

Militares en misión de paz y población civil

La incorporación de un enfoque cultural en la actuación exterior de las fuerzas armadas

Documento CITpax nº 10

Octubre de 2009

Patrocina



Colabora



Esta publicación ha recibido una ayuda de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa

© Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax 2009

Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página web: www.citpax.org

Los puntos de vista expresados en este documento, no reflejan necesariamente la opinión del CITpax

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos.

CARTA DE PRESENTACIÓN

Queridos amigos,

En nuestro empeño permanente por encontrar soluciones a los conflictos armados que azotan hoy nuestro mundo, el CITpax ha querido estudiar un aspecto importante que ha sido relegado a un segundo plano en las operaciones de paz de la última década: la conciencia cultural *o cultural awareness*.

En efecto, desde distintos sectores civiles y militares recientemente se viene haciendo hincapié en la insuficiente formación por parte de los actores de paz y seguridad en aspectos que tienen que ver con el conocimiento de la cultura local donde operan. Esta carencia, que se manifiesta a nivel del personal desplegado sobre el terreno, también se reproduce en el nivel superior estratégico e institucional.

El Seminario “Militares en misión de paz y población civil” ha resultado una experiencia muy positiva que ha impulsado un debate muy necesario dentro de España – y probablemente también en el resto del mundo – sobre la urgencia de conocer culturalmente el entorno donde nuestros soldados van a operar, e incluir este conocimiento en el modelo general para la gestión integral de conflictos internacionales *o comprehensive approach*.

A continuación, nos complace presentarles el Documento de Actas y Conclusiones del Seminario donde también podrán encontrar varios artículos escritos directamente por los conferenciantes con ocasión del mismo. Esperamos que todo este material sea de su interés y les ayude a comprender mejor el complejo entramado de desafíos a los que debemos responder eficazmente en los próximos años en el contexto de la misiones de paz y reconstrucción post-conflicto.

Desde el CITpax queremos agradecer a la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa y a la Representación de la Comisión Europea en España su inestimable ayuda y colaboración, sin las cuales, este proyecto no habría visto la luz.



Emilio Cassinello
Director General



Alicia Cebada
Directora del Programa
de Gestión de Crisis y
Consolidación de la Paz



Javier Olivares
Gestor del Proyecto

CONTENIDO

Conclusiones y recomendaciones	4
Intervenciones de interés	7
Shlomo Ben Ami, <i>Vicepresidente del CITpax</i>	7
Luis Cuesta Civís, <i>Secretario General de Política de Defensa</i>	9
María Luisa Huidobro, <i>Subdirectora General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz</i>	12
Santos Castro Fernández, <i>Director General de Relaciones Institucionales de la Defensa</i>	15
Ponencias escritas	18
Johan Galtung Military, <i>Peace Missions and Cultural Awareness</i>	18
Íñigo Pareja Rodríguez, <i>El enfoque cultural en el marco del Experimento Multinacional 6 (MNE-6)</i>	21
Alicia Cebada Romero, <i>La sensibilidad cultural y el derecho internacional en los procesos de mediación internacional</i>	27
Fernando Rocha y Castilla, <i>Cross-cultural awareness</i>	46
Jaime Otero, <i>La cultura y las operaciones de paz</i>	50
Julio de la Guardia, <i>El enfoque cultural en EUBAM Rafah</i>	57
Enrique Silvela, <i>El enfoque cultural en Afganistán</i>	64
Emilio Sánchez de Rojas, <i>Evolución de la aplicación del enfoque cultural en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas</i>	67
Francisco Gan Pampols, <i>Conciencia intercultural en las Fuerzas Armadas</i>	72
Javier Olivares Blanco, <i>Inteligencia cultural y misiones de paz</i>	80
Programa del Seminario	88

Conclusiones y recomendaciones

El conocimiento profundo del factor demográfico y cultural constituye hoy una necesidad palpable en todos los niveles de conducción de las operaciones de paz, en un contexto donde éstas requieren de un mayor compromiso temporal, de un mayor multilateralismo y de una respuesta más integral o *comprehensive approach*.

El adversario ya no es un Estado o un grupo armado. El adversario hoy es fundamentalmente un agente no estatal, que se desenvuelve en el marco de un Estado débil o fallido y se hibrida en las sociedades y colectivos que las constituyen. Esto hace que la amenaza sea más compleja, más difusa, y más difícil de neutralizar.

La disuasión que antaño se ejercía contra otros Estados ha dejado de ser una herramienta útil. No se puede ejercer un poder efectivo de disuasión contra actores no estatales – de naturaleza clandestina y en ocasiones transnacional – que no tienen unas infraestructuras militares identificables, ni responden ante ningún “cuerpo de electores”.

La concienciación cultural o *cultural awareness* nos ofrece algunas soluciones prácticas para ejercer un poder alternativo de disuasión – en el sentido de persuasión – ante este tipo de actores, orientando nuestra acción hacia la población misma que los nutre y ampara, conforme a las siguientes recomendaciones:

- Realzar la figura del soldado raso o “cabo estratégico”, a partir de una formación integral, que refuerce su capacidad de relación intercultural y transcultural en el terreno. La formación debe incidir en el refuerzo de las capacidades del soldado para coadyuvar a la resolución de conflictos, a través del dominio de diversas técnicas de mediación, negociación y diálogo intercultural.
- Desarrollar capacidades de inteligencia para el mejor conocimiento del adversario, desde el punto de vista etnográfico y antropológico, así como del entorno operativo en el que se desenvuelve. Por ejemplo se puede introducir la figura del “asesor cultural” en la estructura de las misiones
- Desarrollar fórmulas para incluir mejor los datos de que se dispone acerca del factor demográfico y cultural a nivel operacional, estratégico y táctico. Por ejemplo, se pueden reforzar las operaciones con equipos de antropólogos y etnógrafos conocedores de la sociedad en la que se desenvuelve el adversario.
- Promover el multilateralismo de las operaciones de paz, que deben ser siempre autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, conforme a los principios de la carta, y desarrolladas en el marco de las éstas u otras organizaciones internacionales como la Unión Europea o la Alianza Atlántica.
- Reforzar la multinacionalidad o la diversidad cultural de las operaciones de paz, con una mayor representación de otras confesiones religiosas, nacionalidades, etnias, etc. La presencia de una mayor proporción de mujeres también podría contribuir al logro de los objetivos de la sensibilidad cultural.

- Promover la interoperatividad cultural dentro de las misiones multinacionales enviadas por las propias organizaciones internacionales, y en las relaciones entre las fuerzas militares y agencias civiles, que cuentan con estructuras y procedimientos muy diferentes.
- Buscar una mejor coordinación entre los actores civiles y militares – incluyendo ONGs – para reforzar sus respectivas actividades y objetivos. El dibujo de un mapa de actores presentes en el terreno podría ayudar a concretar mecanismos de cooperación que refuercen el dialogo intercultural.
- Reforzar los mandatos internacionales con programas protección y promoción de la herencia cultural local y combatir el expolio artístico y el contrabando de piezas arqueológicas, tal vez asignando a determinadas unidades la misión de proteger los lugares de valor cultural. Así se lanza un mensaje de verdadero respeto a la diversidad cultural y de voluntad de no imposición cultural.
- Apoyar la labor de mantenimiento de la paz y reconstrucción postconflicto a través de la diplomacia cultural, sin imponer valores extranjeros, a partir de programas culturales o de intercambio (Ej. programa Cervantes) que permitan que dos culturas extrañas se encuentren.
- Exigir mayor exhaustividad y rigor en la comunicación con la población local. La comunicación deben fraguarse sobre la base del respeto a la diversidad cultural y la tolerancia, con la única limitación de no amparar actitudes, tradiciones, prácticas o valores que estén en contradicción flagrante con el derecho internacional y con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Evitar caer en el *etnocentrismo cultural* o creer que alguno o todos los aspectos de la cultura propia son superiores a los de otras culturas. Esto degrada la capacidad de análisis y de juicio sobre realidades diferentes a la propia.
- Además se debe hacer un esfuerzo por ser conscientes de la propia cultura. Esto es, se debe conocer qué aspectos de la cultura propia pueden resultar chocantes ante una cultura extranjera y ser fuente de conflicto.
- Facilitar a los soldados posibilidades de despliegue (voluntario) a corto, medio y largo plazo que permitan establecer contactos duraderos y estables con la población local y un mejor conocimiento de sus costumbres y valores así como de la situación en el terreno.
- Integrar desde el planeamiento estrategias para promover la apropiación local u *ownership* del proceso, porque esto puede ser determinante para el éxito de la misión y la pronta vuelta a casa. “*Mejor mal hecho por los árabes que bien por nosotros*”.
- Desde un punto de vista europeo, utilizar el marco que proporciona la UE – como modelo de superación de rivalidades ancestrales, construido sobre el principio del respeto a la diversidad cultural – puede tener un verdadero valor añadido.

Finalmente se debe insistir en que la concienciación cultural o *cultural awareness* no significa tolerancia absoluta ante prácticas que pueden ser consideradas verdaderas atrocidades al amparo de un relativismo cultural. Y tampoco debe significar la impunidad de aquéllos que han cometido dichas atrocidades o abusos. La tolerancia y el respeto a la diversidad cultural tienen su límite más destacable y evidente en el derecho internacional y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Las instituciones internacionales de justicia tienen el deber y la obligación moral de perseguir y sancionar a los que violan estos derechos fundamentales.

Intervenciones de interés

Shlomo Ben Ami, Vicepresidente del CITpax

Desde luego que el tema que nos ocupa en esta reunión no es nada esotérico. Pienso que se ha convertido en los últimos años casi en el eje central de lo que es el despliegue y el posible éxito de despliegues militares. Sin ir más lejos, Estados Unidos en estos días está intentando salir de alguna forma de Irak entre otras cosas porque entró con conceptos “culturales”, más que estratégicos, erróneos. Yo creo que la guerra de Irak es una prueba de que si trabajas con un concepto cultura equivocado, la fuerza militar no resuelve el problema. Y es bastante sorprendente que Estados Unidos, una potencia que tiene las 10 mejores universidades del planeta, no haya podido analizar correctamente, los matices y las sutilezas de una cultura árabe-musulmana compleja, que no responde al concepto simplista bajo el cual el Presidente Bush envió a sus fuerzas para llevar a cabo aquella guerra. Con lo cual, yo pienso que una acción militar sin una base sólida de entendimiento de la civilización en la que intentas penetrar, “conquistar” o pacificar – llamémosle como queramos – es un fallo importante que al final la fuerza o con más fuerzas, difícilmente se resuelve. El problema americano en Irak no fue un problema estrictamente militar. Fue un problema de el fallo de entender la complejidad de la situación, de la cultura, de lo que la población iraquí estaría dispuesta a asumir o no.

Con la nueva Presidencia de Obama entramos en mi opinión en un nuevo concepto que yo definiría como “si llegas a utilizar la fuerza, será en el marco de un concepto de relativismo cultural”. No hay verdades eternas aplicables a todos. Hay reconocimiento de las variedades. Lo que es bueno para Estados Unidos o para Europa en términos de sistemas políticos, no es necesariamente asumible. No estamos en esta materia para predicar a los demás cuál es el mejor sistema para ellos e imponerlo militarmente. Yo creo que en ese sentido entramos en una nueva era en la que el uso de la fuerza no se hará al servicio de conceptos culturales o *civilizacionales* categóricos.

Esto son un par de reflexiones genéricas, pero yo creo que estamos hoy en una era en la que las guerras tradicionales entre estados difícilmente ocurren. La guerra industrial clásica entre dos estados que envían sus fuerzas armadas a enfrentarse en un campo de batalla y se supone que habrá una batalla decisiva si utilizamos el concepto de Clausewich – siempre hay un momento decisivo donde se ocupa un terreno clave o un territorio vital, después del cual el enemigo es doblegado – eso ya no ocurre. No lo hay. Esas guerras no existen. Hoy las guerras son asimétricas y no se ganan militarmente, porque no puedes quebrar la inexistente máquina militar del enemigo. Lo que tienes es que conquistar a la población en muchos sentidos. Es una batalla cultural. Son guerras culturales, que se ganan no a través del bombardeo, como hemos visto en el Líbano y Gaza – Israel no pudo, a pesar de su fuerza militar abrumadora resolver el problema ni en Gaza ni en el Líbano, porque se trata más que nada de ganar la confianza de la población civil. ¿Y cómo puedes ganar la confianza de la población civil si estás directamente o colateralmente castigando a la población civil a través de los bombardeos? Últimamente, un general norteamericano, McAllen, que fue asesor de Petraeus, contó que ha habido en la guerra contra Al-Qaeda en Afganistán y ahora en Pakistán, daños colaterales del 98 por ciento...¿cómo puedes ganar la guerra? Karzai

puede que sea de nuevo presidente pero no tiene el apoyo popular por que simplemente en la guerra contra los talibanes se está castigando directamente o colateralmente a la población civil. Así que aquí estamos hablando de una nueva era en lo que es la definición del campo de batalla. En muchos sentidos el campo de batalla es un campo de convicciones culturales.

Muchos de los conflictos a los que nos enfrentamos hoy en día están en el Medio Oriente – hay que reconocer – y no son susceptibles al uso del concepto tradicional de disuasión. Los estados pueden ser convencidos por el poder de disuasión de su rival o enemigo. No hay poder de disuasión sobre un agente no estatal. ¿Qué puedes hacer, bombardearle las infraestructuras? ¡No tienes disuasión! Yo me acuerdo que cuando empezó la segunda Intifada palestina y en un consejo de ministros, donde vienen normalmente los generales y proponen lo que ellos llaman *the bank of objectives* (el banco/a de objetivos) – bombardear esto, bombardear lo otro... - y yo recuerdo que ingenuamente pregunté, ¿qué pena que no tienen un ejército como Dios manda! Porque al ser solamente milicias, ¿qué banca de objetivos? Si tienen un ejército, pues ya sabemos de qué se trata. Lo mejor que nos puede pasar es que los palestinos tengan un ejército ordenado, y no milicias y grupos armados que no responden a la tradicional de lo que es la guerra. No hay soluciones a este tipo de situaciones solamente militarmente. La solución pasa por la negociación, por la diplomacia, por educar a tus propios soldados cuando se mueven en el seno de regiones, culturas o civilizaciones ajenas, para que no se degrade más la situación. Desde luego eso es lo que frecuentemente ocurre.

También una última reflexión, yo creo que en Occidente en general sufrimos de una actitud bastante simplista hacia lo que son estos movimientos islamistas/islámicos. El impacto de Al-Qaeda ha sido tal que hemos metido en el mismo saco a todas las organizaciones, sean Hamas, Hizbolá – “Hizbolá es un brazo de Irán”, eso automáticamente todo el mundo lo dice, pero olvida que es un poder autóctono que responde a realidades libanesas, que no puede hacer ciertas cosas porque necesita el apoyo de la población libanesa, no estaba interesada en la guerra de 2006, era para ellos una sorpresa, cometieron el error de atacar a un gobierno israelí débil, si hubieran atacado a un gobierno israelí fuerte a lo mejor no se hubiera desencadenado la guerra, pero ellos no querían la guerra... - o sea, lo interpretamos siempre en clave de categorías absolutas – hay Bin Laden, pues Hamás es igual y no es así. Aquí yo pienso que la Unión Europea se ha equivocado al seguir la política de los EEUU en lo que se refiere a organizaciones como Hamás. Yo pienso que un grupo islamista que decide entrar en política, que decide ir a las elecciones, da una señal muy clara que está dispuesto a entrar en una dinámica. La política no es el espacio al cual se viene para imponer verdades eternas. La política es el espacio del compromiso. Igual no nos gustará el compromiso que estos señores quieran proponer, pero entran en una dinámica, y yo pienso que todo eso entra en el marco de lo que es la utilización de herramientas de interpretación cultural para hacer una mejor política y también para hacer una guerra más exitosa en el caso de que eso sea necesario. Gracias.

Luis Cuesta Civís, Secretario General de Política de Defensa

Muchas gracias. Muy buenos días a todos. En primer lugar, permítanme que agradezca al Vicepresidente del Centro Internacional de Toledo para la Paz y a su director, Emilio Cassinello, la invitación que me han cursado para compartir la inauguración de este seminario, y también que exprese mi agradecimiento a Jacques Huchet, director adjunto de la Representación de la Comisión Europea en España, por su acogida, por su hospitalidad y por sus amables palabras de presentación. Sin duda el que este seminario tenga lugar aquí, en las instalaciones de la Representación, pone de relieve la importancia y el interés que tiene para la Unión Europea la participación en operaciones de paz y la generación de su propia cultura y de su propio *know-how* en la participación, el manejo y la resolución de crisis internacionales. También pone de relieve la importancia que España quiere dar al impulso de la Política Europea de Seguridad y Defensa, sobre todo durante el semestre de nuestra Presidencia, al que durante la apertura de este acto aludía el señor Jacques Huchet. Todavía es pronto para hablar de objetivos – y no es este el lugar – pero sin duda, el impulso de las capacidades militares y civiles de la UE para gestión de crisis y la profundización de los partenariados de la Unión con organismos internacionales, fundamentalmente con las Naciones Unidas y la OTAN, van a ser algunos de los objetivos durante nuestra Presidencia.

El escenario estratégico a principios de este siglo XXI se caracteriza por la complejidad, la incertidumbre y por la potencial peligrosidad. Aunque la cantidad de conflictos armados, que llegó a triplicarse durante la Guerra Fría, ha disminuido drásticamente desde comienzo de los años 90, su naturaleza ha cambiado radicalmente, y con ella la posibilidad de resolución. En primer lugar, el peligro de un conflicto abierto entre estados, aunque posible, tiene cada vez menos probabilidad de producirse. Las guerras entre estados cada vez ocurren menos. Y es verdad. Desde el año 90 hasta el año 2004 solamente 4 de los 57 conflictos armados que se produjeron en el mundo los podemos considerar de este tipo. Y posteriormente, desde 2004 solamente el conflicto entre Rusia y Georgia en el Cáucaso podría entrar dentro de esa categoría, podría encontrar acomodo en esta clasificación. El resto de los conflictos registrados, 53 en total, ocurrieron en el interior de estados constituidos, y fueron debidos o bien a conflictos originados por el acceso al poder – 29 de ellos – o por el control de territorios más o menos extensos por parte de grupos insurgentes o de señores de la guerra. La gran mayoría de estos conflictos se producen en los llamados estados fallidos - estados débiles – cuya organización administrativa o de seguridad es muy escasa o es inexistente, respondiendo más a una cultura de tipo tribal o de tipo clan; estados donde existe una escasa infraestructura, donde la economía es prácticamente de subsistencia; con disputas internas de raíces a veces ancestrales, y donde a veces existe una difusa acción de actores secundarios o terciarios, que complican con sus intereses la resolución de los conflictos de fondo.

