logro de acuerdos*

Por razones de espacio, no me puedo extender mucho en este punto. Pero sí me parece interesante subrayar que el que se haya demostrado en las secciones anteriores de este trabajo que determinadas normas y principios de Derecho internacional deben integrar el «marco axiológico» en que el mediador realiza sus funciones; no quiere decir que en relación con una determinada controversia el mediador deba adoptar una posición jurídica. El mediador no debe actuar como un «experto» en Derecho internacional. Ya se ha dicho que una de las características más relevantes de los procesos de mediación es su flexibilidad y la referencia al Derecho internacional no la excluye, porque este Derecho no es un producto acabado, sino que, por el contrario, está en continuo movimiento. Del mismo que se ha defendido que hay determinadas reglas jurídicas que funcionan como límites infranqueables en la búsqueda de la paz, o si se quiere, como garantes de una paz de calidad, también parece claro que los acuerdos de paz son elementos de la práctica de los Estados (y de otros actores internacionales) que pueden impulsar una cierta evolución de las normas jurídicas internacionales.

No todas las normas internacionales son iguales, ni se les debe reconocer el mismo papel en los procesos de arreglo de controversias. El respeto

---

<sup>67</sup> CDL-AD(2008)027; Opinion no. 483/2008, de 22 de octubre de 2008. Comisión de Venecia. Amicus Curiae Brief en los casos Sejdic and Finci v. Bosnia/Herzegovina.

de algunas normas se convierte en una condición para la validez de un acuerdo de paz, pero otras normas pueden ser transformadas por ese mismo acuerdo. No se puede pensar en el ordenamiento jurídico internacional y en sus normas como un producto acabado. Por el contrario todavía hay diferentes concepciones del ordenamiento jurídico internacional en juego y desde unas y otras se trata de inspirar e impulsar la evolución de las normas en uno u otro sentido. Las normas evolucionan, y la práctica internacional sigue siendo, en este proceso, un elemento fundamental.

En algunas controversias internacionales el apego a la norma internacional puede servir para cimentar una posición, desde la que ningún diálogo es posible. Los conflictos relacionados con el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos son un buen ejemplo en este sentido. En el conflicto entre el Sáhara y Marruecos, si partimos de una interpretación estricta del Derecho internacional que reconoce el derecho de autodeterminación a los pueblos coloniales, incluyendo el derecho a constituirse en un Estado independiente, tendremos siempre que tomar partido por el Sáhara. ¿Significa esto que para un internacionalista es imposible actuar como mediador en un conflicto de este tipo? ¿Forma parte el Derecho internacional, en este punto, del marco axiológico que debe limitar la actuación de un mediador? Yo creo sinceramente que no. Parece haber dos posibilidades: o convencer a Marruecos o a la sociedad marroquí de que debe reconocer el derecho del pueblo saharauí a constituirse en un Estado independiente; o convencer al Frente Polisario y al pueblo saharauí de que ejerzan su derecho de libre determinación de alguna manera que excluya la creación de un nuevo Estado. En cualquiera de los dos casos el resultado del proceso de mediación influirá en el ordenamiento jurídico internacional, bien consolidando el derecho de los pueblos coloniales a constituirse en Estados en ejercicio de su derecho de libre determinación, o bien introduciendo matices en ese derecho y transformándolo en cierta medida. La reciente expulsión de Aminetu Haidar de territorio marroquí y las dificultades para conseguir que Marruecos readmitiera a la activista saharauí en su territorio han puesto de manifiesto, las dificultades que entraña la negociación de una solución en este tipo de conflictos. Y en relación con los pueblos integrados en un Estado, que no tienen en principio subjetividad internacional<sup>68</sup>, tiene toda la razón Paz Andrés cuando escribe que más allá

---

<sup>68</sup> La tensión entre la soberanía del Estado y el principio de libre determinación es analizada por REMIRO BROTONS, A., «Soberanía del Estado, libre determinación de los pueblos y principio democrático» en: *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Home-*

de los casos de descolonización, «los perfiles y límites de la libre determinación en otros supuestos no están totalmente definidos»<sup>69</sup>. En estos casos las Partes pueden utilizar una concepción más estática o más dinámica de las normas internacionales para apoyar sus respectivas posiciones, pero el Derecho internacional (poco claro además) aplicable a estas situaciones no parece poder condicionar el arreglo de una controversia determinada.

Para superar situaciones de estancamiento hay que hacer un esfuerzo para elevarse desde las normas a los principios jurídicos, de manera que sean éstos los que se conviertan en puntos de referencia que inspiren una solución a las partes. Quiero insistir en que el Derecho internacional es un instrumento flexible y puede evolucionar, transformarse, de hecho se transforma a voluntad de los Estados y no sólo de los Estados, aunque la práctica estatal sigue siendo fundamental.

### III. UN MODELO EUROPEO PARA LA CONSTRUCCIÓN DESCENTRALIZADA DE LA PAZ

Si hay un documento pertinente para tratar de definir el papel que la Unión Europea (UE) quiere representar el escenario internacional, este es sin duda la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada en diciembre de 2003.

Con la llegada del Presidente Sarkozy a la Presidencia de la Unión Europea se hizo pública la intención de Francia de revisar la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada en diciembre de 2003. Los trabajos de revisión se desarrollaron hasta diciembre de 2008. La intención de la Presidencia francesa, de limitada ambición desde su origen<sup>70</sup>, se desinfló aún más, pues lo cierto es que los franceses se vieron obligados a prestar atención prioritaria a otros asuntos que surgieron de manera inopinada. El resultado del proceso de revisión, publicado el 11 diciembre de 2008, es el

---

naje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa. Madrid: Trotta, 2002, pp. 545-567. Véase MARIÑO MENÉNDEZ, F., «Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación. En: MARIÑO (Dir.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 101 y ss.

<sup>69</sup> ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional». *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 1997, p. 123.