Por otro lado, el espectacular desarrollo de las comunicaciones a nivel global, en especial Internet, en lo que se conoce como el fenómeno de la globalización, ha hecho que muchos de esos conflictos que antes eran meramente locales, hoy día amplíen sus campos de actuación y sus efectos se multipliquen a nivel regional o incluso a nivel internacional. También ha permitido que actores no estatales tomen protagonismo en la escena mundial, desarrollando acciones de gran contenido o impacto mediático. Así, el crimen organizado se ha convertido en un fenómeno transnacional, con múltiples

intereses que incluyen las redes de inmigración clandestina, la prostitución, el tráfico de personas o de armas, el narcotráfico, el blanqueo de capitales, y por ejemplo, el renovado problema de la piratería en determinadas aguas, en determinados mares fallidos, adyacentes también a esos estados débiles o fracasados.

La utilización del terrorismo por determinados grupos minoritarios, empleando violencia indiscriminada contra la población civil, para intentar conseguir fines políticos, o simplemente llamar la atención sobre una determinada situación, ha alcanzado una gran capacidad de infligir daños en la población. Estos grupos criminales o terroristas, aprovechan a su vez la existencia de estos estados fallidos como santuario desde el que lanzar, entrenar o instigar sus actividades en un entorno que resulta favorable a sus intereses. Sin embargo, nunca en la Historia como en los últimos 20 años los países europeos –y en particular España – habían estado tan involucrados en operaciones militares. Según el informe de seguridad humana, *Human Security Report*, 6 de los 10 estados que han participado en más operaciones militares desde la Segunda Guerra Mundial son europeos, y entre ellos figura también España. De hecho este año estamos celebrando el vigésimo aniversario de la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones de paz en el exterior, habiendo desplegado prácticamente en todo el globo: en los Balcanes, en África Central, en Oriente Medio, en América Central y el Caribe, en Asia Central y en Extremo Oriente. Esta situación, que no refleja otra cosa más que el compromiso de Europa y de España con la paz y la seguridad internacional, hace que las operaciones militares presentes - y posiblemente buena parte de las futuras – requieran una respuesta que presenta unas características peculiares, unos rasgos particulares entre los que podríamos mencionar los siguientes:

En primer lugar, el multilateralismo. La participación española en operaciones militares se va a producir en el marco de organismos multilaterales internacionales, bajo el mandato de Naciones Unidas o con pleno respeto a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Y ello va a obligar a que nuestros efectivos tengan que adaptarse y acomodarse a la cadena de mando militar y civil de estas organizaciones. Y además tendrán que compartir el teatro de operaciones con otras organizaciones civiles - y en algunos casos militares – sobre las que no podrán ejercer o no ejercen una autoridad formal, y con las que deberán mantener o mantienen una actitud de colaboración y de mutuo respeto.

En segundo lugar, el segundo rasgo, sería la mención de una aproximación global o integral, o lo que en inglés denominamos el *comprehensive approach*. En los tradicionales conflictos bélicos entre los estados con sus fuerzas convencionales, los objetivos fundamentales consistían bien en la aniquilación o la derrota del enemigo, o en la conquista y la anexión de territorio. Estos objetivos eran fácilmente traducibles en misiones militares. Sin embargo, hoy en día la actuación internacional en operaciones de paz tiene unos objetivos mucho más ambiciosos, pero precisamente por ello, también mucho menos concretos. En primer lugar no existe ese enemigo. El enemigo hoy día es el conflicto mismo, la necesidad de erradicar las causas que han originado la inestabilidad o la crisis que da lugar a la intervención de la comunidad internacional. El enemigo son normalmente facciones más o menos beligerantes entre sí, y que se enfrentan a las fuerzas internacionales cuando estas interfieren en sus objetivos o en sus intereses. Su forma de combate por lo tanto es asimétrica, con técnicas que podríamos clasificar de insurgentes o en algunos casos incluso de terroristas. Tampoco hay un terreno que conquistar o que mantener. El terreno se ocupa en tanto que el sustrato

básico de la población que habita en él, que es el objeto normalmente de la intervención de la comunidad internacional, cuyo objetivo es llevar estabilidad, seguridad y paz a esa población. En este contexto, la definición simple de victoria, se traduce en la más imprecisa de éxito; éxito que viene reflejado en la estabilización de ese territorio o zona en la que intervenimos y que es mucho más que la securitización del territorio o la simple pacificación. Por este motivo las fuerzas militares se ven avocadas a realizar tareas que ocupan todo el espectro del conflicto de forma simultánea: tareas de combate, tareas de control del territorio, ayuda humanitaria, apoyo a la reconstrucción, y tareas también de seguridad pública. Por este motivo es necesario el desarrollo de una estrategia común, una estrategia global - integrada – que contemple diversos elementos; además del ingrediente militar, elementos políticos, diplomáticos, económicos y de cooperación al desarrollo.

Tercera característica, la duración en el tiempo. Lógicamente requiere mucho más tiempo sanar una enfermedad que extirpar un órgano. Igualmente estabilizar una sociedad de forma que las causas subyacentes no generen o alimenten un conflicto, resulta mucho más costoso en términos de tiempo y de recursos que simplemente la derrota militar del enemigo. Por ello, el éxito de la operación propiamente militar está no solamente ligada a la actuación del resto de agencias internacionales, sino que lo está al éxito de la sociedad misma a la que se está ayudando a estabilizar.

Estas características de multilateralidad, integración de los esfuerzos y duración de las operaciones, nos obligan a realizar un mayor esfuerzo a la hora de conocer de forma precisa el contexto en el que estas operaciones van a actuar. Si el planeamiento militar ha tenido siempre en cuenta el análisis de factores como el terreno, el enemigo, el ambiente, como estudios básicos antes de desarrollar un plan de operaciones, el conocimiento profundo del factor demográfico y cultural constituye hoy una necesidad palpable en todos los niveles de conducción de las operaciones.

En el año 3000AC. Sun Tzu recogía en su tratado sobre el “Arte de la Guerra” una serie de máximas o consejos que eran vitales para obtener el éxito en la guerra. Una de sus máximas que ha perdurado en el tiempo y que yo creo que está plenamente en vigor hoy día, dice que “si conoces a los demás y te conoces a ti mismo ni en cien batallas correrás peligro; si no conoces a los demás pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra. Si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla”

Este seminario que hoy comienza trata, precisamente de plasmar y de concienciar sobre esta necesidad de conocer y yo diría de comprender a los demás, a los otros, que en las actuales condiciones en las que se desarrollan las operaciones de paz tienen nuestras fuerzas armadas, así como el resto de los actores que intervienen, para lograr con éxito eso que hemos dado en llamar el *comprehensive approach*.

De nuevo, agradezco la invitación al Centro Internacional de Toledo para la Paz para inaugurar este seminario así como el impulso a esta iniciativa. Muchas gracias.

María Luisa Huidobro, Subdirectora General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Muchas gracias y buenos días a todos.

Lo primero que quería comentar es que cuando empecé a preparar qué podía yo aportar en este seminario, hablé con unas cuantas personas con las que tenemos contacto, que se encuentran en misiones, tanto contratadas por Naciones Unidas como en el régimen de *secondment* que tiene la Unión Europea, y les pregunté si tenían algún tema que se pudiera sacar, alguna experiencia que hubieran tenido en este sector, que pudiera enriquecer la intervención. Curiosamente, me dio un poco la sensación de que daban este tema por descontado, diciendo que quizás este es un problema que puede afectar a los soldados que van en su primera misión al extranjero, pero que ellos, que ya tenían una cierta experiencia en este tema, ya se preocupaban de estudiar las costumbres etc., de un país antes de ser desplegados. Me pareció una reacción interesante y que a mí también me llevó a tratar de documentarme y leer algo sobre el tema de esta actividad, que trata de cómo integrar estos temas, no sólo sobre cómo dar formación, sino cómo integrarlos en los mandatos de las misiones y en el objetivo que se supone que las misiones de paz en su amplia diversidad, pueden contribuir a ella.

Encontré algún tema digno de mencionar. Por ejemplo, en el memorándum que firma España con UNIFIL que es el modelo habitual que tiene Naciones Unidas y que utiliza con todos los países que envían tropas a alguna de sus misiones, sí que aparece en un párrafo, entre todas las obligaciones por las que se tienen que regir los soldados, el respeto a las costumbres del país, la sensibilización, la religión, cultura, tradiciones, etcétera, con lo cual me da la sensación de que este tema, en algunos casos y de manera muy mejorable, ya se ha introducido en algunos de los mandatos o de los acuerdos que firman los países con los organismos que envían misiones de paz.

Yendo más lejos en esta pequeña investigación, vi que hay casos en los que no sólo se trata de que los soldados o los civiles (policías, etc.) que son desplegados en las misiones de paz, se atengan a estas premisas, casi diríamos básicas, sino que hay casos como el de UNMIK, la Misión de Naciones Unidas en Kosovo, más que la misión es el organismo de transición que estableció las ONU en Kosovo, uno de sus objetivos es precisamente un objetivo cultural, que va a ser la protección del patrimonio cultural de esta región. Me parece interesante destacar esto por un tema, UNMIK ha contribuido a ayudar en el trabajo que el Consejo de Europa llevaba a cabo en Kosovo, de tratar de reconstruir el patrimonio de las iglesias ortodoxas serbias, que se encuentran en territorio de Kosovo. Y esto ha sido delicado y al mismo tiempo muy enriquecedor, porque al mismo tiempo ha sido casi el único caso en que las autoridades – UNMIK- han tratado conjuntamente en reuniones con las nuevas autoridades de Kosovo y con representantes serbios, en este caso de la iglesia ortodoxa serbia, que en fin, como todos sabemos, se trata de iglesias serbias muy importantes del patrimonio cultural serbio que se encuentran en los enclaves serbios dentro de Kosovo. Han llegado a ciertos acuerdos en estas reuniones que englobaban a todos los actores bajo la égida de UNMIK, y yo creo que puede ser visto como un caso de éxito, en una misión con un objetivo cultural que a la vez se da en una región del mundo donde se complica más todo el tema cultural que estamos observando hoy al existir o coexistir distintas culturas, lo que complica mucho más y hace que el componente cultural de las personas desplegadas, o que el

componente de aprendizaje cultural de las personas desplegadas, tenga que estar muy influido por la imparcialidad entre estas distintas comunidades, que en algunos casos se entremezclan generando una gran tensión.

Curiosamente, así como cuando comenté al principio con personas desplegadas en algunas misiones para que me dieran algunas ideas, no me dieron un *feedback* demasiado relevante sí que luego he oído una serie de comentarios o puntualizaciones que me han parecido útiles, y que irían más en la línea con las misiones de reforma del sector de la seguridad, que ahora son las misiones “de moda”, podemos decir, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea... se pueden enumerar múltiples, la misión EUJUSTLEX, la misión en Congo, en Guinea Bissau... Por ejemplo, hablando con la persona en España que organiza parte de los cursos de EUJUSTLEX, que como sabéis es la misión que trata de reformar el sector de “*rule of law*” iraquí, dando cursos a policías, a encargados de misiones en instituciones penitenciarias, a jueces etc., me comentaba que uno de los iraquíes que asistió a estos cursos se presentaba asimismo como “el torturador”, el que había sido el torturador oficial de la prisión iraquí donde estuvo trabajando... y me comentaba como poco a poco, después de un curso de casi dos semanas en España, unos cursos que siempre tienen un elemento muy importante de derechos humanos, al final del curso, había evolucionado su actitud de una actitud defensiva en un principio, a comprender lo que se estaba explicando allí y porqué el tema de los derechos humanos en las prisiones era básico... me lo decía como un tema interesante el tratar de conseguir que la visita de una serie de personas a España, en este caso del sector penitenciario, había tenido una influencia importante en ellos, y había sido un éxito este curso en concreto.

En este caso, en el caso del *rule of law*, yo creo que a nuestro elemento de reflexión debemos añadir otro que es el tema de los standards occidentales, o sea, en principio en estas misiones de reforma del sector de la seguridad, la realidad es que lo que está un poco detrás de todos es tratar de que en estos países, sea Irak, sea Afganistán – que es una misión de otro tipo pero también tiene un elemento muy importante de reforma de la Administración y del sector de seguridad – el lograr que de en estos países comiencen o alcancen la vía por llegar a un estándar, digamos occidental en el sistema judicial, en el sistema policial, etc., etc.,

Esto puede parecer que va en contra del *cultural awareness*, ¿no?, pero en fin, como en todo, habrá que encontrar un justo equilibrio entre tratar de imponer nuestro estándar y adoptar o permitir que cada pueblo organice un poco las cosas a su manera, siempre dentro del marco que ya sabemos y se ha comentado aquí de los derechos humanos, etc., etc., pero habrá que tener ahí un equilibrio en este tema.

Otro ejemplo, otra anécdota que me comentaron y me parece también interesante es que en el caso de Afganistán, de cómo se ha ido organizando poco a poco el tema de los POLAD, de la organización regional de las fuerzas extranjeras que están allí, uniendo la cooperación con la seguridad – o con el control de la seguridad - ... me comentaban que la primera aproximación que se hizo en Afganistán por parte de los americanos era – porque es lo más fácil, claro, y sobre todo por las condiciones de seguridad – con Kabul, con el nuevo gobierno creado en Kabul, que era al que se le daba el dinero, y ellos eran los que tenían que tratar de repartirlo y organizarlo entre las distintas regiones, y que eso había creado para el afgano de provincias una especie de sensación de que el ocupador, o la fuerza de ocupación extranjera, subvencionaba a un Estado central que luego muy

poco hacía por mejorar su calidad de vida en las provincias más remotas y que además iba muy en contra, o no tenía a penas nada que ver, con la tradicional estructura de poder afgana mucho más descentralizada. Entonces es un caso en el que digamos se ha corregido la estrategia para aproximarse más a un enfoque de país descentralizado, que es un tema también que afecta también – como todos sabemos por nuestro país – al tema cultural... un país que había sido hasta la fecha profundamente descentralizado y siempre con una prevención hacia el gobierno central.

En fin, pienso que este tema de cómo imponer los estándares europeos u occidentales, quizá es uno de los que más pueden dar de sí en este debate, además de la necesaria formación, de las personas que van desplegadas a estos países.

Algún otro ejemplo, por ejemplo, la misión de reforma del sector de seguridad en Guinea Bissau, que está dirigida además por un General español, un país que es un completo desastre, como se ha visto en los últimos tiempos, y donde la Unión Europea ha establecido una misión muy pequeña, tratando de llevar a cabo unas ciertas reformas que contribuyan a la mejora del país. En este caso, se celebró, y tuve la oportunidad de asistir, una reunión en Praia, en Cabo Verde, sobre cómo contribuir a la RSS en Guinea-Bissau, y había un tema también curioso que tiene que ver con este tema cultural, que era la profunda desconfianza que se había creado por parte del pueblo de Guinea Bissau hacia las instituciones del sector de defensa (ejército, policía, etc.) por una tradición de corrupción generalizada y de herencia de la guerra, donde una buena parte del país recibía un sueldo como exmilitar o excombatiente que acababa con las arcas del Estado. No había dinero para nada más. Y en este caso, uno de los intentos de la misión es precisamente tratar de comunicar la percepción europea de cómo las fuerzas de seguridad del país y la policía su misión es otra, su misión es la de contribuir a la paz y el desarrollo, no contribuir a la guerra y a la expoliación del país como venía sucediendo – o al menos era la percepción cierta que tenían los habitantes - . Este sería otro caso distinto, de tratar de transmitir una visión cultural a un pueblo que ha sufrido como otros muchos una historia traumática y que las instituciones han evolucionado hasta tener esta consideración por parte de la población.

Nada más, muchas gracias y cedo la palabra.

Santos Castro Fernández, Director General de Relaciones Institucionales de la Defensa

Muchas gracias Emilio, por estas palabras que son muy esperanzadoras para el trabajo que tenemos por delante.

Ya empiezo a contestarte desde mi primera frase que la DIGERINS tendrá en el futuro, como lo ha tenido en el pasado, una colaboración estrecha con CITpax. Este es un tema del que ya me habían hablado cuando me incorporé, -tenemos sobre la mesa algunos más- y yo creo que vamos a tener incluso alguna mayor implicación con CITpax. Me permito adelantarte, aunque sea de esta manera, aunque sea solemne y pública, esta colaboración. Porque es verdad que la aportación que hace CITpax a la tarea del Instituto Español de Estudios Estratégicos -tenemos con nosotros al General Ballesteros recientemente nombrado director del Instituto- es de gran interés. Dentro de una limitación, como siempre hay y no es sólo económica, seguiremos contando con CITpax.

Me corresponde hacer esta clausura. Quiero hacer una aportación en la que pueda sumar alguna experiencia producto de alguna de mis responsabilidades anteriores. Suelo siempre empezar hablando de algo que es tópico, vulgar, aburrido, ya que es la globalización. Hay veces que me gusta recrearme en alguna dimensión concreta de esta globalización, que es la dimensión política, esa permisividad tácita que ha hecho que esa globalización sea más que globalización desgobierno y falta de gobernanza mundial, pero voy hoy a dedicarme a eso. Me habéis oído recrearme también en el desgobierno económico de la globalización. Esa globalización mal gestionada desde el punto de vista económico, que nos ha llevado a donde estamos. Pero me gusta también hablar de la globalización desde una perspectiva filosófica.

Desde una aproximación más filosófica, la globalización es una mirada abierta que debe ser guiada por el común denominador del diálogo intercultural o cosmopolitismo. Para mí esto no es otra cosa que la razón humana. Por lo tanto, la globalización es mirar con perspectiva, con amplitud, siendo guiados por la razón. Ese sería para mí el enfoque cultural que hay que plantear.

Y lo fundamento porque sólo la razón es lo que permite una construcción ética, de alcance universal, que nos permita movernos por el mundo en todas estas circunstancias. Y ahí, posiblemente los europeos hemos tenido cierto etnocentrismo (en algún caso); pero yo creo que también desde Kant en adelante tenemos esta visión racional y abierta que es nuestra aportación, e insisto que no es europea sino que es de auténtica cultura universal. Y con ello podremos resolver la permanente mezcla entre ética y religión, y lo digo sabiendo que entro en un terreno muy quebradizo y con posturas muy enfrentadas, con todo el respeto a las religiones (pero las religiones son fragmentarias, no se pretenden universales, aunque algunas se declaran con una pretensión universal).

Lo único que es universal, a afectos de un enfoque cultural como el que estamos buscando, no es sino la ética.

Y esa ética universal es de lo que estamos carentes y es lo que necesitamos para poder construir con buen cimiento un enfoque cultural como el que planteamos. En ese sentido, haciendo un salto más, me atrevo a hacer una definición axiológica de la globalización que para mí no es sino el proceso que proyecta la universalidad de la razón por encima de la diversidad de las religiones y las culturas; luego no nos quedemos sólo en el valor de la diversidad cultural y pensemos que ahí lo hemos encontrado todo. El paso más adelante es encontrar una ética compartida, fruto de esa mirada desde el otro, que estamos buscando.

Por lo tanto la diversidad es una realidad, -es evidente que lo es- es un valor a respetar, pero tampoco nos dejemos engañar por la globalización que a veces nos engaña incluso en su significado porque, muy al contrario de lo que la palabra indica, la globalización está significando cada vez más “localización”, aunque esto parezca una paradoja.

¿Por qué? Porque el lugar en este mundo universal está adquiriendo un especial valor, y el lugar, tiene un interés importante como se ha puesto hoy aquí de manifiesto. Es verdad que no hay fronteras o se diluyen las fronteras, pero al mismo tiempo aparecen nuevas fronteras.

Una de ellas son precisamente las fronteras culturales, a las que hay que convertir en lo contrario, en lugares de encuentro. Esta será la mejor tradición a recuperar en el bagaje de nuestro pensamiento compartido, de nuestra historia cultural, que yo creo que es lo que debemos contraponer, como integración, a una historia cultural de choque al estilo que nos plantea Huntington.

Creo que ese es el camino a seguir, y desde la identidad europea he querido recoger algunas diversidades, porque Europa es un enredo monumental, un torbellino de interacciones, interferencias y dialécticas. Por decir algunas, por ejemplo, la más importante es religión y razón.

Es enorme la dialéctica que durante siglos -y todavía en la actualidad- mantenemos sobre este eje. O dicho genéricamente, fe y duda. O en el sentido más amplio, empirismo y racionalismo. O por hacerlo más cultural, ya que estamos acercándonos al enfoque cultural, la cultura humanista frente a la cultura científica que llegó a dar lugar a toda una clasificación sobre las ciencias de la naturaleza y las ciencias del espíritu.

O muy simplemente, lo antiguo y lo nuevo; la tradición y la revolución; el cambio y la permanencia... Si vamos a figuras literarias, la tenemos en nuestro Quijote y nuestro Sancho Panza, o por decirlo de alguna manera ya de síntesis, entre individuo y sociedad, con lo que significa cada una de esas dos orientaciones y donde se ponen sus valores.

Todo esto, que es nuestra identidad, se da también en otras culturas. Y es posible que también tengan un torbellino de dialécticas. Pero en nuestro caso, y yo creo que eso es lo que nos ayuda en Europa, la dialéctica es consustancial a nuestra identidad. Europa se ha construido así, Europa es “diversidad”.

Europa tiene esta identidad, que debe en principio, salvo que seamos torpes en el proceso, hacernos más fácil este enfoque cultural, que posiblemente desde otras tradiciones culturales no es tan posible.

Por lo tanto la cultura europea es el punto de encuentro fecundador de estas diversidades, de estos antagonismos, de estas complementariedades. Y en cada enfoque político que hagamos, incluso podemos hacer un juego de pensadores; este año hemos tenido la ocasión de ver en el teatro la contraposición entre Pascal y Descartes, que es verdad que históricamente se dio así, y ese encuentro se produjo; más me gustaría, y creo que refleja mejor las dualidades de nuestro pensamiento, contraponer a Montaigne con Pascal, o Hobbes con Locke, o Rousseau con Voltaire, o tantos otros. Este juego nos permite enriquecer la identidad cultural europea.

Pero sí me atrevo a utilizar un concepto que sintetice esta diversidad que se prolonga y llega hasta ahora mismo -hay un renacimiento de nacionalismos románticos del XIX que, en fin, producen a veces cierto sarpullido cuando parecía que después de todo un bagaje de ilustración no tenía cabida-. Al final nos queda una búsqueda de objetividad racional, sobre una base ética compartida; un espíritu crítico que permite ese dinamismo permanente, ese hacer crítica de la crítica y no conformarnos con las simples lecciones aprendidas... y seguir caminando en este juego al que algún autor llama ahora el nuevo cosmopolitismo. Yo creo que ésta es la necesidad para nuestras misiones, que habéis analizado hoy.

Es verdad que nuestras formaciones multinacionales, en esta variedad de entornos culturales en la que nos movemos, exigen cada vez más manejar estas diferencias, tanto internamente, porque los propios componentes de las formaciones multinacionales ya de por sí, tienen incorporado una diversidad cultural, y no digamos las poblaciones locales en las que nos desenvolvemos.

Debemos, por lo tanto, conocer esas culturas, incorporar esta dimensión, y hacerlo efectivamente, como se ha pedido, en los procedimientos operativos, porque no puede quedar a la intemperie ese suboficial teniendo que tomar una decisión sobre el terreno que no esté soportada o anticipada en su reflexión. Las nuevas guerras, los nuevos escenarios, los conflictos, a lo que nos lleva es a que el soldado es hoy más que un soldado, pues en el transcurso de 24 horas puede hacer una pluralidad de funciones que le exigen una riqueza mental, conceptual e incluso emocional, desbordante.

Voy a terminar agradeciendo esta iniciativa, ante un círculo de personas con un grado de análisis muy elevado, y compartiendo algunas de las definiciones de cultura hechas por antropólogos culturales, que yo creo que son los que más han enriquecido sobre este tema durante siglo y medio desde Francia, Alemania en el XIX - ¿qué es cultura y qué es civilización? con enfoques radicalmente distintos, desde el mundo germánico y el mundo francés.

Pero utilizo algunas de las que he buscado. Por ejemplo Elliot sobre Inglaterra, con cierta broma decía “cultura inglesa es el día del derbi, el juego de los dardos, la col cocida, la remolacha en vinagre, y las iglesias góticas”. Sin duda que cultura es eso y mucho más. Pero yendo a una definición antropológica, Taylor ya decía “cultura es una compleja totalidad que incluye los conocimientos, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de su vida social”.

Muchas gracias, y doy por clausurado este seminario.

Ponencias escritas

Military Peace Missions and Cultural Awareness

Transcend International: A Network for Peace and Development

Johan Galtung¹

Officials from the Ministry of Defense, Officers from the Army, Ladies and Gentlemen, Power comes in hard and soft varieties, be that as economic power, exploitation vs equity; military power, offensive vs defensive; or political power (dictatorship vs democracy). Or as cultural power, legitimizing the three hard forms vs legitimizing the soft ones. That makes cultural awareness essential in all human interaction, including conquest by killing bodies, or by conquering hearts and minds. Whether uniformed people can combine the two, with guns in one hand and spades, water canisters in the other, delivering pain and pleasure, is another and dubious matter. Let us explore.

Culture is more than such superficial aspects as not pointing your feet at anybody or touching their heads, covering heads entering sacred places of the abrahamic religions, not being too direct. It is also deep culture, the unspoken assumptions about what is normal and natural, and collective memory, of sacred times and places, of trauma and glory. Following Sun Tzu, who like the Greek gnōthi se auton said "know thyself", why not start with Spanish deep culture?

Francisco Franco once said that Spain is not a dictatorship but a hierarchy. At his time it was both. But there were deep trends in the second half of the past century: democracy gradually emerged, also from inside the falange, and Spain secularized like the rest of the West at the time. The Father in Heaven lost His force as human guide, the Mother's intercession lost its significance, the Holy Spirit remained nebulous. But vertical deep culture is often reproduced, like vertical deep structure moving from politics to economics. After a short while Spain was guided by a Father residing in Washington DC, a Mother in Brussels, both taking that little sinner after 40 years dictatorship by the hands, informed by the Holy Spirit of democracy and human rights. The prodigal son had returned to the fold.

Till March 2003 and March 2004; la hora de la verdad, The Choice. Father Washington demanded an attack on Iraq based on insights not available to ordinary human minds, in the name of the Holy Spirit. Mother Brussels was divided against herself. Democracy demanded no attack; up to 92% according to late public opinion polls. Washington won over democracy, verticality over horizontality. Tio Paco had become Uncle Sam. Spain was not una, grande, libre, but divided and dependent. Till democracy won over Washington, after 11M in 2004.

¹ Editorial– 29 Jun 09 Transcend Media Service: 'Inaugural Speech CITpax Seminar, European Commission, Madrid, 17 Jun 09'
http://www.transcend.org/tms/article_detail.php?article_id=1443

For a people well trained in repairing relations to God the Father after fits of sinfulness, mainstream Spanish politics now had to repair relations to Washington the Father. A major problem: He may be ill, suffering from the decline and fall of aging empires. Spain's answer in some years is predictable: turning to a harder Mother.

Conclusion: obedience to Washington, including accepting the "soft power" US style demanded by Pentagon after the failure of military interventions nos. 240 and 241 since Jefferson. Hearts and minds rather than bodies. Will it work in Iraq and Afghanistan?

In Iraq, clans and classical Bedouin values are still in command: hospitality, generosity, dignity, courage, honor. And the sacredness of women and children--broken by Al Qaeda 9/11, causing antagonism. To murder them, and some "insurgents", from 40,000 feet, or by drones, is the epitome of immorality and cowardice. Like Norwegian soldiers sneaking in on caves in Afghanistan listening for human voices, then calling for a US attack killing civilians seeking cover. Or bombing using US coordinates, not knowing the targets. All of this observed by Iraqis through a prism defined by the massacre of 1258, of the same magnitude as the million killed so far, with 5 million displaced. Or by Afghans trained on Alexander the Great, English invasions 1838 and 1878, Soviet Union in 1978. "Here they go again" is the obvious conclusion. Not easily counteracted these very strong cultures.

That the West is fighting a triple war, against those who resist any secularization ("talibans"), those who resist the fiction of a unitary state run from Kabul ("warlords"), and those who resist being invaded as part of some chessboard game, is already problematic. Much more problematic are time, space and Islam: for them the struggle has only one ending, the last uniformed foreigner out regardless of time; Islam drawing on the whole space of the 1,3 billion ummah from Morocco to Mindanao; never capitulate to infidels. Culture at work, again.

Cultures come in many varieties, like collectivist-individualist, and violent-nonviolent. Military culture is collectivist-violent, so is ETA, so were Nazi Germany and militarist Japan. Question violence and you question the collective corpus mysticum. This carries over to the democratic-individualist cultures inspired by hard readings of the abrahamic religions: Judaism, Christianity and Islam with divine, not only state mandates to kill, making USA, Israel, Ottoman Empire and UK the most belligerent countries in the past millennium (defined by the number of wars divided by the number of years of existence).

Contrast that with the buddhist country Viêt Nam. No divine mandate to kill, but a strong sense of a karma gone wrong, badly in need of repair, not revenge. 9/11 did not come from them. Or with a China devastated by English opium "trade" and imperialism, yet no revenge. Reality is yin/yang, demanding understanding, not revenge.

Individualist-nonviolent cultures exist, more as Catalan seny, as negotiating-bargaining commercialism--soft economy, good at nonviolent politics--than as Basque or Castilian heroism. Do they need uniforms?

Or - take Norway, my country, under German occupation 1940-45. From the beginning they tried the heart and minds approach, building roads, equalized livelihood under rationing. And they used force. We hated them, spat on their roads--and used them.

Some were quislings but then more out of conviction, not because they had been bought.

But the goals are not occupation, but human rights and democracy! Yes. I hear, mediating Iraq and Afghanistan, the human right not to be invaded, occupied and killed, and enough world democracy in the UN to accord to the Muslim part of the world the veto of some lesser powers.

All of this changes with the change from Chapter 7 peace enforcement "missions" to Chapter 6 peacekeeping operations, PKO. The job is to reduce violence, often between groups with different cultures. Cultural awareness is crucial. As are joint peacekeeping with Muslims, high percentage of women with more cultural awareness and human sensitivity, defensive arms discretely carried, knowledge of police and nonviolence techniques like crowd control, of mediation, and so many peacekeepers that the blue caskets or caps become a blue carpet, leaving little space for war. The culture invoked would be human decency unsullied by the hard cultures above of "asymmetric war" (a euphemism for resistance against high-tech invasion-occupation).

And yet PKO are not solutions, only stop gap measures, "order" and "stability" where deep changes are needed, like UNIFIL in Lebanon. A deep change would be a Middle East Community of Israel with its five neighboring Arab countries, Palestine fully recognized as a state in accordance with international law. However, the worse, the most violent country, Israel, the more gratitude for ceasefire, and the less real push for a lasting solution, like the European Community (which, incidentally, was not between Germany and Luxembourg).

How about Iraq and Afghanistan? For them to decide. Could be a loose federation for Iraq, that 1916 artefact; and a federation for Afghanistan within a Central Asian Community, with joint UNSC-OIC PKO.

Could be. But that requires solution and conciliation-oriented peace cultures with lots of peacebuilding projects. Not a paranoid security culture, filled with manicheism, autism and license to kill, not even able to see the other side of piracy, like Spanish trawling.

El enfoque cultural en el marco del Experimento Multinacional 6 (MNE-6)

Teniente Coronel del Ejército de Tierra
D. Iñigo Pareja Rodríguez

“Cuanto menos convencionales son los métodos de un oponente, más importante es comprender las dinámicas culturales ocultas, y sus relaciones con la población”.

1. Introducción.

En gran medida, la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas (UTRAFAS), se siente responsable de la idea generadora de este Seminario, al haber propuesto, impulsado y dirigido el que las FAS. españolas lideren en el MNE-6 la elaboración de un concepto de “Cross Cultural Awareness (CCA) - o Concienciación Cultural - con un amplísimo apoyo multinacional.

Todo ello parte de una premisa importante, el asumir que la comprensión de la cultura es uno de los retos principales en las misiones u operaciones, como parte irrenunciable del Enfoque Integral o “*Comprehensive Approach*” que aúna los esfuerzos en la gestión de la crisis en las áreas de Diplomacia, Desarrollo y Defensa, fundamentalmente.

Para no crear falsas expectativas, convendría recordar la máxima bíblica de que “*No hay nada nuevo bajo el sol*”. Sobre este tema se ha estudiado y escrito muchísimo desde hace años. La preocupación por el aspecto cultural en las operaciones de cualquier tipo, ha estado presente siempre, aunque con un enfoque distinto al que nos ocupa: si antes era el adversario el único actor que preocupaba, ahora es más importante el conocimiento de la población entre la que se opera. La protección de la población debe ser el objeto, si no, el fracaso está asegurado.

Este seminario se enfoca principalmente hacia las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, o mejor dicho, de Estabilidad. Pero no hay que olvidar que las FAS. deben estar preparadas para todo el espectro de las operaciones. Las FAS. creen en el Enfoque Integral, y han demostrado su compromiso y capacidad para las operaciones en la que asegurar la Ayuda Humanitaria ha sido el principal cometido.

Pero conviene recordar que llevamos años hablando del “Cabo Estratégico (*The Strategic Corporal*), y de la Guerra de las tres manzanas (*The Three Block War*), conceptos que se pueden resumir en que las acciones de un cabo (*corporal*) en el nivel táctico, tienen repercusiones (positivas o negativas) en el nivel estratégico, y en que un soldado se puede enfrentar a tres tipos de operaciones en tres manzanas colindantes (de seguridad en el primer bloque de pisos, de estabilidad en el segundo y de Ayuda Humanitaria en el tercero), y debe estar preparado e instruido para los tres tipos.

Para estar preparado frente al ambiente operativo tan complejo en el que se actúa hoy en día, la tendencia actual es de desarrollar su estudio y modelado entendiéndolo como un “sistema de sistemas” (político, militar, económico, social, de información). Ya no estudiamos exclusivamente al nodo o agente, de manera aislada, sino que nos interesan

mucho más sus interacciones y los efectos de sus acciones en los otros sistemas. Que duda cabe que el mayor referente de las interacciones sociales es la cultura. Pero hay que diferenciar cultura de referentes demasiado genéricos (la naturaleza humana) o demasiado específicos (personalidad); una manera es si entendemos la cultura como esa serie de valores, costumbres y creencias que vertebran una pirámide cuya base es la naturaleza humana (un factor global), el centro de la pirámide es la cultura (un valor de grupo) y el vértice la personalidad (que pertenece al individuo).

Otro aspecto importante, está directamente relacionado con el Enfoque Integral o “*Comprehensive Approach*” antes citado. Es un hecho reconocido por todos el que la mera aplicación de las capacidades militares no es suficiente para la gestión de las crisis actuales. El *Comprehensive Approach* incluye también la asunción de las distintas culturas organizativas que nos encontraremos en la gestión de la crisis. Por ejemplo, hay una necesidad de concienciarse sobre las maneras de trabajar de la ONGs y su supeditación a los principios humanitarios de independencia, imparcialidad, neutralidad y humanidad.

2. Antecedentes. Historia. Países líderes.

Como se ha dicho antes, la concienciación cultural no es un concepto nuevo en absoluto. Sun Tzu afirmaba “*Conoce a tu enemigo y concómete a ti mismo; en cien batallas, nunca saldrás derrotado. Si eres ignorante de tu enemigo pero te conoces a ti mismo, tus oportunidades de ganar o perder son las mismas. Si eres ignorante de tu enemigo y de ti mismo, puedes estar seguro de ser derrotado en cada batalla*”. Tucídides llamó la atención sobre ese gran defecto – que aún parece que se mantiene – de actuar primero y luego pensar. Heródoto, padre de la historiografía, ya hizo un intento de estudio del adversario más profundo y más allá del campo de batalla, de su historia, etnografía y geografía.

Es decir, desde tiempos remotos, se ha analizado al adversario. ¿Cuál es el nuevo e importante matiz? Pues quizás que ya no nos interesa principalmente el “adversario”, porque somos conscientes de que un elemento vital de los actuales conflictos es el respaldo popular, con el trasfondo de la preocupación que tiene los Estados por la legitimidad de sus actuaciones con empleo de la fuerza.

Ya en el campo más “táctico”, si antes preocupaba, por encima de todo, cómo actuaba el oponente, se dio una vuelta de tuerca más al unir la preocupación por el cómo pensaba. Ahora nos interesa más como “ES” ese oponente, y la sociedad de la que proviene. Ya no basta con saber qué va a hacer, hay que saber cual es la “narrativa” de su causa, esa historia - casi saga - que cuenta a sus fieles, para oponerla, en una “guerra de narrativas” a la de la coalición, la Alianza, o quien quiera sea su oponente.