<sup>70</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., «¿Una nueva estrategia europea de seguridad 2009? Real Instituto Elcano, *ARI* 36/2009, de 26/2/2009.

«Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución» (en adelante, IAEES). El objetivo expresamente declarado de este documento no es sustituir la EES, sino «reforzarla». Por tanto, la necesidad de hacer una auténtica revisión de la Estrategia europea seguirá probablemente viva en el momento en que España asuma la Presidencia de la Unión.

Se ha dicho de la Estrategia Europea de Seguridad que no es una verdadera Estrategia<sup>71</sup>. Sin embargo, si tenemos en cuenta que tanto el concepto de seguridad, como el de defensa<sup>72</sup>, se han transformado y que se han superado los paradigmas tradicionales, estas críticas quedan debilitadas. En efecto, cuando se cuestiona el carácter estratégico de la EES sobre la base de que no regula el recurso a la fuerza, se olvida que el recurso a la fuerza no es el único medio para garantizar la seguridad. Hoy en día la seguridad tiene un componente civil muy importante, cada vez más, y es en este terreno en el que la Unión Europea está llamada a jugar un papel relevante.

En el IAEES se invoca de nuevo el concepto de «seguridad humana como un elemento central de la estrategia europea de seguridad. Se acepta que para garantizar esta última es necesario trabajar para lograr una reducción de la pobreza y de las desigualdades, promover el buen gobierno y los derechos humanos, potenciar la ayuda al desarrollo y atacar las causas profundas de los conflictos. La referencia a las causas profundas de los conflictos es una aceptación implícita de la importancia de las acciones de prevención a largo plazo. La prevención de conflictos, que alcanzó un gran peso en la agenda exterior de la UE a instancias de Suecia, en Goteborg, ha ido perdiendo peso a medida que se ha querido destacar la importancia de la gestión de crisis definida de manera restrictiva, como participación en misiones en el exterior<sup>73</sup>. Es cierto que los desarrollos que se han producido en los últimos años en el área de la política exterior de seguridad y de-

---

<sup>71</sup> Véase sobre este punto: ARTEAGA, F., «La Estrategia Europea de seguridad, cinco años después», Real Instituto Elcano, *ARI* 15/2009, de 22 de enero de 2009.

<sup>72</sup> Sobre el concepto ampliado de defensa, véase el Documento n.º 9, de febrero de 2009, del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax). «Hacia un concepto ampliado de defensa: la dimensión civil de la seguridad en España y en el marco de las Organizaciones Internacionales». Disponible en: [www.toledopax.org](http://www.toledopax.org).

<sup>73</sup> La obsesión generalizada en los últimos años por garantizar la seguridad («The paranoia on security»: WARD, I., «The Challenges of European Union Foreign and Security Policy: retrospective and prospective» 13 *Tul. L. Int'l & Comp. L.* 5, Spring, 2005) ha alimentado la intención europea de reforzar sus capacidades militares y de poner sus capacidades civiles al servicio de la gestión de crisis.

fensa<sup>74</sup> son muy destacables y necesarios<sup>75</sup> en el camino hacia la formulación de un modelo de acción exterior, que se debe construir sobre la base de una adecuada combinación de capacidades civiles y militares<sup>76</sup>. Pero sin olvidar que en el ámbito de la Unión se debería siempre reconocer mayor peso a las primeras, incluyendo de manera destacada las capacidades que tienen que ver con la prevención de conflictos. Poniendo el énfasis en el desarrollo de misiones en el exterior se quiere ganar visibilidad, pero se puede acabar cosechando un resultado perjudicial no previsto que es el debilitamiento de la imagen exterior de la Unión. Las misiones son un área de actividad relativamente nueva para la Unión, por lo que es normal que la eficacia de ésta en este terreno sea manifiestamente mejorable. Habría que enfocar la atención hacia otros ámbitos de la gestión de crisis, en los que la Unión tiene ya una experiencia contrastada y en esa línea se debería resaltar la importancia de la prevención de conflictos, a largo y a corto plazo.

Igualmente 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. O si se quiere destacar la existencia de misiones habría que subrayar que en la actualidad hay 10 misiones civiles operativas, frente a 4 militares y que la mayoría de misiones de la UE

<sup>74</sup> Sobre la PESC, en general, véase: LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «La política exterior y de seguridad común de la UE», *Revista de Instituciones Europeas (RDCE)*, 1992-3, p. 797; «La cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC», en RODRÍGUEZ IGLESIAS; LIÑÁN NOGUEAS, *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, p. 327; «Flexibilité et politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne». En, *Mélanges en l'honneur de M. Waelbroeck*, Bruselas, 1999, p. 1139; «Jurisdicción y política exterior y de seguridad común» En, *Une communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berlin, 2003, p. 591; Sobre las deficiencias de la PESC, véase, GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El letargo de Europa (o la cooperación en asuntos de seguridad y defensa» En MARIÑO, F. (Dir.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*. Madrid: UCIIM y BOE, 1998, p. 113.

<sup>75</sup> GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario europeo*, n. 9, 2001, p. 197. Anteriormente: REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?». *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, D-29, 1998, p. 71; BEMEJO GARCÍA, R., «La política exterior y de seguridad común y el Tratado de Ámsterdam», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n. 3, junio 1998, pp. 3-20; FERNÁNDEZ LIESA, C., «Las bases de la política exterior europea», Madrid, Tecnos, 1994. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., «La UE y su política Exterior y de Seguridad», *Revista de Instituciones Europeas (RDCE)*, 1993-3, p. 773. Se puede encontrar un seguimiento de los avances en el área de la PESC en las «Crónicas de la Acción Exterior de la UE» en la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.

<sup>76</sup> CEBADA ROMERO, A., *La Unión Europea: cit supra*, p. 77 y ss..

hasta el momento han sido civiles<sup>77</sup>. Pero la gestión civil va más allá de las misiones. Si se examinan lo que según la propia Comisión Europea son herramientas para la gestión civil de crisis encontramos desde acuerdos comerciales hasta instrumentos de cooperación para el desarrollo, pasando por la acción humanitaria o el diálogo político<sup>78</sup>, por lo que la identificación mencionada es reduccionista y perjudicial para la Unión.