No debemos olvidar nunca el Enfoque Integral, ni la preocupación por mantener la legitimidad. Pero tampoco debemos pecar de excesivamente cándidos y tener siempre presente que, aún en el ambiente más permisivo de una operación (mantenimiento de paz), siempre hay un “adversario”, y siempre hay una lucha – a veces “no cinética” - para ganar los “corazones y las mentes” (*hearts and minds*) de la población. Los corazones y las mentes no se ganan sólo por la persuasión, a veces principalmente por la coacción.

Quizás el primero que articuló - con la libertad de pensamiento que le convirtió en un mito - la importancia de la inmersión cultural, fue T.E. Lawrence: *“Tengo la geografía, estructura tribal, costumbres sociales y cultura al alcance de las yemas de mis dedos. Conocí a mi oponente y a su pueblo mejor que a mí mismo, y arriesgué mi vida en ello”*. Es muy relevante introducir la experiencia de Lawrence de Arabia, porque fue el gran defensor de un concepto que debemos vincular de manera directa con la concienciación cultural: la apropiación local u *“ownership”* (*“Mejor mal hecho por los árabes que bien por nosotros”*). El *“ownership”* es un paso obligado del Enfoque Integral y la concienciación cultural nos debe de acercar a él.

Pero no sólo fueron personajes considerados *“outsiders”* como Lawrence, los que se interesaron por la cultura como manera de conocer el terreno que se pisaba. Francia empezó en sus campañas coloniales (1862-1962) a unir la antropología con la ciencia militar, aprovechando la curiosidad académica por los nuevos pueblos. El Mariscal Gallieni (1849-1916) afirmaba en pleno siglo XIX: *“No hay que destruir, más que en el último extremo. Nuestra responsabilidad al ocupar un pueblo es reconstruirlo, montar un mercado, abrir la escuela”*. Desgraciadamente, no siempre los hechos han seguido a las voluntades, pero eso es otro asunto.

El caso francés es de especial relevancia porque las operaciones actuales han vuelto a poner al pensamiento francés de mitad del siglo XX en primera línea. Los Coroneles Trinquier (1908-1986) y Galula (1919-1967) afirmaban - hace más de cincuenta años - lo que ahora algunos creen que ha inventado el General británico Rupert Smith: las operaciones no se hacen contra el pueblo, sino entre el pueblo, y su apoyo y protección es clave.

Ambos pensadores franceses sentaron, entre otros, principios como: (1) hay que valorar el efecto político de cada acción (2) hay que proteger y apoyar a la población para que esta nos respalde (3) hay que hacer un *“mapa humano”* de la insurgencia (4) Hay que *“limpiar”* y *“mantener”* (clear & hold”, base de la estrategia seguida en Afganistán: *“Clear, hold & build”* en la que se combinan: seguridad, reconstrucción y desarrollo y *“ownership”* local) (5) las fuerzas militares deben estar preparadas para desarrollar tareas no militares, si no hay nadie dispuesto a llevarlas a cabo.

¿Cuáles son las carencias que la incorrecta o parcial aplicación de estas teorías han podido traer en crisis recientes?

Primero, el peligro – con la excusa del estudio antropológico de la región – de caer en el *“etnocentrismo”*: analizar a los demás con nuestros ojos como únicos referentes o, peor aún, creer que *“lo nuestro”* siempre es mejor.

Segundo: usar la concienciación cultural como coartada, aunque realmente no se intente lograr una *“sensibilidad cultural”*, al ser la prioridad la de preparar a la fuerza para la guerra.

Por último, el *“mapeo”* cultural ha creado estereotipos engañosos (*“el árabe es lento y enrevesado”*, *“el vietnamita es cruel”*, etc).

3. Lecciones observadas en operaciones recientes.

Las operaciones recientes, en particular Irak y Afganistán, han mostrado la crudeza de los errores relacionados con la falta de apreciación cultural, en todos los niveles de conducción:

En el nivel estratégico, las políticas equivocadas fomentaron la crisis, como el la falta de percepción en la aplicación de la orden de “de-baathificación” en Irak (2003), desconociendo que reforzaría el poder descentralizado tribal, fomentado la insurgencia.

En el nivel operacional, se fomentaban los mensajes propagandísticos por radio, cuando la cultura iraquí tiene otros medios más eficaces de transmisión, como la calle, los cafés, etc.

En el nivel táctico, los errores hacen peligrar vidas, como desconocer que el gesto de “alto” al alzar una mano con la palma hacia el receptor, es entendido como un saludo en Irak. También se han dado casos de persecuciones por evitar hacer fuego y restringir el uso de la fuerza (medida loable), que han resultado desastrosas por entrar el pelotón persecutor con sus armas en un templo.

El principal error fue que se aplicó una premisa poco correcta, la de “deshumanizar al oponente”: evitar que las fuerzas se mezclen con la población para (1) evitar atentados (protección de la fuerza) y (2) evitar que las tropas sintieran una simpatía peligrosa por la población, o incluso “la causa” (*to go local*).

Lo que es evidente, es que operaciones como Kosovo, Bosnia, Afganistán e Irak demuestran que cada vez más se va a usar a los militares en despliegues avanzados, en ámbitos hostiles, desconectados que precisan una iniciativa y flexibilidad extremas. Los actores que se opondrán son de orientación “no-occidental” (por decirlo suavemente), de ámbito trans-nacional, estructura no jerarquizada y clandestinos en su aproximación.

Ya no actúa el “Estado-Nación” de Westfalia, sino que las amenazas, sus formas, se ven determinadas por la sociedad de la que provienen, por tanto de su cultura. Y no sólo en la manera de oponerse a la fuerza militar o a la intervención internacional, sino en cómo utilizan los referentes culturales para lograr la anuencia o el apoyo de la población.

4. Iniciativas en curso. Nuevos conceptos.

Generalmente se tiene una visión de las Fuerzas Armadas como de un elefante difícil de mover y una organización siempre reticente al cambio. Esa premisa de que es más difícil erradicar las viejas ideas que implantar las nuevas, ya está dejando de ser cierta. Esa es una de las bases de la transformación, y las FAS. de países como EE.UU. y el Reino Unido, están demostrando ser muy críticas y respetuosas con el concepto de lecciones aprendidas.

En EE.UU., desde hace décadas, existe la figura del *Foreign Area Officer* (FAO), que se prepara durante alrededor de tres años como experto en una región. La salvedad es que realmente lo que se preparaban eran Agregados Militares para las legaciones de EE.UU. en el mundo, no se trataba de verdaderos expertos inmersos en la cultura local. Podemos

decir que, en un gradiente de la preparación, cultural (*cultural awareness – cultural sensibility – cultural competence*), se quedaban en el primer estadio.

Las lecciones observadas en Irak han llevado al Ejército americano a reforzar la capacidad orgánica de conocimiento cultural sobre el terreno. Surge así el llamado “*Human Terrain System*” que consiste en tejer una red en las unidades tipo División, Brigada y Batallón, de Equipos en los que se integran antropólogos, lingüistas y otros científicos sociales, procedentes del mundo civil, con expertos militares.

Su finalidad es estudiar e interpretar la geografía humana de las regiones en las que se ven implicadas las fuerzas militares, su relieve humano, social, etnográfico, cultural, económico y político. Los equipos disponen de un jefe, un analista cultural, analista de estudios regionales, y un gestor y analista del terreno humano. Es muy relevante en este sistema, la necesidad de una capacidad “*reach-back*”, es decir, de un equipo en la Zona de Retaguardia o en el Territorio Nacional, actualizando la base de datos que utilizarán los equipos en el terreno.

Los otros Ejércitos, en particular los *marines*, han creado Centros de Estudio de la Cultura (“*Centre for Advanced Operational Culture Learning*”), emitiendo conceptos y manuales que conciencian a todos los niveles de mando.

El Reino Unido, por medio de su “*Development, Concepts & Doctrine Centre*”, ha emitido una Nota Conjunta Doctrinal (*Joint Doctrinal Note*) sobre el significado de la cultura para los militares. Esta Nota es una reflexión sucinta y de muy alta calidad que pone sobre la mesa ideas y conceptos que serán desarrollados por en Doctrina.

Antes se ha mencionado la experiencia de Francia en este asunto. De hecho, junto con los países Bajos pueden ser los dos países que mayor esfuerzo hacen para preparar en el conocimiento o sensibilidad cultural a sus fuerzas.

5. Iniciativas en las que estamos implicados. MNE-6.

Podemos sintetizar lo expuesto sobre concienciación cultural en que detectamos tres líneas en las que es recomendable desarrollar o investigar posibles áreas de valor añadido: los estudios antropológicos, la instrucción del personal previo a un despliegue y el planteamiento de un concepto genérico que plantee preguntas y ofrezca respuestas sobre el asunto.

La Unidad de Transformación de las FAS (UTRAFAS), ha impulsado la presencia de España en los procesos multinacionales de Desarrollo de Conceptos y Experimentación (CD&E), llamados Experimentos Multinacionales (MNE).

El CD&E es una herramienta utilizada por todos los países punteros de la Alianza y la UE que consiste en, como respuesta a un problema (deducido o planteado por un estudio de lecciones aprendidas) mediante eventos, seminarios o experimentos se va desarrollando un concepto (documento que plantea soluciones) y se pone a prueba (experimento). Las soluciones pueden ser modificaciones de Doctrina, Orgánica, Instrucción, Enseñanza, o Materiales.

España se implicó en el MNE-5 (2006-2008) para desarrollar un concepto de *Comprehensive Approach* o Enfoque Integral. El MNE-6 (2009-2010), se orienta – sin olvidar el Enfoque Integral – hacia los problemas actuales que plantea la guerra Irregular. LA UTRAFAS propuso que España liderase un objetivo sobre *Cross Cultural Awareness* (CCA) dentro de la campaña del MNE-6, con la idea de desarrollar un Concepto Genérico y herramientas de Instrucción de personal.

El apoyo de los demás países por esta idea ha sido unánime. Reino Unido, EE.UU., Suecia, Finlandia, Polonia, Grecia, Hungría y el Mando Aliado de Transformación (ACT) son los que más directamente se han comprometido ha apoyar en este objetivo.

La tarea ejecutiva del objetivo ha recaído en el mando de Doctrina del E.T (MADOC) en Granada. El MADOC ha implicado a la Universidad de Granada y comenzó su trabajo en enero pasado, celebrando en mayo un seminario al que acudieron expertos de los países citados, empezando a dar forma a los productos. Otros seminarios tendrán lugar en Grecia y en Hungría.

Aunque es innegable que la dirección y gestión del proyecto cae en el ámbito de las FAS., la idea es ser lo mas inclusivos posible en este proceso, integrando al mundo académico, civil y militar, para lograr productos que sirvan a todos.

Madrid, 17 de junio de 2009

La sensibilidad cultural y el derecho internacional en los procesos de mediación internacional

Directora CITpax, Programa de Gestión de Crisis y Consolidación de la Paz
Alicia Cebada Romero²

I) INTRODUCCIÓN³

Cuando se defiende que aquellos que intervienen en procesos de construcción de paz deben aplicar un cierto grado de sensibilidad cultural, se debe partir del reconocimiento de la importancia de la sociedad civil como un agente vital en el camino hacia la paz y de que es necesario conocer los parámetros, valores y principios culturales por los que se rige su comportamiento.

En el desarrollo de misiones u operaciones de paz se ha puesto de manifiesto que debe haber una interacción entre los efectivos militares y civiles que la integran y la población local del territorio en que están desplegados. La sensibilidad cultural facilita la comunicación entre los efectivos, civiles y militares, y la población local. En efecto, los que operan en el marco de una misión de paz deben conocer las claves culturales que pueden hacer más sencilla la comunicación con los locales.

También la labor de los mediadores, y especialmente la de los mediadores no oficiales, que trabajan directamente con representantes de la sociedad civil de las partes enfrentadas en un conflicto, debe estar impregnada de esa sensibilidad cultural.

En este trabajo me referiré, en primer lugar, a cómo el diseño de los procesos de mediación se puede ver influido por la aplicación del enfoque cultural. La paz es el objetivo, pero puede haber muchas formas de llegar a ella, y la sensibilidad cultural nos puede llevar a elegir uno u otro camino en esa búsqueda de la paz.

En segundo lugar, me voy a ocupar de una cuestión que siempre está presente cuando se habla de sensibilidad cultural, lo que supone partir de la base de que se acepta la diversidad cultural, me estoy refiriendo a la definición de los límites en la aplicación del enfoque cultural, límites que vienen marcados por la existencia de normas internacionales aceptadas universalmente y cuyo objetivo es proteger a las personas. Para tratar esta cuestión, la encuadraré en el marco de uno de los dilemas que se suele plantear en los procesos de resolución de controversias, incluyendo la mediación. Me estoy refiriendo al dilema entre paz y justicia, que puede considerarse además en muchos casos como un falso dilema pues no se puede establecer una paz duradera si se

² Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid; Directora del Programa de Gestión de Crisis y Consolidación de la Paz (Centro Internacional de Toledo para la Paz: www.toledopax.org)

³ Este artículo está basado en una presentación realizada en el Seminario: “Militares en misión de paz y población civil: la incorporación de un enfoque cultural en la acción exterior de las Fuerzas Armadas”. Organizado por el Centro Internacional de Toledo para la Paz, con la colaboración del Instituto Español de Estudios Estratégicos y celebrado en Madrid, el 17 de junio de 2009 (<http://www.toledopax.org/es/actividad/59/militares-en-mision-de-paz-y-poblacion-civil-la-incorporacion-de-un-enfoque-cultural-en-la-actuacion>)

ha descuidado groseramente la justicia⁴. No obstante, a lo largo de este trabajo se verá que existen zonas grises⁵. La idea de justicia y la definición de formas de “hacer justicia” están impregnadas de patrones, valores y principios culturales. Además, en situaciones de conflicto se puede producir un cambio radical en el entendimiento de la justicia⁶. Y esto complica naturalmente también la definición de paz, pues en muchas circunstancias la paz debe entenderse como una forma de justicia. Se tratará de demostrar a lo largo de este trabajo que para definir de una manera universalmente aceptable tanto la paz como la justicia hay que volver la mirada al Derecho internacional y ciertamente a algunas de sus normas.

II) SENSIBILIDAD CULTURAL Y PROCESOS DE MEDIACIÓN INTERNACIONAL.

En los últimos años venimos asistiendo a un auge imparable de la mediación internacional. El marco político y jurídico en que se encuadra la mediación es el arreglo pacífico de controversias internacionales, principio fundamental del ordenamiento jurídico internacional, consagrado como tal en el artículo 2.5 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: la negociación, la investigación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y el recurso a arreglos u organismos regionales⁷. 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 Estados⁸. Así pues, la mediación se sitúa en el grupo de medios diplomáticos de resolución de controversias, que se caracterizan frente a los medios jurisdiccionales, porque las Partes en el conflicto son las dueñas de la solución. En efecto, la solución jurídica final de la

⁴ “Thus, the choice presented to negotiators is whether to have peace or justice. Sometimes this dichotomy is presented along more sophisticated lines: peace now and justice some other time. The choice is, however, frequently fallacious and the dichotomy may be tragically deceptive. Surely, no one can argue that peace is unnecessary and not preferable to a state of violence. But the attainment of peace is not necessarily to the exclusion of justice, because frequently, justice is necessary to attain peace”. M. Cherif Bassiouni. “Accountability for violations of International humanitarian law and other serious violations of human rights”. En: Bassiouni (Ed.) *Post-Conflict Justice*, Transnational Publishers: New York, 2002, p. 8.

⁵ En palabras de Bassiouni: “While accountability should never be bartered in a realpolitik fashion in order to arrive at political expediency at the expense of both the dictates of international law and the interests of the victims, that does not necessarily mean that every individual violator must be prosecuted in order to assure accountability” *Ibidem*, p. 41.

⁶ En su libro sobre la Justicia transicional, Teitel establece que este es el principal dilema en este tipo de contextos: “The threshold dilemma of transitional justice is the problema of the rule of law in periods of radical change. By their very definitions, these are often times of massive paradigma shifts in understandings of justice”. Ruti G. Teitel. “Transitional Justice”. Oxford University Press, 2000, p. 11.

⁷ 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. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/555/03/IMG/NR055503.pdf?OpenElement>

⁸ Véase la Declaración de Manila, *cit. supra*.

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 solución⁹.

El Secretario General de Naciones Unidas ha publicado recientemente (8 de abril de 2009) un informe sobre mediación (“Enhancing mediation and its supporting activities”¹⁰) en el que afirma que la demanda de los servicios de mediación de Naciones Unidas se ha disparado en los últimos 10 años, para a continuación subrayar que esa creciente demanda no ha ido acompañada del necesario aumento de recursos destinados a esta actividad. A iniciativa del propio Secretario General se ha creado una Unidad de Apoyo a la Mediación, en 2006, dentro del Departamento de Asuntos Políticos. Y en 2008 se ha establecido el “Mediation Support Stand-by Team”¹¹, adscrito al mismo Departamento. A pesar de estos esfuerzos, 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. El propio Secretario General de Naciones Unidas lo califica en su informe como el mecanismo de arreglo pacífico de controversias “más prometedor”¹².

Para tener una foto completa de lo que es la mediación internacional en nuestros días, hay que tener en cuenta que los Estados y las organizaciones internacionales no son los únicos sujetos que están desarrollando funciones de mediación. En efecto en la actualidad junto a la mediación oficial o de primera vía, existe una potente actividad de mediación “no oficial” o de segunda y tercera vías, desarrollada por actores que carecen de personalidad jurídica internacional. Se trata, más exactamente, de actores no estatales que tampoco poseen la condición de organizaciones internacionales. La mediación desarrollada por estos actores también se conoce como “diplomacia privada” o “diplomacia paralela”.

En el Informe del Secretario General, se destaca que el arreglo pacífico de controversias es una responsabilidad soberana de los Estados y que éstos deberían desarrollar sus capacidades en este terreno¹³. También la Unión Europea aspira a ganar peso como actor global para la paz y, con ese afán, debe desarrollar sus capacidades de mediación que, como Martti Ahtisaari (premio Nobel de la paz en el año 2008) ha puesto de relieve recientemente¹⁴, se encuentran infrutilizadas. Pues bien, sería necesario que en el

⁹ Para un concepto más restrictivo de mediación, véase: Viveke Vindelov. “Mediation: a non-model”, Copenhague, Djoef Publishing, 2007. Para ella y otros autores en la verdadera mediación, el mediador no realiza propuestas de solución.