Es clave, por consiguiente, re-contextualizar la gestión de crisis y las misiones en el exterior. Ninguna de las dos, pero mucho menos la segunda, se deberían concebir como ejes de la acción exterior europea, más bien debe ser al contrario, las dos deben ponerse al servicio de otras acciones que la Unión ha venido desarrollando en el marco de la acción exterior desde hace muchos años<sup>79</sup>.

Una propuesta concreta que se podría impulsar por parte de la Presidencia española sería la de añadir a las cuatro líneas de actuación dentro del ámbito de la gestión civil de crisis, identificadas en Feira (junio 2000), por lo menos una más, referida a la resolución pacífica de conflictos internacionales.

Volviendo al IAEES, como punto de referencia para definir el papel de la UE en el escenario internacional, en el mismo se recogen como amenazas o retos algunos que ya habían sido identificados como tales en la EES: proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y delincuencia organizada. Hay dos que aparecían en ésta y que no se mencionan dentro de la categoría de amenazas en el Informe: conflictos regionales y debilitamiento de Estados, aunque sí hay alguna referencia a lo largo del texto a los riesgos que se derivan del fracaso de los Estados (por ejemplo, en el apartado sobre la relación entre seguridad y desarrollo, p. 8). En el Infor-

---

<sup>77</sup> 16 misiones civiles y 9 militares. Fuente: Consejo de la Unión Europea: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>78</sup> Véase: European Commission conflict prevention and crisis Management unit. «Civilian Instruments for EU crisis management», abril 2003. En cambio, en este otro documento se identifica gestión civil de crisis con misiones civiles en el exterior: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/doc/cm03.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf).

<sup>79</sup> Estas reflexiones me parecen muy acertadas: «It's this author's conviction that the concentration of attention on the crisis management aspects of EU external relations, driven both, by the need to respond to crises and by media and public interest in conflict, has distracted attention from the way in which the Union has over years built up a remarkably coherent approach to its long-term goals in the external relations field, an approach based largely on the external pursuit of the same basic principles which guide its own development» RICHARDSON, J., «The European Union in the world – a Community of values». 26 *Fordham Int'l Law Journal*, November, 2002, p. 15.

me quedan incorporados al grupo de amenazas o retos: la ciberseguridad, la seguridad energética y el cambio climático.

Las mencionadas se acercan bastante a lo que se podrían denominar «amenazas globales», por lo que una Estrategia para hacer frente a las mismas deberá ser algo muy parecido a una Estrategia de seguridad global. Un eventual proceso de revisión de la EES debería desarrollarse sobre la base de la asunción de que la Unión Europea puede y debe realizar una considerable contribución a la agenda global de seguridad. El concepto de seguridad europeo debe ser amplio y el consenso necesario sólo se puede construir sobre la base de la necesidad de colaborar para hacer frente a amenazas y desafíos globales que, como tales, serán también retos para otros países de la Comunidad internacional. En tiempos de seguridad humana parece coherente definir la seguridad en términos globales. Humanidad sólo hay una y si se habla de seguridad humana ésta debe definirse en los mismos términos para todos. Así pues, en el diseño de una futura Estrategia de Seguridad Europea el gran objetivo será diseñar propuestas concretas para contribuir a la seguridad global. La Unión Europea está bien posicionada para contribuir a la seguridad global y a la justicia global, proponiendo modos para afrontar desafíos globales como la pobreza extrema o el cambio climático. En el IAEES, cuando se habla de amenazas y desafíos no se habla de la pobreza extrema. Nuestro país había propuesto que se contemplara este problema como una amenaza. Creemos que se debería seguir insistiendo en esa línea de cara a cualquier revisión futura de la EES. La Unión Europea se merece una estrategia de seguridad en la que se pueda encontrar una relación entre seguridad global y justicia global.

Una vez identificadas las amenazas y los retos, en el IAEES se reconoce que la Unión Europea no les puede hacer frente sola. «Hemos reforzado nuestra actividad de prevención de conflictos y gestión de crisis, pero es menester que mejoremos las capacidades de análisis y alerta rápida. La UE no puede hacerlo sola. Será fundamental la cooperación internacionales con la ONU y con organizaciones regionales». En efecto, la cooperación multilateral debería ser consustancial a una estrategia de seguridad regional o global. El llamamiento que se hace a la creación de asociaciones que contribuyan a la consolidación de un multilateralismo eficaz aunque no es nuevo, debe ser subrayado como un elemento clave. Entre los países concretos que se mencionan como socios necesarios están: Estados Unidos, China, Canadá, Japón, Rusia, India, Brasil, Sudáfrica, Noruega y Suiza. En

el campo de las organizaciones se menciona la conveniencia de reforzar la cooperación con Naciones Unidas y la OTAN.

En el IAESS se dedica otro epígrafe al afianzamiento de la estabilidad en Europa y en «otros sitios» (sic). En relación con la estabilidad europea se menciona la ampliación y la política europea de vecindad, los conflictos «congelados», Oriente Próximo, Irán o incluso Afganistán. Afganistán requerirá pronto una respuesta europea a las peticiones concretas que realice Estados Unidos. Además, sin mucha coherencia sistemática, se hace referencia en distintos epígrafes a cuestiones como la relación entre seguridad y desarrollo, la piratería y las armas pequeñas y ligeras así como la munición de racimo y las minas terrestres. No queda muy claro por qué estas cuestiones no se han considerado como amenazas o desafíos.