¹⁰ S/2009/189, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/category/COI,,THEMREPORT,,49e6f2880,0.html>

¹¹ Es un equipo de cinco personas: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/pa1.doc.htm>

¹² S/2009/189, p. 3.

¹³ Ibidem, p. 3.

¹⁴ Ahtisaari: "I have been a bit surprised that the EU has been less pro-active than others in the field of international peace mediation, although it is a political machinery of negotiation and mediation," Mr

desarrollo de estas capacidades, tanto los Estados, como las organizaciones internacionales, prestasen la debida atención a la existencia de los actores de diplomacia privada con el fin de desarrollar modelos que se podrían considerar como de “construcción descentralizada de la paz” o si se quiere precisar más, de diplomacia descentralizada, en los que se reconozca un papel relevante a estos actores privados. La idea es muy sencilla, igual que hoy no se puede concebir la cooperación para el desarrollo sin contar con las ONGs, tampoco se debería hablar de diplomacia sin contemplar a los actores de diplomacia paralela o privada.

Como es bien sabido, en la mediación de primera vía u oficial, el mediador oficial 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. En esta “segunda” vía se puede llegar a alcanzar un grado de creatividad más elevado, pues se pueden proponer y discutir soluciones más 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 oficial¹⁵. Además, en los procesos de mediación no oficial 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. Aunque los procesos de mediación son, en general, flexibles, los niveles de flexibilidad son aún mayores cuando se trata de procesos de mediación “no oficiales”.

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 el anexo en que analiza las ventajas comparativas asociadas a los diferentes actores internacionales. Menciona primero la principal debilidad de estas organizaciones, a saber, la imposibilidad de hacer un seguimiento de la implementación de los acuerdos¹⁶. Y, más adelante, se refiere a otro de sus puntos débiles: “Most non-governmental organizations, however, have far more limited resources than the United Nations or regional and subregional organizations, as they are usually entirely dependent on voluntary contributions, making their staying power more tenuous”. 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. Reconoce que: “they may also be less threatening to Status parties (...) Since they are not seen as pursuing their own geopolitical or regional goals or capable of using coercive forms of leverage, they may be perceived as less threatening to the parties and thus be more able to create an

Ahtisaari said at a debate in the European Parliament in Brussels” Disponible en: <http://euobserver.com/9/27893/>.

¹⁵ Se habla también de procesos de vía 1,5 cuando tenemos un mediador oficial intercediendo entre personas que no representan oficialmente a las partes o a los negociadores oficiales en un proceso establecido por un mediador no oficial. La tercera vía consiste en un mediador privado intercediendo entre representantes de la sociedad civil (grass-rot level) sin ninguna influencia directa en los negociadores oficiales. Cuando se combinan todas las vías se habla de “multi-track diplomacy” o mediación de múltiples vías.

¹⁶ Informe, *cit. supra*, páginas 23 y 24.

environment of trust, where parties feel free to test ideas and build relationships”. Y añade: “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 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”.

El Secretario General de Naciones Unidas va también desgranando las ventajas comparativas de la mediación privada, refiriéndose a ésta como una especie de elemento complementario de los procesos de mediación oficial. 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. En otras ocasiones coexisten con los procesos oficiales sin que se haya formalizado ningún tipo de conexión entre ellos. Lo ideal sería que hubiera una coordinación entre todos los mediadores, oficiales y no oficiales, que están actuando simultáneamente en un mismo escenario, para evitar que se pueda generar confusión y que se potencie el forum-shopping, pero la verdad es que esta coordinación no es una realidad siempre.

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 ¹⁷, el objetivo de un proceso de mediación no es sólo resolver problemas, sino provocar cambios más profundos en las personas y en las relaciones entre las partes. Las dos claves en este paradigma son el empoderamiento y el reconocimiento. Empoderamiento no entendido como la transferencia de mayor poder o influencia a las partes, sino como un proceso en el que se dota a éstas de herramientas adecuadas para que gestionen de una manera más eficaz el conflicto, para que puedan resolverlo por sí mismas. 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 se consigue cuando una parte ha desarrollado empatía hacia la otra y es capaz de ser comprensivo con los intereses y necesidades ésta¹⁸.

¹⁷ Robert A. Baruch Bush and Joseph P. Folger, *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994), COMENTARIO EN: <http://unitednationstest.beyondintractability.org/action/essay.jsp?id=28619&nid=1293>

¹⁸ Sobre las diferencias entre el modelo transformativo y el modelo de resolución de problemas, véase: Sterling Newberry. “Problem solving versus transformative mediation”, disponible en: <http://www.mediate.com/articles/redwing1.cfm>. Habla de “estilos de mediación” Zena Zumeta. “Styles of mediation: facilitative, evaluative, transformative”. Disponible en: <http://www.mediate.com/articles/zumeta.cfm>

Como ya he dicho, el enfoque transformativo retrata mejor la mediación desarrollada por entes privados. A este enfoque se le han ido añadiendo matices. Dentro del paradigma transformativo es probablemente cierto que el mediador puede intervenir, precipitando ese proceso de reconocimiento y empoderamiento, formulando 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 probablemente el empoderamiento y las partes se encontrarán en la ruta adecuada para llegar al reconocimiento. El diálogo es, en efecto, una herramienta transformadora poderosísima, un instrumento democrático de primer orden¹⁹.

¿Se pueden añadir otros matices? 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 humanitaria²⁰.

En el marco del paradigma transformativo, así matizado, los actores de diplomacia privada están llamados a desplegar un abanico de actividades mucho más amplio que el que se asocia a 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 e incluso la forma en que cada una define sus posiciones. Los procesos de mediación no oficial abren un espacio para la participación de las sociedades civiles locales, representando una oportunidad de reforzar el papel de la sociedad civil 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 justicia²¹. O dicho de otra manera, el desarrollo de acciones de diplomacia privada favorece la participación de la sociedad civil en la búsqueda de justicia y en la depuración de responsabilidades²².

En un paradigma transformativo-humanitario, la sensibilidad cultural es una condición necesaria del proceso de mediación. Se puede manifestar en el uso del lenguaje. Probablemente los miembros de las milicias que se están enfrentando a las autoridades gubernamentales en un país concreto preferirán ser calificados como “resistencia” y no como “insurgentes”. Si se está mediando en un proceso en que intervienen representantes de pueblos indígenas latinoamericanos se debe conocer que vocablos más o menos neutrales en el marco del castellano pueden ser recibidos con hostilidad. Así, términos como aborigen o tribu se consideran peyorativos por los pueblos indígenas latinoamericanos.

¹⁹ 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: M.S. Umbreit; B. Vos; R.B. Coates. “Restorative Justice Dialogue: Evidence based Practice”, 2006. Disponible en: http://www.cehd.umn.edu/ssw/rjp/PDFs/RJ_Dialogue_Evidence-based_Practice_1-06.pdf. M.S. Umbreit habla de mediación humanística.

²⁰ Center for Humanitarian Dialogue, utiliza el calificativo humanitario de una manera más restringida para referirse al alivio de las consecuencias de los conflictos armados. En línea con

²¹ Neil J. Kritz. “Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice”. En: : Bassiouni (Ed.) Post-Conflict... *op. cit.*, p. 56.

²² Sobre este punto véase: Naomí Roht-Arriaza. “Civil Society in processes of accountability”. En: Bassiouni (Ed.) Post-Conflict... *op. cit.* P. 98 y ss.

También las técnicas de mediación variarán en función de que los participantes en el proceso de mediación definan su identidad de manera colectiva o individualista. Normalmente aquellos que tienen una identidad colectiva muy fuerte, definida por referencia al grupo, desconfían de reuniones directas del mediador con ambas partes y preferirían pasar por una fase inicial de *shuttle mediation*²³. Por otro lado, mientras que de acuerdo con el paradigma individualista el conflicto es algo normal; en el paradigma colectivista se ve como una aberración porque pone en peligro la subsistencia del grupo. El conflicto muestra un mal funcionamiento de la comunidad, que es la base de la identidad. Para los miembros de este tipo de colectividad el mero hecho de admitir que hay un conflicto y mucho más aceptar que puede haber un tercero que venga a ayudarles a resolverlo, pueden ser problemáticos en sí mismos.

Cuando la “distancia” cultural entre el mediador y las partes es demasiado grande, es conveniente contar con *insider mediators*: “Insider mediators play a key role in all phases of a peace process, but their role is especially striking early on in a process, when one is trying to understand the actors and explore the benefits of negotiations. Cultural proximity enhances trust in this very delicate phase”.²⁴ Más en general, Naomí Roht-Arriaza establece con gran acierto que “civil society groups can give outside peace negotiators invaluable insights on local culture, economics and politics, which can help devise more workable post-conflict strategies”²⁵. Esta conexión entre mediadores y sociedad civil local es una característica de los procesos de diplomacia privada o paralela, que pueden servir para conseguir una valiosa inteligencia cultural que debería ser de gran interés para los negociadores 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.

Estamos aquí hablando de diferencias culturales que llegan a impregnar la propia definición de la identidad de las personas y de los pueblos²⁶. Si queremos establecer un verdadero diálogo con ellos en aplicación de un modelo humanitario de mediación, hay que ser muy conscientes de que la definición de la identidad difiere de unos modelos culturales a otros.

²³ Walter Wright. Cultural Issues in Mediation: Individualist and Collectivist Paradigm, 2000: <http://www.mediate.com/articles/Wright.cfm>

²⁴ „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”.

²⁵ Naomí Roht-Arriaza. „Civil society... op. cit., p. 99.

²⁶ Peter T. Coleman; J. Krister Lowe. „Conflict, Identity and resilience: negotiating collective identities within the Israeli and Palestinian Diaspora“. Conflict resolution Quarterly, Vol. 24, n. 4, 2007, p. 377 y ss, en particular, p. 379: “*Identity-based disputes* are often a central component of protracted ethno-political conflicts (...). They involve concerns for group dignity, recognition, security, integrity, purpose, efficacy, and justice (...). The longer a conflict goes unresolved, the more likely identity-based concerns emerge as the conflict becomes more integral to an understanding of self and others in the situation (...). When these aspects of people’s collective identities are perceived to be denied, threatened, or frustrated, conflict intensifies. This intensification is particularly likely with collective identities of ascribed statuses (such as family, sex, racial, and national group membership) where there is a long-term emotional attachment to the group that is unalterable and significant (...). When such group identities are subject to ongoing discrimination and oppression (and such treatment is viewed as unjust), conflicts persist. In such cases, conventional methods of conflict management are often inadequate and may serve merely to placate or even to exacerbate the problems”

A partir de aquí, la cuestión que surge es si no es posible encontrar un sustrato común, definir los vocablos de una especie de esperanto cultural. Si es posible, desde luego el mediador en entornos multiculturales debería conocerlo.

La raíz de ese esperanto debe encontrarse en el reconocimiento de derechos humanos básicos, al menos de los protegidos por normas imperativas de Derecho internacional. Esta afirmación parece enunciar una fórmula sencilla, pero no lo es de ningún modo. En primer lugar, es preciso recordar que, como todos sabemos, no existe ningún catálogo de normas de *ius cogens*. Y hay casos dudosos. ¿Está la prohibición de la pena de muerte incorporada a una norma de esta naturaleza? Hay autores que sostienen que, por lo menos, se puede defender que esta norma está en proceso de formación²⁷. Si hablamos, sin embargo, de la prohibición de aplicar la pena de muerte a menores, quizás la existencia de una norma internacional imperativa esté más clara²⁸. Por otro lado, incluso en los casos en que existe consenso acerca de la existencia de una norma imperativa, la definición del contenido de la misma es objeto de debate. Aunque existe un consenso universal en relación con la prohibición de la tortura, no se puede negar que hay un debate todavía abierto sobre qué prácticas deben ser calificadas como tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Frente a la importancia que he conferido al Derecho internacional de los derechos humanos, sobre todo a las normas imperativas, existen voces que consideran que el modelo de protección de los derechos humanos no es verdaderamente universal. Con especial fuerza, entre los que tienen una visión colectiva de su identidad se formulan quejas que denuncian que el paradigma de los derechos humanos es marcadamente individualista. No obstante, ni siquiera los colectivistas pueden negar que la persona es el componente clave de la comunidad y que ésta no debería pasar por alto los derechos más fundamentales de sus miembros. Por otro lado no es cierto que los derechos colectivos no sean relevantes para el paradigma de los derechos humanos. En este

²⁷ William A. Schabas. “The abolition of the death penalty in International law”. Cambridge University Press, 3ª ed. 2002. Véase también del mismo autor “The abolition of capital punishment from an International law perspective”. Paper presentado en “International Society for the Reform of Criminal Law, 17th International Conference, The Hague, 24-28 agosto 2003, disponible en: <http://www.isrc.org/Papers/Schabas.pdf>

²⁸ Cuando EEUU ratificó el Pacto de Naciones Unidas de Derechos Civiles y Políticos, en 1992, formuló una reserva al artículo 6, excluyendo la aplicación de la prohibición de la pena de muerte en el caso de menores. Aunque dicha reserva fue considerada ilícita por el Comité de Derechos Humanos (UN Doc CCPR/C/79/Add.50 (1995), párrafo 14), subsistían dudas acerca del carácter imperativo de la prohibición. Muchas de estas dudas desaparecieron en marzo de 2005, cuando la posición de Estados Unidos en este tema se modificó a raíz de una Sentencia del Tribunal Supremo estadounidense que declaró en el asunto *Roper vs. Simmons* que la ejecución de menores de 18 años era inconstitucional. Años antes, en 1989, el Tribunal Supremo había declarado constitucional la ejecución de menores, de 16 y 17 años (en el momento de comisión del delito. Según UNICEF “medio siglo después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, solamente en Estados Unidos, cerca de 85 personas se encontraban condenadas a pena de muerte por delitos cometidos cuando tenían menos de 18 años. Y hasta 13 fueron ejecutadas en este país entre 1990 y 2001” http://www.enredate.org/enredate/actualidad/historico/pena_muerte_menores/), por lo que para justificar el cambio de posición el Tribunal se fundamenta en lo que denomina el surgimiento de un nuevo consenso nacional en contra de la aplicación de la pena capital en esos casos. A la consolidación de ese nuevo consenso habrían contribuido los llamamientos de las organizaciones de derechos humanos que sostenían que la prohibición de la pena de muerte en el caso de menores tenía carácter absoluto y estaba recogida en el ordenamiento jurídico internacional. Desde luego, después del cambio de posición estadounidense parecería quedar más claro el carácter imperativo de la prohibición.

sentido basta mencionar que los dos Pactos de Naciones Unidas del 66, sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, se abren ambos con un artículo 1 que proclama un derecho colectivo: el derecho de libre determinación de los pueblos.

Las reflexiones sobre los parámetros culturales que llegan incluso a ejercer una influencia determinante en la definición de la identidad de las Partes en un determinado conflicto, y de cómo el conocimiento de esos parámetros, puede facilitar cualquier proceso de resolución de disputas, no son únicamente útiles para los mediadores en el marco de un proceso de mediación, sino que también pueden serlo para los efectivos militares o civiles que están desplegados sobre el terreno en una misión de paz. Hay que tener en cuenta, de un lado, que los participantes en una operación de paz deberán ejercer en muchos casos funciones de mediación²⁹. De otro lado, en los acuerdos que regulan el estatuto de las Fuerzas Armadas sobre el terreno (SOFA: Status of Forces Agreement) se establece la obligación de tener en cuenta los usos y costumbres locales³⁰.

III) LA SENSIBILIDAD CULTURAL Y EL DILEMA PAZ/JUSTICIA: EL PAPEL DEL DERECHO INTERNACIONAL.

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. La cuestión se podría formular en estos términos: ¿Se puede conseguir una paz sostenible y duradera sin que se haga justicia? Esta es una de las grandes preguntas que se trata de responder a través del diseño de modelos de justicia transicional. Pues bien, en la búsqueda de este equilibrio entre estos dos valores fundamentales, el enfoque cultural puede ser un elemento importante a considerar. Y para aplicar, a su vez, este tipo de enfoque resulta imprescindible echar un vistazo a ciertas normas internacionales en torno a las cuales ha cristalizado un consenso universal.

En uno de los procesos de mediación recientes que se suele poner como ejemplo de proceso exitoso, han surgido dudas últimamente precisamente porque se ha dejado pendiente la asignatura de la justicia. Estoy hablando de Aceh. El Proceso en Aceh estuvo liderado por Ahtisaari e impulsado por la urgencia humanitaria que había causado el tsunami³¹. Fue un proceso inusualmente rápido, duró exactamente 6 meses y culminó en un Acuerdo de paz (el Memorando de Helsinki), adoptado en agosto de 2005, en el que la justicia era una cuestión menor. Y eso, a pesar de que el propio Gobierno indonesio, había reconocido que alrededor de 33.000 personas habían sido asesinadas durante los 29 años del conflicto en Aceh. Tal y como Aspinell pone de relieve, Ahtisaari quería un acuerdo general y breve, que no diera todas las respuestas

²⁹ Es el caso de UNIFIL en el mecanismo tripartito en la que están representados israelíes y libaneses. Las reuniones se producen con una periodicidad mensual y se consideran esenciales para generar confianza entre las partes. Se puede encontrar información sobre este mecanismo en: <http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1519>

³⁰ Véase por ejemplo el artículo 5 del *Agreement between the Government of Sudan and the United Nations concerning the status of the United Nations Mission in Sudan*, firmado en Khartoum, el 28 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.unmis.org/english/sofa.htm>

³¹ Edward Aspinell. Informe para Centre for Humanitarian Dialogue. "Peace without justice? The Helsinki peace process in Aceh" (abril, 2008)

sino que supusiera el inicio de un proceso en que las partes tendrían que seguir trabajando juntas³². Por eso el capítulo de justicia del Memorando de Helsinki 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 de los que siguen reclamando que se haga justicia³³.

Hay que tener en cuenta, además, que en Indonesia se aplican simultáneamente distintos sistemas de justicia. En primer lugar, la justicia general basada en el Derecho positivo; en segundo lugar, la syariah, basada en los principios jurídicos islámicos; y el Adat basado en las costumbres y usos locales.