Por último, el IAESS se cierra con el epígrafe: «Europa en un mundo cambiante». La idea básica es que hay que mejorar la eficacia europea. Y se debe destacar que entre las recetas que se ofrecen está el colocar la prevención temprana en «el núcleo de nuestro enfoque» (p. 9). Además es aquí donde se establece la necesidad de «mejorar nuestras capacidades de mediación y de diálogo» y se reconoce que «la sociedad civil y las ONG están llamadas a desempeñar un papel puntero, en calidad de actores y de interlocutores». Estas recetas apuntan hacia la necesidad de crear una alianza con las organizaciones de la sociedad civil. Una alianza estratégica que fortalecería a Europa «en un mundo cambiante».

De lo dicho se infiere con claridad que la mediación, tanto la oficial como la no oficial, encaja y potencia el modelo de acción exterior de la UE y puede contribuir a reforzar su papel en la escena internacional<sup>80</sup>. En Europa se ha producido un desarrollo destacable de las organizaciones de mediación privada, habiéndose generado, por tanto, unas capacidades que deberían ser utilizadas por la Unión<sup>81</sup>. En el «Private Diplomacy Survey 2008», editado por Crisis Management Initiative, con la intención de analizar 14 actores privados en Europa y América, llama la atención que de los 14 actores, 13 están situados en Europa (aunque no todos en la Europa comunitaria). Por otro lado, en la herramienta *online* de apoyo a la media-

---

<sup>80</sup> DÍAZ BARRADO, C., *El Derecho internacional en el tiempo presente*, Dykinson, Madrid, 2004, p. 57.

<sup>81</sup> Las siguientes entidades europeas han alcanzado una relevancia destacable: Crisis Management Initiative, Comunidad de Sant Egidio, Olof Palme International Center, Centre for Humanitarian Dialogue, Interpeace, Berghof Foundation for Peace Support, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Non Violent Peace Force, etc.

ción establecida por el Departamento de Asuntos políticos de Naciones Unidas<sup>82</sup>, después de reconocer la particular importancia de los «Track 1.5 diplomacy actors», dentro de las organizaciones de diplomacia privada<sup>83</sup>, se mencionan los que consideran «prominent examples of Track 1.5 organisations»: «Carter Centre, Conflict Management Initiative (CMI), the Community of Sant' Egidio and the Humanitarian Dialogue (HD)». Es destacable que tres de los cuatro actores mencionados son europeos.

En noviembre de 2009, el Consejo de la Unión Europea adoptó un concepto, elaborado conjuntamente por Consejo y Comisión, sobre el reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo de la Unión Europea<sup>84</sup>. En este documento se reconoce que aunque la mediación no es un área de actuación nueva para la Unión, un enfoque más coordinado puede mejorar sustancialmente su capacidad para desempeñar un papel más activo. El concepto sobre el reforzamiento de las capacidades de mediación y diálogo es una primera respuesta al llamamiento que se hacía en el IAEEES a mejorar estas capacidades<sup>85</sup>. Se reconoce en este documento que la mediación es un instrumento que permite prevenir, transformar y resolver conflictos, que se ha venido usando como una herramienta *ad hoc* por la Unión Europea, y que se debería aplicar un enfoque más sistemático a la hora de utilizar la mediación.

En el epígrafe II se ha tratado de demostrar que la mediación privada potencia los contactos con la sociedad civil local y que en el marco de los procesos en que intervienen actores de diplomacia privada no sólo se llevan a cabo actividades de negociación, sino que se puede contribuir a la promoción de los derechos humanos, del Estado de Derecho y del diálogo en general, del que ya he tenido ocasión de decir que es —en sí mismo— una poderosa herramienta democrática. En el concepto adoptado por el Consejo de la Unión Europea, además se ofrece una definición de la me-

---

<sup>82</sup> <http://peacemaker.unlb.org>.

<sup>83</sup> «In recent years, a new phenomenon has emerged where some Track II actors with international repute have been able to play a conflict-resolution role between official state representatives and the other parties in concern. This new, emerging approach is commonly referred to as *Track 1.5 diplomacy*. Such actors are rare. Those that exist are usually associated with the personal repute of an individual who may have been a Track I official previously, or one who is able to move Track I officials and galvanise support owing to his or her personal prestige and moral authority»

<sup>84</sup> Consejo de la Unión Europea. *Concept on strengthening EU Mediation and Dialogue capacities*. 15779/09, Burselas 10 de noviembre de 2009.

<sup>85</sup> Véase página 2 del Concepto.

diación que la vincula a la transformación del conflicto, paradigma al que se ha prestado atención en el epígrafe anterior de este trabajo<sup>86</sup>, y en el que la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil —como actores e interlocutores— se convierte en un factor trascendental.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa surgen nuevas y numerosas oportunidades para impulsar nuevos desarrollos del paradigma de la construcción descentralizada de la paz<sup>87</sup>. El futuro SEAE estará bajo el mando de la Alta Representante/Vicepresidente de la Comisión (AR/VP) y se espera de él que sea los ojos y oídos de ésta en el exterior<sup>88</sup>. La Sra. Ashton deberá presentar una propuesta sobre el SEAE en abril de 2010. Tendrá a su cargo las más de 100 delegaciones de la Comisión Europea en el exterior, que pasan a ser delegaciones de la Unión Europea. La decisión final sobre la estructura, composición y funciones del futuro servicio diplomático europeo será adoptada por el Consejo, después de consultar al Parlamento Europeo y con el consentimiento de la Comisión (artículo 27.3 del Tratado de Lisboa). Encontramos un punto de referencia sobre cómo puede llegar a ser el SEAE, en las directrices adoptadas por el Consejo Europeo el pasado octubre<sup>89</sup>. De acuerdo con estas directrices, el SEAE estará estructurado en secciones temáticas y geográficas (*thematics and geographics desks*). Es destacable que el Comercio, el Desarrollo y la Ampliación seguirán siendo ámbitos de la Comisión, lo cual añade más actores al elenco que representa a la Unión en el exterior. De acuerdo con estas Directrices tanto el *Crisis Management and Planning Directorate*, como el *Civilian Planning and Conduct Capability*, así como el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación (*Situation Centre*), quedarían incluidos en el Servicio Exterior. Éste estaría integrado por personal nom-

<sup>86</sup> «Mediation is a way of assisting negotiations between conflict parties and transforming conflicts with the support of an acceptable third party», *Ibidem*, p. 2.

<sup>87</sup> MARTÍN, M., LIROLA, I., «External Action of the European Union after the constitutional setback». *European Constitutional Law Review*, 2006, n. 2, pp. 358-374; PI, M., «¿Un marco institucional más coherente y eficaz para la acción exterior?», en: ESTEVE, F., PI, M. (Eds.), «La proyección exterior de la UE en el Tratado Constitucional. ¿Mejora o maquillaje?», CIDOB: Barcelona, 2005, pp. 92 y ss; REMIRO BROTONS, A., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, 2007. RAMÓN CHORNET, C. (Coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, 219 pp.

<sup>88</sup> CROWE, B., *The European External Action Service: a roadmap to success*. Un Informe de la Chatham House, disponible en [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org), p. 7.

<sup>89</sup> Consejo de la Unión Europea. *Presidency report to the European Council on the European External Action Service*. 14390/09, Bruselas, 23 octubre de 2009.

brado por la Alta Representante y procedente de la Secretaria General del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los Estados miembros<sup>90</sup>. Se recomienda también que los Representantes Especiales de la Unión Europea estén integrados en el SEAE<sup>91</sup>.

El desarrollo del SEAE debería producirse con el objetivo de que éste no sea una mera réplica de las diplomacias nacionales, sino un cuerpo con un valor añadido, que contribuya a desarrollar lo que, desde la Unión Europea, se denomina «decisive diplomacy»<sup>92</sup>. Los futuros diplomáticos europeos deberían estar especialmente formados en técnicas de mediación y diálogo<sup>93</sup>. Sería deseable que las habilidades en esta área fuera uno de las señas de identidad de la nueva diplomacia europea. Desde la Unión se deberían coordinar y organizar los procesos de formación, con la participación de instituciones europeas públicas y privadas que cuentan ya con experiencia en este campo. La Unión debe igualmente impulsar la formación en técnicas y procesos de formación y diálogo de actores procedentes de terceros Estados porque la formación ofrecida o coordinada desde la Unión puede ser una manera de crear o identificar nuevas oportunidades de mediación para los diplomáticos europeos —los oficiales y los no oficiales. En el documento «Concept on strengthening EU mediation and dialogue capacities», se establece que la UE puede promover, apoyar, fortalecer y financiar los procesos de mediación, además de actuar como mediador<sup>94</sup>. Siguiendo el modelo de Naciones Unidas sería recomendable crear una Unidad de Apoyo a la Mediación, al servicio del SEAE.

También sería positivo que en el desarrollo del SEAE se tuviese en cuenta la existencia de organizaciones de diplomacia paralela o diplomacia privada y más en general de las organizaciones que trabajan en el área de

---

<sup>90</sup> Párrafo 18 de las Directrices adoptadas por el Consejo de la Unión Europea. *Presidency report... cit. supra*. Sobre el SEAE, véase también: FERNÁNDEZ SOLA, N., «El servicio de acción exterior de la Unión Europea». *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, n. 46/2008, de 10 de noviembre de 2008. ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa». En RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., PÉREZ VERA, E. (Eds.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional... cit.*, pp. 117-136; BARBÉ, E., MESTRES, L., *The new EU's external action: a significant step forward towards the EU's single voice?* Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper n.º 56, 2004.

<sup>91</sup> Véase párrafo 14 de las Directrices. *Presidency Report... cit. supra*.

<sup>92</sup> <http://europa.eu/pol/cfsp>.

<sup>93</sup> En general, a la posible futura creación de una Escuela Diplomática Europea, se refiere: FERNÁNDEZ SOLA, N., «El servicio de acción exterior... op. cit.», p. 10.

<sup>94</sup> *Concept on strengthening... cit. supra*. p. 6.

construcción de la paz. Por ejemplo, el futuro Servicio europeo de acción exterior podría diseñar y coordinar programas de construcción de paz, en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, que serían las que implementarían estos programas. En Alemania se ha probado con éxito esta fórmula. En efecto, desde 1999 existe en aquel país un *Civil Peace Service Programme*, que financia proyectos que son desarrollados por ONGs y organizaciones de la sociedad civil especializadas<sup>95</sup>.

Un actor como la Unión Europea que aspira a fortalecer su papel en el escenario internacional, debe tener en cuenta a los actores privados a la hora de evaluar sus capacidades en la resolución pacífica de controversias internacionales. Los actores privados de mediación europeos están activos en todas las regiones del planeta<sup>96</sup>, y en muchos casos ya están actuando con apoyo financiero de la UE. Las acciones de mediación se financian con cargo a dos fondos: el Instrumento para la Estabilidad y la *African Peace Facility*. Dentro del Instrumento para la Estabilidad hay una línea específica destinada a financiar el asesoramiento político y la mediación. Con estos fondos se han financiado también actividades de mediación de segunda vía o 1,5<sup>97</sup>. En relación con los actores de mediación españoles, se puede citar el diálogo nacional de alto nivel en Timor Leste, facilitado por el Club de Madrid, que actuó respondiendo a la llamada del Presidente

---

<sup>95</sup> Por ejemplo, se han desarrollado acciones en Uganda: <http://uganda.ded.de>; El programa en este país está descrito en <http://uganda.ded.de>. También en Timor Leste: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de). En la Unión Europea también se están ensayando este tipo de experiencias de manera limitada. Se puede mencionar la *Initiative for Peace Building*, financiada por la Comisión Europea, [www.initiativeforpeacebuilding.eu](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu). Se puede encontrar ejemplos de la colaboración entre la UE y las ONG en el ámbito de la construcción de la paz en: WEITCH, M., *People are party to building peace: what role can and do non-governmental organisations play in relation to the EU in the context of conflict prevention*. Marzo 2008, *Working paper* editado por *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO). Disponible en [www.eplo.org](http://www.eplo.org).