En la búsqueda de respuestas al déficit de justicia en el proceso de paz, en el marco de la Syariah y el Adat se está preconizando el perdón y el pago de indemnizaciones como formas de hacer justicia. En efecto, ante el fracaso de los intentos de crear la Comisión para 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 (KPK, Koalisi Pengungkapan Kebenaran) aboga por el perdón y la reconciliación en relación con perpetradores locales que han cometido crímenes relativamente pequeños. Como alternativa se propone el pago de indemnizaciones. "... (T)he reparations are paid after a community adjudication and reconciliation process presided over by the village head and other dignitaries"³⁴

No obstante, estas vías tienen 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 los que habían cometido graves violaciones de derechos humanos (las ocurridas antes de la Ley 26/2000 por la que se crearon los Tribunales de Derechos humanos) quedaran impunes³⁵. 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.

³² Edward Aspinell. "Peace without... *op. cit.*, p. 14

³³ El Tribunal de Derechos Humanos fue creado a finales de 2007, sobre la base de la Ley de gobernanza de Aceh, adoptada en julio de 2006, pero con jurisdicción para conocer exclusivamente de los casos posteriores a la adopción de esta Ley. El sistema de tribunales de derechos humanos especiales (los competentes para conocer de las atrocidades cometidas antes de 2006 fueron creados mediante la Ley indonesia sobre Tribunales de Derechos Humanos (Ley 26/2000), es el competente conocer de las violaciones graves de derechos humanos, tales como genocidio y crímenes contra la humanidad, pero no está funcionando de manera efectiva. A la Comisión de Verdad y Reconciliación se reservaban las violaciones menos graves. El Memorando de Entendimiento de Helsinki también garantizaba una amnistía a los miembros del Movimiento para la liberación de Aceh (GAM) que estaban en prisión por delitos políticos. Para más detalles, véase: Aspinell, "Peace without... *op. cit.*, p. 27 y ss.

³⁴ Coalition for truth recovery. "A proposal for Remedy for Victims of Gross Human Rights Violations in Aceh". Working Paper, 14 de junio de 2007, p. 23-24. Véase Aspinell. "Peace withoug...*op cit.*, p. 30

³⁵ La Comisión de Verdad y Reconciliación fue creada un año antes del Acuerdo de Helsinki, mediante la Ley 27/2004. La creación de la Comisión para Aceh se ha visto complicada porque el Tribunal Constitucional indonesio declaró inconstitucional, a principios de 2006, la Ley 27/2004, sobre la base de que dejaba una puerta abierta a la impunidad. Disponible en: http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/download/putusan_sidang_Putusan006PUUIV2006ttgKKRtgl07122006.pdf. En opinión del Tribunal constitucional la Ley permitía que perpetradores de graves violaciones de derechos humanos, los responsables de las ocurridas antes de la promulgación de la Ley 26/2000 sobre Tribunales de Derechos Humanos, quedaran impunes. Así se aclara en los párrafos 8 y 9 de: "Submission with regard to the United Human Right Council's Universal Periodic Review Mechanism. Submitted by the Indonesian National Human Rights Commission. Related to Indonesia for the 1st session scheduled in April 2008. Disponible en:

Lo que hizo el Tribunal constitucional indonesio es hacerse 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. Las disposiciones de un acuerdo de paz que dispusieran la impunidad en esos casos serían nulas. En palabras de Bassiouni: “The realpolitik of reaching political settlements without regard to a post-conflict justice component is no longer acceptable”³⁶.

En la misma línea se puede hacer referencia al Acuerdo de Lomé (1999) que puso fin a la guerra en Sierra Leona³⁷. El Acuerdo se había negociado bajo la condición, impuesta por ambas partes, de que se garantizara la impunidad total. 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 IX³⁸ of the agreement shall not apply to international crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and other serious violations of international humanitarian laws”.

En el momento en que se estaba negociando el acuerdo en Sierra Leona había un clamor por la paz que provenía de población local, que había llegado a la conclusión de que cualquier precio era bueno si servía para comprar el final de la guerra y de las atrocidades que se habían cometido durante el tiempo que había durado el conflicto, iniciado en 1991. 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 la guerra en mayo de 2000. La rápida intervención británica y de Naciones Unidas, que reforzaron su presencia en la zona, contribuyeron a evitar

http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/ID/INHRC_IDN_UPR_S1_2008_IndonesianNationalHumanRightsCommission_uprsubmission.pdf

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

³⁶ M. Cherif Bassiouni. “Accountability for violations of International humanitarian law and other serious violations of human rights”. En: Bassiouni (Ed.) *Post-Conflict Justice*, Transnational Publishers: New York, 2002, p. 3. Véase también: Naomi Roht-Arriaza. “State responsibility to investigate and prosecute human rights violations in international law”, 78 *Cal. L. Rev.* 449 (1990); M. Cherif Bassiouni. “Combating Impunity for International Crimes, 71 *U. Colo. L. Rev.* 209 (2000).

³⁷ Priscilla Hayner. “Negotiating peace in Sierra Leone: Confronting the justice challenge”, December 2007 report, Centre for Humanitarian Dialogue; International Center for Transitional Justice.

³⁸ La amnistía aparecía recogida en el artículo IX del Acuerdo:

1. “In order to bring lasting peace to Sierra Leone, the Government of Sierra leona shall take appropriate legal steps to grant Corporal Foday Sankoh absolute and free pardon.
2. After the signing of the present Agreement, the Government of Sierra Leone shall also grant absolute and free pardon and reprieve to all combatants and collaborators in respect of anything done by them in pursuit of their objectives, up to the time of the signing of the present Agreement.
3. To consolidate the peace and promote the cause of national reconciliation, the Government of Sierra Leone shall ensure that no official or judicial action is taken against any member of the RUF/SL, ex-AFRC, ex-SLA (Sierra Leone Army) or CDF (Civil Defence Force) in respect of anything done by them in pursuit of their objectives as members of those organizations, since March 1991, up to the time of the signing of the present Agreement. In addition, legislative and other measures necessary to guarantee immunity to former combatants, exiles and other persons, currently outside the country for reasons related to the armed conflict shall be adopted ensuring the full exercise of their civil and political rights, with a view to their reintegration within a framework of full legality”.

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 que se creaba un Tribunal mixto, el Tribunal Especial para Sierra Leona³⁹. 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 Tribunal. En definitiva, el Secretario establecía que no se podía reconocer efectos jurídicos a la amnistía concedida en el Acuerdo de Lomé “dada su ilegalidad con arreglo al derecho internacional”⁴⁰. El Secretario General también declara 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 humanitario⁴¹”. Por lo tanto, se admite la amnistía pero bajo la condición de que nunca ampare a los culpables de genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad.

El caso de Sierra Leona plantea dudas sobre si se podía haber hecho algo más para garantizar la justicia en el momento en que se estaba negociando el Acuerdo de Lomé. Pero si enjuiciamos el Acuerdo en perspectiva, lo cierto es que sólo sirvió para retrasar el momento en que los culpables de atrocidades han tenido que enfrentarse a la justicia. La Corte interamericana de derechos humanos también ha establecido la ilegalidad de la impunidad en los procesos de reconciliación nacional, en los asuntos Barrios altos⁴² y Almonacid⁴³. En estos casos, la Corte se pronuncia sobre la compatibilidad con la Convención interamericana de las Leyes de Amnistía, las llamadas “autoamnistías” por Cançado Trindade⁴⁴. 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”⁴⁵.

Para llegar a esta conclusión, la Corte se refiere como fundamentos de Derecho a las Resoluciones de la Asamblea General 2583 (XXIV) de 1969 y 3074 (XXVIII) de 1973. En la primera, se sostiene que la “investigación rigurosa” de los crímenes de guerra y

³⁹ Sobre lo ocurrido en Sierra Leona, véase también: Neil J. Kritz. “Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice”. En: Bassiouni (Ed.) Post-Conflict... op. cit., p. 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 complementaria a la de otros mecanismos como las comisiones de verdad y reconciliación.

⁴⁰ Cfr. O.N.U., Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un tribunal para Sierra Leona, S/2000/915, 4 de octubre de 2000, párr. 24.

⁴¹ Cfr. O.N.U., Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un Tribunal para Sierra Leona, S/2000/915 de 4 de octubre de 2000, párr. 22.

⁴² Caso Barrios Altos c. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001. Disponible en: http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/jurisprudencia/j_20080616_18.pdf

⁴³ Caso Almonacid Arellano y otros c. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

⁴⁴ Voto razonado en el caso Almonacid Arellano y otros v. Chile. Disponible en: Revista Ius et Praxis, 12 (2): 349 - 362, 2006 : http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122006000200012&script=sci_arttext&tlng=en

⁴⁵ Cit. Supra. Nota 40, párrafo 99.

los crímenes contra la humanidad, así como el castigo de los que los cometieron, “son un elemento importante para prevenir esos crímenes y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y para fomentar la confianza, estimular la cooperación entre pueblos y contribuir a la paz y la seguridad internacionales”⁴⁶. En la segunda Resolución, la Asamblea general establece que estos crímenes deben ser objeto de investigación y que los responsables deben ser buscados, detenidos, enjuiciados y castigados, en caso de que se demuestre su culpabilidad ⁴⁷.

La Corte se remite también a las Resoluciones 827 y 955 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴⁸, junto con los Estatutos de los Tribunales para exYugoslavia (Artículo 29) y Ruanda (Artículo 28), que imponen una obligación a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas de cooperar plenamente con los Tribunales en la investigación y persecución de personas acusadas de haber cometido serias violaciones de Derecho Internacional, incluidos crímenes contra la humanidad. Por último, la Corte menciona que el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que en vista de las normas y los principios de las Naciones Unidas, los acuerdos de paz aprobados por ella nunca pueden prometer amnistías por crímenes de lesa humanidad⁴⁹.

En un Informe más reciente el Secretario General de Naciones Unidas⁵⁰ 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.

No es una cuestión baladí. Y se sigue planteando. La defensa de Radovan Karadzic ante la Corte Penal para la exYugoslavia se ha basado en que Richard Holbrooke, enviado especial de la ONU en la Yugoslavia de los 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 el acuerdo no le reconocería inmunidad a Karadzic.⁵¹ En su Decisión sobre la inmunidad de Karadzic, el Tribunal Penal para la exYugoslavia establece que cualquier acuerdo

⁴⁶ Cfr. O.N.U., Cuestión del castigo de los criminales de guerra y de las personas que hayan cometido crímenes de lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2583 (XXIV) de 15 de diciembre de 1969.

⁴⁷ Cfr. O.N.U., Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3074 (XXVIII) 3 de diciembre de 1973.

⁴⁸ Cfr. O.N.U., Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/827 para el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de 25 de marzo de 1993; y Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/955 para el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para Ruanda 8 de noviembre de 1994.

⁴⁹ Cfr. O.N.U., Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616 de 3 de agosto de 2004, párr. 10.

⁵⁰ “Enhancing mediation and its supporting activities”, cit. supra.

⁵¹ Boletín de Justicia Transicional, n. 12, ECP, mayo-junio 2009, p. 18. Se puede consultar en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/justicia/boletin012.pdf>

que concediese amnistía en caso de genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad sería inválido de conformidad con el Derecho internacional.⁵²

Hay más ejemplos recientes que demuestran que los Estados son conscientes y aceptan la existencia de esta norma internacional como un límite a su práctica. 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 genocidio⁵³. 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)⁵⁴.

Por tanto, independientemente de que de acuerdo con las tradiciones y costumbres o usos de determinadas comunidades, éstas puedan 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 casos⁵⁵. El debate que se planteó entre Hart y Fuller en relación con la persecución de los colaboradores nazis después de la segunda guerra mundial en Alemania, hoy no sería posible en los mismos términos en que se dio. Hart, en una postura radicalmente positivista, consideraba que el Estado de Derecho exigía la aplicación de las leyes vigentes en el régimen nazi, aunque éstas fueran inmorales. En cambio Fuller defendía la necesidad de aplicar un concepto substantivo de justicia que implicaba que en

⁵² 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) <<http://www.icty.org/x/cases/karadzic/tdec/en/081217.pdf>, párrafo 25. Sobre esta Decisión, véase: Benjamin E. Brockman-Hawe. 2009. "Amnesty at the ICTY; an analysis of the Karadzic Immunity Decision" Disponible en: <http://works.bepress.com/benbh/3>. Este autor sugiere que no aunque la norma de Derecho internacional general prohibiendo este tipo de amnistías puede estar formándose, el elemento de la opinio iuris no ha terminado de consolidarse, por lo que no se puede hablar de una norma existente.

⁵³ Boletín de Justicia Transicional, n. 12, ECP, mayo-junio 2009. Se puede consultar en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/justicia/boletin012.pdf>

⁵⁴ 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: <https://www.trcofliberia.org/reports/final/final-report/trc-final-report-volume-1-summary> : "Prosecution mechanism is desirable to fight impunity and promote justice and genuine reconciliation" En una conclusión muy clara: "Prosecution in a court of competent jurisdiction and other forms of public sanctions are desirable and appropriate mechanisms to promote the ends of justice, peace and security, foster genuine national reconciliation and combat impunity". También establece una primera recomendación referida a la creación de un mecanismo para depurar responsabilidades: "1. Accountability: A Prosecution Mechanism

The Commissioners of the TRC determine that a criminal court with the competence and jurisdiction to adjudicate criminal responsibility for individuals, armed groups and other entities that the TRC determines were responsible for 'egregious' domestic crimes, 'gross' violations of human rights and 'serious' humanitarian law violations is appropriate. Such institution shall be specifically endowed with the authority and jurisdiction to adjudicate domestic, IHRL and IHL violations"

⁵⁵ No obstante, se siguen discutiendo estas cuestiones. 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 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.

supuestos muy graves, el “derecho moral” debía prevalecer sobre el legal. Si el debate se plantease hoy en los mismos términos, Fuller no tendría que remitirse a la moral, sino que le bastaría con hacerlo al Derecho internacional. El concepto de Estado de Derecho debe ser delimitado teniendo en cuenta la existencia de normas jurídicas internacionales, sin poder prescindir en ningún caso de las que son imperativas⁵⁶.

Todo esto me lleva a afirmar que se pueden identificar componentes de ese esperanto cultural al que antes aludía. El ordenamiento jurídico internacional es un punto de referencia ineludible para la consecución de tal objetivo. Y de acuerdo con ese ordenamiento jurídico, se puede decir que los valores o principios culturales no pueden servir para justificar o perdonar crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad⁵⁷. Estos deben ser condenados, repudiados y castigados en cualquier escenario cultural (y en cualquier contexto jurídico).

Por otro lado, he hecho referencia a que existen distintos conceptos de justicia, imbuidos de valores culturales y, en consecuencia, distintas concepciones acerca de lo que significa hacer justicia.

En primer lugar, se plantea si determinadas formas de justicia tradicional cumplen los estándares exigidos en cuanto a la depuración de responsabilidad y el castigo a los culpables de atrocidades. Se puede citar aquí el caso del sistema de justicia local “gacaca”, desarrollado en Ruanda para castigar a los miles de culpables de graves violaciones de derechos humanos⁵⁸. 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 gacaca⁵⁹. 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. Aunque pueden surgir dudas sobre si el sistema gacaca es “suficiente” para considerar que se ha hecho justicia⁶⁰, lo cierto es que se ha conseguido agilizar los

⁵⁶Sobre esta discusión entre Hart y Fuller, véase: Teitel. “Transitional justice... op. cit., p. 13.

⁵⁷ El Secretario General de Naciones Unidas establece en su Informe sobre responsabilidad de proteger (enero 2009), p. 20. “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. Disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/category_REFERENCE_UNGA...4989924d2_0.html

⁵⁸ La Ley Orgánica por la que se establecen estos tribunales se puede encontrar en: <http://www.inkiko-gacaca.gov.rw/pdf/Organic%20Law%2027062006.pdf>. N° 28/2006 of 27/06/2006

Organic Law modifying and complementing Organic Law n° 16/2004 of 19/06/2004 establishing the organisation, competence and functioning of Gacaca Courts charged with prosecuting and trying the perpetrators of the crime of genocide and other crimes against humanity, committed between October 1, 1990 and December 31, 1994.

⁵⁹ Neil J. Kritz. “Progress and Humility: the ongoing search for post-conflict justice”. En: : Bassiouni (Ed.) Post-Conflict... op. cit., p. 77.

⁶⁰ 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: <http://www.inkiko-gacaca.gov.rw/En/EnIntroduction.htm>

juicios⁶¹, se ha abierto una puerta a la participación de las comunidades locales y se ha facilitado la reintegración a estas comunidades de los perpetradores.

Por otro lado, se plantea también si determinadas formas “alternativas” de justicia cumplen a su vez los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. Ya me he referido a la situación en Indonesia, donde se reconoce la justicia islámica y el adat (justicia tradicional). La syariah sólo se aplica a los musulmanes en cuestiones de familia, Derecho penal y propiedad. Cuenta con unos tribunales específicos y una autoridad (*Wilayatul Hisbah*) que se ocupa de supervisar la actuación de los tribunales con arreglo a la ley islámica. De otro lado, a través del adat, instituciones tradicionales, se resuelven conflictos comunitarios y se media entre vecinos.

Se han documentado prácticas discriminatorias por razón de género (un juez islámico es más reticente a conceder el divorcio a una mujer que a concedérselo a un hombre) y también la aplicación de castigos corporales. Tanto en el marco de la syariah, como en el del adat se pueden prescribir castigos como latigazos, “caning” y rotan.

Los castigos corporales también se aplican en la justicia indígena en Latinoamérica. Y la jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana ha declarado la constitucionalidad del fuste y el cepo aplicados en el marco de la jurisdicción indígena⁶².

En efecto, el Tribunal constitucional colombiano ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de ciertos castigos utilizados en aplicación de la jurisdicción indígena. Así, ha analizado la constitucionalidad de medidas como la expulsión del territorio indígena, a la luz de la prohibición constitucional del destierro, llegando a la conclusión de que la expulsión no equivale al destierro pues la persona puede permanecer en territorio colombiano. De modo que considera constitucional la expulsión, siempre que el castigo no se haga extensivo a la familia del condenado. Como he mencionado ya, la Corte constitucional también establece la “constitucionalidad” de castigos como los fustes y el cepo, argumentando que de acuerdo con la cosmovisión indígena no se pueden considerar ni tortura, ni trato inhumano o degradante, sino que por el contrario permiten la reintegración del individuo a la comunidad⁶³.

No obstante, la Corte constitucional declara en la Sentencia T-254 de 1994 que “las leyes imperativas prevalecen sobre los usos y costumbres siempre que protejan un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural”⁶⁴. Reconociendo, por tanto, que hay principios que deben prevalecer sobre este último. En efecto, la Corte constitucional colombiana es tajante al decir que no se deben admitir violaciones de derechos humanos protegidos por normas de *ius cogens*, calificando como tales a los que no pueden ser derogados en ninguna circunstancia (derecho a la vida, prohibición

⁶¹ 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.

⁶² Sentencias T-254 de 1994; T-349 de 1996; T-523 de 1997.

⁶³ La jurisprudencia constitucional colombiana en relación con este asunto es analizada en: Edgar Solano. “La jurisdicción especial indígena ante la Corte constitucional colombiana”. En: Ordóñez Cifuentes (Coord.). “La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de Derecho” XII Jornadas Lascasianas, UNAM, 2004. Versión PDF disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1333>

⁶⁴ Edgar Solano. “La jurisdicción... op. cit., p. 4.

de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos y degradantes y la prohibición de la esclavitud, que considera “derechos intangibles”). El problema aparece desde el momento en que hay quien considera que los castigos corporales son tortura o por lo menos una forma de trato inhumano o degradante⁶⁵. Sin embargo, hay que tener en cuenta que para los pueblos indígenas las largas condenas de cárcel son mucho peores que un castigo corporal. La reclusión puede llevar a la muerte del espíritu. Y desde luego los castigos corporales no son peores que la pena de muerte, que se aplica en EEUU, desde donde llegan paradójicamente muchas críticas al reconocimiento de estas prácticas indígenas. No obstante, se puede estar en contra de las dos cosas: pena de muerte y castigos físicos.

En cualquier caso, es un debate importante en el que se plantea con claridad el tema de los límites: hasta dónde se puede llegar en el reconocimiento de parámetros culturales diferentes. Por ejemplo, en el caso de los castigos corporales ni desde la sensibilidad cultural se debería justificar la aplicación de los mismos a los menores⁶⁶. La cuestión de los límites se puede formular de manera positiva, entendiendo el perfilamiento de los mismos como la búsqueda e identificación de elementos comunes que deben estar presentes en cualquier marco cultural y jurídico.

IV CONSIDERACIONES FINALES

En la aplicación del paradigma de la sensibilidad o enfoque cultural el gran reto es identificar un sustrato cultural común, un mínimo común denominador que tiene que ver con el respeto de la persona y de sus derechos básicos. Ese sustrato común se puede encontrar en el ordenamiento jurídico internacional, algunas de cuyas normas se pueden considerar como elementos integrantes de una constitución material internacional.

Parece claro que a la hora de hacer concesiones en el área de la justicia, en beneficio de la paz, hay ciertamente un límite claro: no se debe reconocer impunidad en los casos de violaciones graves, masivas y sistemáticas de derechos humanos. Ningún paradigma cultural puede cambiar esta norma, que sería un componente de ese sustrato común del que hablaba.

No se puede llamar paz a una situación a la que se llega garantizando ese tipo de impunidad. Y quizás se consiga la paz, pero ésta no será sostenible, cuando se logre sin que los derechos humanos de todos queden garantizados. Se puede citar el caso de Bosnia-Herzegovina. En los asuntos *Sejdic y Finci c. Bosnia Herzegovina*⁶⁷, 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. En este caso los demandantes son un roma y un judío, que no pueden concurrir como “elegibles” a las elecciones presidenciales ni a las parlamentarias en Bosnia Herzegovina, debido precisamente a su origen romaní y judío. Los artículos 4 y 5 de la Constitución de Bosnia Herzegovina

⁶⁵ Véase, por ejemplo: V. J. Cabedo Mallol. “La jurisdicción especial indígena de Colombia y los derechos humanos”. Disponible en: <http://www.alertanet.org/F2b-VCabedo.htm>. También se muestra muy crítico: Brian Williams. “Victims of crimen and community justice”, 2005, 176 p. véase especialmente p. 71 y ss.

⁶⁶ Véase: “Against corporal punishment, moving toward constructive child discipline”. Informe UNESCO. Disponible en: <http://www.nospank.net/unesco.pdf>

⁶⁷ Casos nos. 27996/06 and 34836/06 por Dervo SEJDIĆ y Jakob FINCI contra Bosnia y Herzegovina presentadas el 3 julio y el 18 agosto 2006.

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 romaní.

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 Constitución⁶⁸. La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (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”⁶⁹. En efecto, la Constitución bosnia se basa en los Acuerdos de Dayton que hicieron 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 parece insinuar que era un precio que convenía pagar para conseguir la paz.

Sea como sea, el arreglo establecido por los Acuerdos de Dayton y reflejado en la Constitución bosnia probablemente no puede subsistir en los términos actuales. La propia Comisión de Venecia aunque reconocía, en el Dictamen mencionado, la legitimidad de la norma constitucional impugnada abogaba finalmente por la necesidad de modificarla y consideraba que las circunstancias actuales permitían emprender un proceso de reforma que garantizara la representación de todos los grupos étnicos. Y más rotunda se ha manifestado en el *amicus curiae* que ha presentado en los asuntos Sedjic y Finci, en 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 12⁷⁰.

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

A lo largo de este trabajo se ha hecho también referencia a situaciones que demuestran que aunque en aplicación del enfoque cultural se pueden reconocer distintos modos de

⁶⁸ 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.

⁶⁹ *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative* (document no. CDL-AD(2005)004).

⁷⁰ CDL-AD(2008)027; *Opinion no. 483/2008*, de 22 de octubre de 2008. Comisión de Venecia. *Amicus Curiae Brief* en los casos Sedjic and Finci v. Bosnia/Herzegovina.

“hacer justicia”, se debe exigir que se respeten en todo caso los derechos humanos, al menos los que son inderogables. En este sentido, resulta muy ilustrativa la referencia de la Corte constitucional colombiana a la existencia de un “consenso intercultural” sobre la necesidad de preservar los derechos humanos intangibles⁷¹.

Por lo menos los derechos humanos protegidos por normas imperativas de Derecho internacional general deben ser considerados como filtros a la hora de reconocer cualquier práctica o uso local y, por tanto, deben considerarse principios fundamentales en cualquier esquema cultural. Al menos esos derechos deberían considerarse voces genuinamente universales que compondrían ese esperanto cultural al que antes me he referido, necesario para hacer posible la comunicación entre distintos universos culturales.

⁷¹ En la constitución peruana de 1993 se establece que los derechos humanos son un límite al reconocimiento de la jurisdicción indígena (artículo 149 – Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/legisla/peru/consper.HTM>) . En la constitución colombiana la propia Constitución y las leyes son el límite establecido.

Cross-cultural awareness

**Teniente Coronel
Fernando Rocha y Castilla
Estado Mayor de la Defensa.**

La Concienciación Intercultural es un factor que condiciona muchas veces el éxito de una empresa. Cuando nos referimos a Concienciación Intercultural, es indudable que consiste en conocer los valores y las formas de hacer las cosas de la sociedad local, pero también en conocer a otros miembros, organizaciones y participantes que cuentan con una presencia prácticamente permanente en todos los conflictos y además hacer un esfuerzo para que éstos conozcan los nuestros. Se trata en definitiva de tratar con personas de otras culturas de manera que se minimicen los malentendidos y se maximice el potencial para crear relaciones sólidas y se pueda prestar un mejor apoyo a aquellos que lo necesitan.

La gente ve, interpreta y evalúa las cosas de diferente forma; lo que puede ser apropiado en una cultura puede ser con frecuencia ... inapropiado o incluso inaceptable en otra... y cuando aplicamos nuestro modo de interpretar las cosas para entender la realidad se pueden producir malentendidos.

La cooperación entre militares y civiles pertenecientes a agencias humanitarias internacionales desde hacía varias décadas se ha convertido en un elemento fundamental y necesario en cualquier intervención de respuesta a una crisis. Las lecciones obtenidas de los últimos conflictos nos muestran que en ambas partes, existe una clara falta de formación “cultural” que permita una mayor interacción con la población local y entre ellas una gran descoordinación en tareas de estabilización y reconstrucción.

Las relaciones entre estas fuerzas militares y agencias civiles no son fáciles, pues cuentan con estructuras y procedimientos muy diferentes e incluso existe cierta desconfianza en la finalidad de las misiones que desarrolla cada uno.

La coordinación, desde el punto de vista militar, con estas agencias es una tarea importante pero compleja, muy compleja porque a veces coinciden sobre el terreno cientos o miles de organizaciones no gubernamentales.... (2350 registradas por el gobierno afgano, más de 3000 en Bosnia en los años 90, alrededor de 2700 en Kosovo en el 2000). La cooperación debe ser como vemos, en cualquier tipo de escenario, importante, y en muchos de estos casos “esencial” si se trata de realizar acciones para intentar devolver a la normalidad a un territorio determinado. En la mayoría de los escenarios, proporcionar seguridad física en el entorno en el que se trabaja puede tener tanta importancia como apoyar a la reconstrucción y el desarrollo o proporcionar ayuda humanitaria.

La percepción de que lo militar constituye algo aislado y decisivo por si solo en caso de conflicto, es completamente erróneo. Pero no es un error moderno, ya en siglos anteriores se creía en la singularidad de lo militar y esto fue rebatido por las ideas de Clausewitz, para quien solo lo militar tenía sentido dentro de la política general del estado.

Se ha comprobado en los conflictos recientes que aunque exista una superioridad militar abrumadora, se necesitan otros medios, no militares, para conseguir realizar operaciones de estabilización con resultados positivos. Así la colaboración con agencias civiles y otras instituciones no solo es importante sino que debe ser una prioridad por varios motivos:

- Búsqueda de objetivos comunes o conectados entre sí. Seguridad unida a estabilidad y desarrollo.
- Seguridad, ya que entre otras misiones de las fuerzas militares puede estar el proporcionar seguridad a agencias civiles, asegurar su evacuación o en algunos casos apoyarlas logísticamente.
- Imagen. Para evitar confusiones a la población local y hacer ver que todas las fuerzas y agencias trabajan bajo una misma legitimidad y en coordinación con las autoridades locales.

Aquí se incluyen naturalmente las agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales, que contribuyen en gran medida a proporcionar las situaciones de estabilidad que se persiguen en las operaciones.

Así pues, ambas partes deben trabajar coordinadas y se necesitan pese a sus diferencias.

En general en los últimos conflictos los miembros de la coalición no han sabido ganarse a la población local, ya que los intentos de comunicación se han fraguado sobre la base de un desconocimiento cultural mutuo y sin las actitudes necesarias de los unos hacia los otros como para favorecer el desarrollo de conciencia intercultural y tolerancia.

Es necesario que los líderes de todos los niveles comprendan la cultura, los valores, los símbolos, las aspiraciones, las costumbres. Así si nos detenemos brevemente en cada uno de ellos, cabe resaltar que en el estratégico y operacional, se pueden implementar líneas de acción que lo único que consigan sea exacerbar a la insurgencia (bombardeos indiscriminados, quema de plantaciones de opio sin dar soluciones alternativas rápidas ... etc), en el táctico si se ignora la cultura se puede poner en peligro a la población y a las tropas (militares que entran con armas en una mezquita, que se dirigen a mujeres con burka ... y las paran cacheandolas con las manoshabiendo hombres cerca, etc). Si queremos lograr un mayor interacción con la población local es evidente que hay que estar inmersos en su cultura, en sus costumbres, no basta con dar caramelos a los niños.

Con el proyecto actual del Experimento Multinacional 6, se pretende llegar a introducir nuevos conceptos como es el Cross Cultural Awareness e influir en la metodología del planeamiento militar e inter-agencias y en los procesos de inteligencia que actualmente se utilizan. Se pretende que cualquier persona que vaya a ser desplegada posea una conciencia cultural adecuada que facilite la integración con otros organismos civiles y militares multinacionales y de los países anfitriones así como con la población.

Para ello se han formado unos Grupos de Trabajo divididos en 4 líneas de investigación de las que someramente les comentaré un poco de cada una de ellas.

La primera línea trata de la metodología del estudio de la antropología cultural aplicada a operaciones militares y se va a realizar a su vez un estudio detallado y profundo de Afganistán, estudio antropológico que se va a complementar con un estudio de las

interacciones desde el punto de vista de la conciencia intercultural de la realidad Afgana en su contexto geopolítico (IRAN, TURKMENISTÁN, UZBEQUISTÁN, TAYIQUISTAN, CHINA Y PAQUISTÁN).

La segunda línea de investigación, trata de la integración de la Conciencia intercultural en las funciones y actividades relacionadas con la sociedad de recepción.

Este grupo pretende analizar cuales son las consideraciones fundamentales para integrar los aspectos culturales del entorno operativo a través de aquellas funciones que tienen relación con la sociedad de recepción Cívico Militares, operaciones psicológicas, Asuntos civiles, asesoramiento político o asesoramiento para el desarrollo.

La tercera línea trata de la integración intercultural en el planeamiento operativo e inter-agencias y en los procesos de inteligencia.

Este grupo está investigando las consideraciones fundamentales para la integración de la conciencia intercultural en el proceso de inteligencia y en el planeamiento de operaciones. Se estudiarán cuales son los cambios necesarios en los Cuarteles generales para que se optimicen esos procesos, teniendo en cuenta los aspectos culturales del entorno operativo, y se estudiará si es necesaria la presencia en Operaciones de un ASESOR CULTURAL que actualmente no lo hay, hay un asesor político y un asesor de desarrollo.

La cuarta línea, muy llamativa, es la de la enseñanza, instrucción y adiestramiento de la Conciencia intercultural.

Pues bien, de esta línea saldrán programas de entrenamiento a tres niveles diferentes que se han llamado:

- BASIC KNOWLEDGE, conocimiento básico en el que se pretende que cualquier persona militar o civil, aquéllos que ocupan puestos en Ejército, ONGs a bajo nivel, que despliegue en Afganistán posea este conocimiento.
- CULTURAL UNDERSTANDING pare un nivel más alto, que serían los Oficiales, los planners, los CIMIC los INFOOPs.. aquéllos que tienen una responsabilidad que pueda afectar a más gente, a los que diseñan líneas de acción tácticas , encargados de ONGs o directivos en IOs.
- Y por último el tercer y más alto nivel sería el CULTURAL COMPETENCE para aquéllos que tienen poder de decisión tanto militares como civiles.

Este training se pretende lo realicen todas las Unidades que van a desplegar durante el pre-deployment training.

Además ya se está estudiando como introducir una asignatura de CCA en la Academia General militar, inicialmente se está viendo la posibilidad de que se alcance el Cultural understanding y igualmente se está estudiando la posibilidad de integrar un curso de post-grado a realizar en la Escuela de Guerra por militares y civiles que podría ser el de Cultural Competence.

Conclusiones:

Tanto las fuerzas militares como las agencias civiles deben coordinar hacer un esfuerzo por actuar coordinadas y llevar a cabo una cooperación más estrecha para evitar desacuerdos y malentendidos que en ocasiones afectan al desarrollo de la operación.

En términos generales, los militares deberían mostrarse más flexibles en sus procedimientos en relación con las agencias civiles y éstas deberían ser conscientes de las peculiaridades que tienen las organizaciones militares, diseñadas para hacer frente a un situaciones violentas generalizadas.

Con respecto a la Concienciación Cultural, es algo que se debe mejorar mucho, de estos son conscientes todos los países que apoyan el MNE-6, y que los productos finales, el estudio antropológico mas los programas de entrenamiento a diferentes niveles y los cursos de post-grado van a a ser básicos en la enseñanza militar del futuro.

Cuando el General Allenby entró en Jerusalem en 1917 después de derrotar a los turcos otomanos que ocupaban la ciudad, bajó de su caballo y entró a pié. Esto fue percibido por la población como una muestra de respeto al status de “Ciudad Santa” que tanto había significado para los cristianos, judíos y musulmanes. Posteriormente, se señaló que éste gesto evitó cualquier deseo de revancha inmediata o de iniciar de nuevo una cruzada para reconquistar la ciudad.

En Afganistán, la crisis de las “caricaturas de Mahoma” tuvo efectos graves. Así la PRT de Meimaneh liderada por los países nórdicos, fue atacada por un gran número de personas (alrededor de 2000) con piedras, granadas y armas ligeras. La situación fue tal que el Jefe de la PRT inició el proceso de evacuación de la misma, siendo muy cauto a la hora de repeler esa grave agresión, destruyó toda la documentación clasificada, las Llaves Crypto de los ordenadores etc, y a pesar de contar en los últimos instantes con 4 heridos entre sus fuerzas, y los agresores haber destrozado la puerta de la PRT solo realizó disparos al aire. Al final la intervención de la Policía Local evitó lo que podía haber sido un matanza. El Jefe de la PRT entre otros comentarios dijo que si hubieran matado a algunos de los agresores, la PRT se tendría que haber marchado de esa ciudad porque en la Zona Norte de Afganistán, el derecho a la venganza es parte de sus costumbres y tradiciones y habría sido muy difícil continuar su labor allí.

La cultura y las operaciones de paz

**Investigador principal del área de lengua y cultura, Real Instituto Elcano
Jaime Otero**

En primer lugar, me corresponde agradecer al Centro Internacional de Toledo para la Paz su invitación a participar en este Seminario, en particular a Emilio Cassinello, su director, y a Alicia Cebada, directora del Programa de Gestión de Crisis, que fue quien hizo efectiva la invitación.

Debo confesar de entrada que sobre misiones exteriores de las fuerzas armadas sé bastante poco, al menos en comparación con quienes tengo el gusto de compartir esta mesa. Yo me ocupo en el RIE de la proyección cultural exterior, de las relaciones culturales internacionales, y quizá por eso me invitó Félix Arteaga, nuestro investigador de seguridad y defensa, al grupo de trabajo que dirige sobre gestión de crisis, en el que he ido descubriendo la relación entre ambas áreas, y la atención que se viene prestando al enfoque cultural en el planeamiento de la gestión de crisis.

El tema es muy atractivo y tiene múltiples ángulos y facetas, y me abruma un poco la responsabilidad que siento de aportar algo después de tantos y tan excelentes expertos en materia de seguridad y operaciones de paz en el exterior. Me gustaría empezar, quizá para sacudirme ese temor, siendo un poco provocativo, haciendo por un momento de abogado del diablo.

Comparado con otros objetivos de una misión militar en el exterior, los objetivos culturales son o parecen secundarios, al menos a primera vista. Se podría argumentar que el principal cometido del enfoque cultural debería ser no interferir en las operaciones ni distraer recursos militares de otros objetivos prioritarios como reducir la resistencia de fuerzas hostiles, asegurar la estabilidad y la seguridad de la población, evitar crisis humanitarias, etc. En otras palabras, es menos importante, cuando no hay más remedio que elegir y los recursos son limitados, evitar el saqueo de un museo o preocuparse por no crear agravios religiosos, que mantener una posición decisiva, la seguridad del personal civil o militar, o garantizar un suministro vital para el éxito de la misión.