<sup>96</sup> La *Berghof Foundation for Peace Support* desarrolla sus actividades en Sri Lanka, Abjasia, Sudan, Aceh, Nepal, Bolivia, Colombia y Guatemala; el Club de Madrid, desde España, ha operado recientemente en Bahrein, Bolivia, Ecuador, Egipto, Georgia, Ghana, Jordania, Mali, Nigeria, Mauritania, Marruecos, Serbia, Arabia Saudí, entre otros; la Comunidad de San Egidio ha actuado en Argelia, Guatemala, Kosovo, RDC, Liberia, Albania... y en 2008 se ha centrado en Costa de Marfil, Burundi, Guinea Bissau, Mali, Níger, República Centroafricana o la región de los Grandes Lagos. Datos tomados de la información facilitada por las propias organizaciones a CMI y recogidos en el *Private Diplomacy Survey*, ya citado.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 10. Por ejemplo, la mediación de *Humanitarian Dialogue* en Mindanao.

Xanana Gusmao<sup>98</sup>. También el Centro Internacional de Toledo para la Paz ha organizado recientemente un ejercicio de diálogo entre abjazios y georgianos, financiado por la Unión Europea<sup>99</sup>.

Habría quizás que sistematizar mejor e institucionalizar esta cooperación que ya se está dando, sobre todo en escenarios donde existe una Misión de la UE<sup>100</sup>. República Democrática del Congo, Sudán, Oriente Medio, Kosovo, Georgia, Aceh/Indonesia son todos ellos lugares donde existe al menos una Misión de la UE, civil o militar, y en los que muchos de los actores privados están particularmente activos. En el concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE, se hace referencia a la conveniencia de apoyarse en los actores privados, sobre todo cuando es demasiado arriesgado políticamente para la Unión Europea involucrarse directamente en un proceso de mediación<sup>101</sup>.

Por otro lado, en consonancia con el compromiso de la Unión con el Derecho internacional, se debería impulsar desde la misma la elaboración de códigos de conducta que también serían aplicables a los actores privados y que incorporarían los límites jurídicos a los que se somete cualquier acción de paz, incluida por supuesto la mediación, y a los que se ha hecho referencia en secciones anteriores de este trabajo. El respeto de los derechos humanos, la búsqueda de la justicia —ineludiblemente en el caso de crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y torturas— así como la promoción del Estado de Derecho y de dinámicas democráticas, deberían formar parte del código de conducta de los actores europeos de diplomacia privada<sup>102</sup> y confirmarse como los ejes del marco axiológico de la acción exterior europea. Así se reconoce en el Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación, en el que se subraya que en muchos casos la mediación deberá desarrollarse en escenarios complejos, en los que

---

<sup>98</sup> Tuvo lugar en julio de 2007. Se puede encontrar más información en: [www.clubmadrid.org](http://www.clubmadrid.org). En este caso la acción fue financiada por el Mecanismo de Acción Rápida.

<sup>99</sup> Este ejercicio se ha cerrado en mayo de 2009. El documento de trabajo resultante se puede consultar en: [www.toledopax.org](http://www.toledopax.org).

<sup>100</sup> Ya se ha dicho que en el Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE, se reconoce que frente a la utilización ad hoc de la mediación, se debería pasar a un utilización más sistemática y organizada.

<sup>101</sup> Consejo de la Unión Europea. *Concept on strengthening... cit.*, p. 7.

<sup>102</sup> En el *Private Diplomacy Survey 2008*, se recogen datos interesantes sobre la falta de unanimidad acerca de la posición central de ciertos valores entre los actores de diplomacia privada. Así sólo 7 de las organizaciones estudiadas mencionaban la democracia como un valor central, y sólo 4 los derechos humanos o el respeto. Informe *cit. supra*, p. 7.

la UE se verá obligada a resolver cuestiones como las que se han tratado en la sección II de este trabajo y que básicamente se refieren a la necesidad de hacer justicia para conseguir una paz duradera. Se considera, en el documento mencionado, que la Unión debería estudiar en cada caso cuál es la mejor manera de apoyar los mecanismos de justicia transicional y de luchar contra la impunidad y se reconoce que la UE necesitará el asesoramiento de expertos en este ámbito, incluida la experiencia que hayan podido acumular las ONG activas en este terreno<sup>103</sup>.

La UE debería situar la construcción de la paz como eje de su política exterior. El concepto de construcción de la paz es más adecuado que el de gestión de crisis para vertebrar el modelo de acción exterior que la Unión ha venido intentando desarrollar. En este sentido, me parece especialmente acertado que la Presidencia española de la UE haya señalado como una de sus prioridades el fortalecimiento del papel de la Unión como actor global para la paz.

El Premio Nobel de la Paz, Martti Ahtisaari, proponía en un discurso ante el Parlamento Europeo la creación de un Instituto de la UE para la paz<sup>104</sup>, una especie de Institución paralela al Instituto de la UE de Estudios de Seguridad. No sería mala idea que la Presidencia española impulsara la creación de este Instituto y por qué no proponer Madrid como sede. El objetivo fundamental sería impulsar la investigación en este campo y analizar las oportunidades de actuación de la Unión Europea, en particular, las posibilidades de usar sus capacidades, incluyendo las capacidades diplomáticas – públicas y privadas.

Desde plataformas que agrupan a distintas organizaciones de la sociedad civil especializadas en la construcción de la paz, como la *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO), se ha defendido la creación de una Agencia europea para la Paz<sup>105</sup>, o de un Directorado Europeo de Construcción de la Paz. La realización de cualquiera de las dos propuestas serviría para dar mayor visibilidad a la Unión Europea en su papel de promotora de la paz<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Consejo de la Unión Europea, *Concept on strengthening... cit. supra*.

<sup>104</sup> EUObserver, 2 de abril de 2009. Disponible en: <http://euobserver.com>

<sup>105</sup> Véase: WEITCH, M., *People are party...*, *op. cit.*, nota 96.

<sup>106</sup> En la actualidad, existe una Asociación para la construcción de la paz (*peace-building partnership*), que agrupa a organizaciones privadas que trabajan en el área de la construcción de la paz, incluyendo la mediación. Existen también ejemplos de cooperación con estos actores privados por parte de la UE. La financiación de los procesos de mediación, incluyendo los no oficiales, se pueden realizar en el marco del Instrumento de la Estabilidad

#### IV. CONCLUSIONES

En los últimos años la sociedad civil se ha convertido en un punto de referencia básico en el campo de la resolución de conflictos. El papel de las organizaciones de la sociedad civil como actores e interlocutores es cada vez más relevante y así se refleja en fenómenos como el auge de las organizaciones de diplomacia privada, experimentado desde mediados de la década de los 90. Las actuaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, o dirigidas a la sociedad civil en el ámbito de la resolución de conflictos violentos, serán en muchos casos acciones a largo plazo, que aspirarán a transformar las relaciones sociales, transformación que es realmente necesaria en muchos escenarios si el objetivo final es establecer una paz duradera y estable.

La mediación no es un instrumento nuevo en el área de la resolución de conflictos, ni es novedoso el protagonismo asumido en este terreno por organizaciones internacionales, lideradas por Naciones Unidas. Pero la irrupción de organizaciones privadas sí es algo inédito que merece la pena destacarse. Las organizaciones de diplomacia privada no han llegado para sustituir al Estado o a las organizaciones internacionales en este ámbito, sino para ocupar un hueco que estaba sin cubrir. Estas organizaciones lo tienen más fácil para conectar con las sociedades civiles locales, para construir un ambiente de confianza aceptable para las partes y para organizar un proceso de mediación o de diálogo en el que se puedan discutir y perfilar propuestas innovadoras y arriesgadas que los negociadores oficiales no están dispuestos a poner sobre la mesa de negociación oficial. Sin embargo, los recursos a su disposición son limitados, lo que puede dificultar su labor —estas organizaciones dependen del dinero transferido por particulares, y también de los fondos concedidos por Estados y organizaciones internacionales—, también tienen dificultades limitadas para supervisar y hacer el seguimiento de la implementación de los acuerdos de paz. Por último, no tienen poder, ni influencia para *persuadir* a las partes de que permanezcan sentadas en la mesa de negociación, lo que puede ser un han-

---

o del Fondo para la Paz en África. En el primero hay una cantidad específica reservada para la asistencia política y la mediación. Precisamente en el Instrumento para la Estabilidad se inscribe la Asociación para la construcción de la paz. En esta Asociación se encuadra la Iniciativa para la Construcción de la Paz, un consorcio que agrupa a diez organizaciones de la sociedad civil, uno de cuyos objetivos es facilitar a las Instituciones de la UE información sobre la situación sobre el terreno, así como análisis que puedan facilitarles la adopción de decisiones y el diseño de políticas.

dicap en situaciones muy trabadas que pueden exigir la presencia de otro tipo de mediación (*con músculo*). En cambio, 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.

La Unión Europea se ha propuesto reforzar sus capacidades de mediación y diálogo, para incrementar su protagonismo en la escena internacional. Es destacable que en su definición de mediación, opte por el paradigma transformativo a la hora de abordar la gestión y la prevención de conflictos, estableciendo que la mediación es un mecanismo de prevención, de transformación y de resolución de conflictos. En Europa se ha desarrollado de manera particularmente destacada en los últimos años el fenómeno de la diplomacia privada. Por ello la Unión Europea no sólo no puede desconocer, sino que debe tener plenamente en cuenta la existencia de actores privados a la hora de evaluar sus capacidades en el área de la construcción de la paz. Y esto incluye naturalmente a los actores privados de mediación. Así lo ha reconocido la propia UE tanto en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad como en el Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo.

En este trabajo se ha prestado especial atención a la conceptualización de la mediación privada (Sección II), habiendo estimado la autora que era necesario abordarlo con detalle al tratarse de un fenómeno insuficientemente estudiado por la doctrina jurídica. La mediación tendrá muchas veces lugar en entornos complejos, difíciles, en los que a menudo será necesario abordar cuestiones como las que se analizan en la Sección II. En estos contextos o escenarios no se puede desgajar la mediación del diseño y aplicación de soluciones de justicia transicional o de la necesidad de abordar la lucha contra la impunidad de los culpables de graves violaciones de derechos humanos. A estos aspectos se ha referido el Consejo de la Unión Europea en su Concepto sobre el fortalecimiento de las capacidades de mediación y diálogo de la UE. Y para resolver todas estas cuestiones el Derecho internacional resulta un punto de referencia ineludible.

Ni en los procesos de mediación oficial ni en los que se realizan por parte de los actores de la diplomacia privada se puede prescindir de la existencia de ciertas normas internacionales que garantizan que de tales procesos surgirá una paz real, no un mero espejismo. Las normas internacionales ayudan a establecer un equilibrio entre valores en conflicto en escenarios transicionales: paz/justicia/derechos humanos.

Pero por otro lado, también hay que decir que el Derecho internacional goza de la flexibilidad necesaria como para que a lo largo de los procesos de mediación se puedan proponer soluciones que podrían llevar en última instancia a una modificación de ciertas normas internacionales.

En lo que se refiere a la Unión Europea, el auge de la mediación en general y de la diplomacia privada, en particular, aconseja establecer una conexión formal entre la futura diplomacia europea (SEAE) y los actores de diplomacia privada. Una diplomacia del siglo XXI no se puede construir a espaldas de los desarrollos que se están produciendo y que se han tratado de describir en este trabajo. Sin embargo, lo cierto es que el fenómeno de la diplomacia privada sigue sin estar suficientemente analizado. Las referencias al mismo y el reconocimiento de su papel que ha hecho la UE no son suficientes.

Desde la Unión se debería impulsar la elaboración de un código de conducta aplicable a estos actores con objeto de garantizar la aplicación de ciertas normas internacionales que garantizan que la paz alcanzada sea sostenible. Además, se debería facilitar que los futuros diplomáticos europeos estuvieran especialmente formados en técnicas de mediación y diálogo, las habilidades en este terreno deberían ser una «marca» de la diplomacia europea.

En lo que se refiere a los desarrollos del modelo de acción exterior europeo, creo que es necesario desplazar el concepto de gestión de crisis del lugar central que ocupa ahora y sustituirlo por el de construcción de la paz. De este modo se contribuiría a re-contextualizar la gestión civil de crisis, ampliando el enfoque y reconociendo la importancia de las capacidades civiles.

En definitiva, los desarrollos que se están produciendo en el marco del paradigma de la construcción descentralizada de la paz, son una oportunidad para la sociedad civil y para el Derecho internacional. Esperemos que se haga lo posible desde la Unión Europea para sacar el máximo provecho de esos desarrollos, que ilustran un fortalecimiento de la sociedad civil que está contribuyendo a cambiar el panorama de las relaciones internacionales y también del propio ordenamiento jurídico internacional. Se trata de un proceso a largo plazo que puede incluso llegar a producir un cambio en la naturaleza del Derecho internacional, si es que no lo ha producido ya. Merece, por tanto, que le prestemos la mayor atención<sup>107</sup>. Este proceso

---

<sup>107</sup> GALINSOGA, A., «El reconocimiento de los principios jurídicos...», *op. cit.*, p. 649. También se podría hablar de la aparición de un «Derecho constitucional global».

encaja perfectamente con el modelo de acción exterior que la UE ha pretendido desarrollar durante años y puede acentuar su especificidad en el escenario internacional así como contribuir a fortalecer la posición global de una Unión más abierta a la sociedad civil también en el terreno de la resolución pacífica de controversias internacional.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DESCENTRALIZADA DE LA PAZ:  
UNA OPORTUNIDAD PARA LA SOCIEDAD CIVIL, PARA EL DERECHO  
INTERNACIONAL Y PARA LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: El auge de la diplomacia privada se puede considerar como una muestra del vigor de la sociedad civil, que se introduce también como un actor cada vez más relevante en el área de la resolución pacífica de conflictos internacionales. Los desarrollos que se están produciendo en el marco de un nuevo paradigma, que se podría conceptualizar como construcción descentralizada de la paz, son una oportunidad para la sociedad civil y para el Derecho internacional. Y desde la Unión Europea se debe hacer lo posible para aprovechar esta oportunidad en beneficio de todos. La mediación, tanto la oficial como la no oficial, encaja y potencia el modelo de acción exterior de la UE. El desarrollo de las capacidades europeas en este terreno supone, además, una oportunidad para incrementar la apertura de la Unión Europea hacia la sociedad civil. Apertura que es una necesidad desde el punto de vista de la legitimidad democrática, pero que también lo es para conseguir una mayor eficacia en las actuaciones de construcción de la paz.

PALABRAS CLAVE: Construcción descentralizada de la paz, resolución de conflictos, mediación internacional, mediación privada, acción exterior de la Unión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior.

TOWARDS DECENTRALIZED PEACE-BUILDING. AN OPPORTUNITY  
FOR CIVIL SOCIETY, FOR INTERNATIONAL LAW  
AND FOR THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The goal of this article is to analyze the proliferation of private diplomacy actors and the role that private diplomacy should play within the external action of the European Union in the future. The growing relevance of private diplomacy proves that the States have been moved from their central position within the international legal order and the international society and illustrates the strengthening of the organized civil society within the international realm.

These developments might be conceptualized as a decentralization of peace-building, realm within which civil society is gaining more and more strength. The recent developments that are taking place within this new paradigm (decentralized peace-building) must be interpreted as an opportunity for civil society and also for International Law. The European Union should do its utmost to take advantage of this opportunity. International mediation,

including formal and informal, fits very well in the European Union external action model. The full implementation of the European capabilities in this field will contribute to the European Union's openness to civil society. This openness will improve EU's democratic legitimacy and will also increase the European effectiveness in the field of peace-building.

**KEY WORDS:** Decentralized peace-building; conflict resolution, international mediation, private diplomacy, external action of the European Union, European External Action Service.

VERS UNE CONSTRUCTION DÉCENTRALISÉE DE LA PAIX.  
UNE OPPORTUNITÉ POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE,  
POUR LE DROIT INTERNATIONAL ET POUR L'UNION EUROPÉENNE

**RESUMÉ:** Le but de cet article est d'analyser la prolifération des acteurs de la diplomatie privée et la fonction que la diplomatie privée devrait jouer au sein de l'action extérieure de l'Union Européenne dans le futur. L'en grandissant relevance de la diplomatie privée prouve que les États ont été mus de sa position centrale dans l'ordre juridique international et la société internationale et illustre le renforcement de la société civile organisée dans le domaine international. Ces développements pourraient être conceptualisée comme une décentralisation de la consolidation de la paix, domaine dans lequel la société civile gagne plus force. Les récents développements qui ont lieu au sein de ce nouveau paradigme doivent être interprété comme une opportunité pour la société civile et aussi pour le droit international. L'Union européenne devrait faire tout son possible pour profiter de cette opportunité. La médiation internationale, qu'elle soit formelle ou informelle, s'intègre très bien dans le modèle de l'action extérieure de l'Union Européennes dans ce domaine contribueront à l'ouverture de l'Union Européenne à la société civile. Cette ouverture permettra d'améliorer la légitimité démocratique de l'Union et permettra également d'augmenter l'efficacité européenne dans le domaine de la consolidation de la paix.

**MOTS CLÉS:** Construction décentralisée de la paix, résolution des conflits, médiation internationale, médiation privée, action extérieure de l'UE, Service européen de l'Action Extérieure.