Quizá la existencia de este orden de prioridades –que si no es natural es al menos tozudo– explique en parte lo ocurrido en algunas operaciones recientes a gran escala en las que han intervenido coaliciones internacionales, según he podido comprobar en la literatura especializada que he consultado para preparar esta intervención. Leo en el análisis de Ignacio Pareja y Guillermo Colom sobre el enfoque integral publicado en la página web del Real Instituto Elcano que este concepto “surge de la insatisfacción por los resultados obtenidos en la gestión de las crisis recientes”, en referencia implícita a Irak y Afganistán.

En un *paper* firmado por Sheila Miyoshi para el Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de Estados Unidos sobre “Los usos del conocimiento cultural” se afirma que el análisis de lo que fue mal en Irak ha llevado a la conclusión de que los planificadores de la ocupación adolecieron de una patente falta de conocimiento sobre las dinámicas culturales de la sociedad iraquí, en referencia no sólo a las creencias y costumbres de un

país predominantemente musulmán, sino también y sobre todo al legado del colonialismo, a las persecuciones contra kurdos y chiítas, o al sustrato tribal que afloró después de la desmilitarización y la disolución del partido Baaz: el “mapa” cultural del país, como lo ha denominado el profesor Galtung. Como consecuencia de aquella falta de lo que podríamos llamar “planeamiento cultural”, las fuerzas de ocupación hubieron de trabajar en un vacío cultural e histórico.

Siguiendo en la línea provocativa o de abogado del diablo, esto podría sonar a excusa o autojustificación por la dificultad, quizá inesperada, para reducir a la insurgencia y poner fin a las guerras civiles en Irak y Afganistán. Como es incomprensible que la coalición internacional, con su enorme superioridad moral y militar, no haya conseguido estabilizar el país e implantar un régimen democrático en unos meses, lo fácil es echar la culpa a la incomprensión cultural o a la falta de preparación cultural de la ocupación.

Pero lo cierto es que los argumentos sobre la falta de un enfoque cultural tienen sentido, son convincentes. Un ejemplo recurrente es el de la ocupación de Japón después de la II Guerra Mundial. En un artículo de 2007 en el *New York Times*, Nassrine Azimi, directora de la oficina para Asia del Instituto de Formación e Investigación de Naciones Unidas, ponderaba la labor de los planificadores estadounidenses de entonces, que antes del fin de la guerra estaban ya formando a centenares de cuadros civiles y mandos militares en lengua y cultura japonesa⁷². El departamento de Defensa estudió el cine japonés de preguerra. Hubo consultas con artistas y escritores japoneses para utilizar el cine y otros medios culturales de masas para la reconstrucción, de forma que la sociedad japonesa aceptase el nuevo orden de cosas y una transición ordenada hacia una democracia moderna.

Este uso del “enfoque cultural” *avant la lettre* funcionó tanto en el nivel táctico como en el nivel estratégico. El general MacArthur, siempre según esta línea de interpretación, fue muy cuidadoso en sus relaciones cotidianas con una sociedad y una civilización tan antigua, orgullosa y sofisticada como la japonesa. Pero sobre todo, la reconstrucción del Japón en la postguerra se basó en una gran operación de prestidigitación histórica que fue sumamente efectiva a largo plazo: el emperador había sido la víctima inocente de una élite militarista e imperialista. Esta manipulación nada sutil de los símbolos culturales y políticos japoneses y de la historia habría facilitado enormemente la conversión de Japón en un país democrático y un fiel aliado de Estados Unidos.

Yo no conozco lo bastante la situación en Irak o Afganistán como para poder afirmar que las coaliciones internacionales han descuidado el aspecto cultural en este sentido. Pero lo cierto es que hay bastante consenso, en esta “era post Rumsfeld” como la denomina Sheila Miyoshi, sobre las consecuencias negativas de una falta de enfoque cultural en el periodo anterior. Se argumenta que la introducción por el general Petraeus del factor cultural ha mejorado los resultados en el nivel táctico. Así, por ejemplo, se está estudiando la puesta en práctica del llamado *Human Terrain System*, que entre otras cosas consiste en la incorporación de expertos asesores a las unidades de combate para llevar a cabo investigaciones etnográficas y para instruir a mandos y unidades en el empleo de la *cultural awareness* como capacidad de combate. También se ha producido

⁷² Y por cierto, denunciaba la presencia, en una publicación de la Rand Corporation titulada “The Beginner’s Guide to Nation-Building” (2007), de apenas unas referencias tangenciales a la cultura: www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG557.pdf.

una especie de manual para la contrainsurgencia, el llamado FM 3-24, que entre otros incluye un capítulo sobre “Ideología y narrativa” y recomienda el desarrollo de “contranarrativas” para contrarrestar la ideología de la insurgencia y su influencia en la población civil.

La puesta a punto del enfoque cultural requiere de la contribución de historiadores, antropólogos y otros expertos del amplio campo de la “cultura”. No es que no existiera antes el trabajo de los antropólogos en relación con los conflictos; es más bien que el Pentágono le está prestando ahora una mayor atención. Al leer estos artículos he tenido la sensación, no sé hasta qué punto será cierta, de que se trata de un conocimiento semiolvidado en su aplicación a las operaciones exteriores, a la ocupación y a la reconstrucción de países –el nation building– que está siendo recuperando a la luz de las lecciones extraídas de la experiencia reciente.

Al parecer, la reacción de los antropólogos a la llamada del Pentágono no ha sido precisamente entusiasta. Está presente todavía el recuerdo de los imperios coloniales, en los que los etnólogos y antropólogos desempeñaron un papel auxiliar del colonialismo. Se argumenta que después de Vietnam la comunidad académica tomó distancias con los servicios de la seguridad nacional por medio de nuevos códigos deontológicos y en virtud de una especie de giro introspectivo y autocrítico. De hecho, la antropología es de las ciencias sociales la menos involucrada, al parecer, con las agencias de seguridad nacional, a diferencia de la economía, la sociología o la ciencia política.

El caso es que se advierte en los medios del planeamiento estadounidense una creciente *cultural awareness* o conciencia de la importancia de lo cultural, tanto en el nivel táctico como en el estratégico. El consenso sobre la importancia del factor cultural en las operaciones en el exterior se ha extendido a los aliados y según sabemos por las explicaciones del comandante Rocha el enfoque cultural será objeto de un área o sección en el próximo Experimento Multinacional en la que España estará involucrada.

Ahora me gustaría intentar afinar un poco el concepto de cultura a efectos de su aplicación a la actuación exterior de las fuerzas armadas, en la medida en que esta actuación debe enmarcarse en el conjunto de la política exterior y por tanto en una visión a más largo plazo, más estratégica, de los intereses de España y sus aliados.

Los oradores que me han precedido, y hasta ahora yo mismo en mi intervención, nos hemos estado refiriendo al concepto amplio, antropológico de la cultura, como el conjunto de manifestaciones materiales o inmateriales de las sociedades humanas: lenguas, ideas, creencias, costumbres, tradiciones, ritos, objetos, imágenes, etc. Sería un concepto extenso, pues engloba todas las manifestaciones del espíritu humano, pero también profundo, porque llega hasta lo más hondo, hasta el grado de la inconsciencia como explicaba el profesor Galtung, de modo que sólo nos damos cuenta de que pertenecemos a una cultura concreta cuando nos sacan de ella. Así, por ‘enfoque cultural’ nos referiríamos a la conveniencia de crear una conciencia trans-cultural – *cross-cultural awareness*– que permita a los distintos actores participantes en la gestión de la crisis (que pueden tener culturas nacionales e institucionales diferentes, como los contingentes nacionales o las distintas instituciones, civiles o militares que se encuentran en el teatro de operaciones) concertarse entre sí y a su vez con la población civil local, evitando o mitigando el choque cultural, con el fin de facilitar el cumplimiento de la misión.

En el plano más estratégico, hay una tendencia creciente a interpretar las rivalidades y los conflictos internacionales en clave “cultural”, dando una creciente importancia a factores intangibles como la identidad, las diferencias culturales y lingüísticas, las creencias religiosas, las imágenes o las percepciones del otro. Esta tendencia, de hecho, está inspirando los nuevos esfuerzos diplomáticos de Estados Unidos, que se remontan ya al segundo mandato del presidente Bush, y su empeño por ganarse “los corazones y las mentes”, no sólo en el mundo musulmán sino en otras áreas del mundo donde existen conflictos potenciales.

Pero además de esta acepción amplia, antropológica, existen otras formas más concretas de entender el término “cultural” que se refieren a las manifestaciones o los intercambios de carácter puramente artístico, producto de la creatividad humana, que también podrían o deberían tenerse en cuenta en una visión a más largo plazo de la gestión de crisis y de la reconstrucción post-bélica de las naciones ocupadas como parte del “enfoque cultural”.

Una de ellas se refiere al patrimonio cultural de la región o el teatro de operaciones. Las convenciones internacionales, tanto las de conflictos armados⁷³ como las de protección del patrimonio de la UNESCO⁷⁴ prohíben expresamente los actos contra el patrimonio cultural o espiritual, así como su uso para apoyar el esfuerzo militar.

Las situaciones de conflicto, por otra parte, no sólo producen destrucción del patrimonio sino que además son propicias al expolio artístico y al contrabando de piezas arqueológicas. Tanto Irak como Afganistán han sufrido masivamente el saqueo y la venta ilegal de artefactos artísticos. Se calcula que en Afganistán han sido sacadas del país más de 50.000 piezas desde los años 80. En Irak, donde existen 10.000 lugares de valor arqueológico mal guardados, las piezas robadas podrían ser más de 100.000, empezando desde antes de la invasión aliada. Recordemos el asalto en abril de 2003 al museo nacional de Bagdad, ahora cerrado a cal y canto. La prensa occidental se llenó de denuncias no sólo por la pasividad de las fuerzas aliadas ante los saqueos, sino también por la conversión de sitios protegidos en instalaciones militares e incluso por complicidad en el expolio. El destino de la legendaria Babilonia, primero groseramente restaurada por Saddam Hussein y luego convertida en una base militar por los aliados, es sólo un botón de muestra de un largo muestrario de daños causados por el conflicto armado y la guerra civil subsiguiente.

A efectos de otra de las preocupaciones del enfoque integral, que es la política de comunicación internacional, la destrucción y el expolio del patrimonio cultural tiene un impacto considerable, si nos atenemos a la repercusión que han tenido los saqueos en

⁷³ V. la entrada “cultural objects” en www.genevaconventions.org, donde se entresacan los pasajes relativos a los bienes culturales en las Convenciones de Ginebra de 1947-1977 (protocolos de 1977): “Hostile acts and reprisals against historic monuments, works of art and places of worship which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples are prohibited. Such objects must not be used in support of the military effort. (Protocol I, Art. 53 and Protocol II, Art. 16); “If such objects are attacked when they're not located near a military target or used for the war effort, then the attack is a grave breach of the Geneva Conventions. (Protocol I, Art. 85, Sec. 4d); “These objects are also protected by the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict.”

⁷⁴ Especialmente la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado de La Haya, 14 de Mayo 1954. Accesible en <http://portal.unesco.org/es>.

los medios de comunicación. En un artículo aparecido en el *NYT* en 2007, Matthew Bogdanos, coronel de marines en la reserva y autor del libro *Los ladrones de Bagdad*, señalaba que el saqueo en Irak, cuna de una de las civilizaciones más antiguas de la humanidad, ayudaba a financiar a la insurgencia y que la pasividad de las fuerzas aliadas –y de las iraquíes entrenadas por los occidentales– enviaba a la población iraquí el mensaje de que sólo nos importa nuestra propia cultura, como se encarga de publicitar insistentemente *Al Jazeera*. Bogdanos sugiere que en futuras misiones se asigne a determinadas unidades la misión de proteger los lugares de valor cultural. Y cita al general Eisenhower antes del D Day: “Inevitablemente, en nuestro avance encontraremos monumentos históricos y centros culturales que simbolizan el mundo por cuya preservación luchamos. Es responsabilidad de cada mando militar proteger y respetar estos símbolos siempre que sea posible”.

Estos efectos negativos en la opinión –en la opinión local pero también en la doméstica, de retaguardia, que también es relevante para el éxito de la misión– han empezado a paliarse con proyectos de cooperación cultural y de recuperación del patrimonio. Este mes, por ejemplo, se inaugura en el Metropolitan Museum de Nueva York una exposición que estuvo antes en París y que muestra los tesoros de Afganistán salvados de la iconoclastia talibán y recuperados después de la ocupación aliada. Los Budas de Bamiyan destruidos en 2001 y declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 2003 están en proceso de restauración con el apoyo de las autoridades locales, que albergan la esperanza de convertirlos en un foco de atracción turística. Muchos objetos de arte robados del museo nacional iraquí han sido recuperados con la ayuda aliada y también gracias a la colaboración de las autoridades sirias y jordanas. También las autoridades iraquíes tienen prisa por reabrir los lugares históricos y los museos, para atraer el turismo pero también como prueba de la estabilización y el progreso alcanzados. En el acuerdo de seguridad con EEUU que entró en vigor en enero 2009 se incluyeron referencias a la devolución del control de lugares de interés patrimonial o histórico, así como referencia a posibles hallazgos culturales⁷⁵.

Hay muchos ejemplos de la cooperación retomada de las potencias occidentales, sobre todo en materia arqueológica, con las autoridades iraquíes⁷⁶. Lo que se desprende de ellos es que mostrar respeto e interés por el patrimonio cultural del área ocupada, además de ser un medio de conciliar a las fuerzas ocupantes con la población y formar parte, por lo tanto, de la *cultural awareness*, puede contribuir a la reconstrucción de la

⁷⁵ Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq, 17 de Noviembre de 2008. Artículo 5. Accesible en <http://www.mnf-iraq.com/>.

⁷⁶ En 2004, la ley de emergencia para la protección de las antigüedades culturales de Irak delegaba en el Presidente de EEUU la autoridad de tomar medidas restrictivas sobre el tráfico de materiales artísticos procedentes de Irak. Japoneses e italianos son especialmente activos en campañas de restauración de monumentos dañados por catástrofes naturales o conflictos armados que son descritas como Cultural Peacekeeping Operations. Los británicos tienen misiones de restauración enviadas por el British Museum en las ciudades sumerias de Warka y Eridu, patrulladas por tropas británicas, y en los museos de Basra, Kut, Amara y Wasit. En una exposición sobre Babilonia organizada en 2008 por el Louvre, el British Museum y el Pérgamon Museum de Berlín se han expuesto piezas arqueológicas, pero también vídeos y fotografías sobre los daños causados por tanques, helicópteros y derrames de combustible, recogidos en un informe del conservador jefe del departamento de Oriente Medio del BM, John Curtis. Estados Unidos respalda económicamente formación de arqueólogos en Jordania y proyectos de restauración. La UNESCO tiene dos proyectos de restauración en Irak: la mezquita de Samarra y el museo nacional de Bagdad.

economía si se traduce en protección efectiva de monumentos, bibliotecas u otras infraestructuras culturales para convertirlos en lugares de interés turístico.

El último elemento al que me quiero referir, tras el enfoque antropológico y la atención al patrimonio cultural, es el de la diplomacia cultural. Se considera la cooperación cultural como un instrumento idóneo para hacer amigos, para ganar *hearts and minds*. Si se trata de introducir el enfoque cultural en el planeamiento estratégico, con una visión a largo plazo en la estabilización y la reconstrucción, conviene también tener en cuenta la acción cultural. La cuestión es cómo hacerlo en situaciones de conflicto o postbélicas sin incurrir en la banalidad o sin provocar efectos contraproducentes que provoquen el rechazo en las poblaciones-objetivo hacia la cultura occidental, o en escenas incoherentes como la descrita en uno de los informes que he consultado: una funcionaria cultural flanqueada por un destacamento armado y armada ella misma llamando a una puerta y diciendo con su mejor voluntad que quiere escuchar a los moradores de la casa.

Quienes trabajan en la diplomacia cultural saben que no da rendimientos inmediatos, que formar expertos y mediadores lleva años, que se trata de crear relaciones personales y de confianza no sólo mediante la promoción de la cultura propia, sino a través de los intercambios, aprovechando para darse a conocer pero también para conocer mejor al otro y fomentar su cultura, hacer que la cultura sea un medio de recuperación de la autoestima e incluso de desarrollo social y económico para las poblaciones afectadas por la crisis. Se trata genuinamente de una inversión estratégica, a largo plazo.

Parece coherente que España, que ha hecho de la promoción de su cultura un elemento clave de su proyección exterior, incorpore también la cooperación cultural (en sentido concreto: lengua y artes) al enfoque cultural (en sentido amplio, antropológico) en la actuación de sus fuerzas armadas en el extranjero. Ha tenido no poca repercusión el programa Cervantes, puesto en marcha en 2007, por el que los militares destacados en el sur del Líbano organizaron clases de español en colegios de la zona. Con reserva de la evaluación de los resultados del programa, esta iniciativa constituye una buena muestra de las posibilidades de la cooperación cultural en las relaciones de las fuerzas armadas con la población civil y, a más largo plazo, para sentar las bases de una relación duradera y más estrecha de la población del área en conflicto con España⁷⁷.

Una última reflexión a modo de conclusión. Si queremos incorporar a la actuación exterior de las fuerzas armadas el enfoque cultural, tanto en su sentido amplio como en el sentido más concreto de la lengua, las artes o el patrimonio, en forma de diplomacia cultural, me atrevo a decir que hace falta más análisis, realizado con criterios científicos. Es importante el trabajo de campo y la evaluación de resultados, incorporando en lo

⁷⁷ Un reportaje reciente describía otro caso de cooperación cultural integrada en la actuación de las fuerzas armadas que puede inspirar alguna otra iniciativa: la reconstrucción del distrito de Rashid en Bagdad por parte de un equipo formado dentro de una unidad militar estadounidense, en este caso la base de marines Falcon. El equipo, de los que al parecer están funcionando una docena de ellos en Irak, lo dirige un funcionario militar, y está compuesto además por unas 10 personas entre militares, diplomáticos y expertos en desarrollo cultural y comunitario. Describen su misión como de *Community stabilisation*: cómo hacer que la gente sienta que vive en una ciudad normal mediante la revitalización de la expresión artística: en este caso, se pone el acento en el empleo de la poesía, al parecer una forma de expresión muy importante en Irak. (*NYT*, marzo 2009).

posible a expertos a las unidades militares, pero también es crucial fomentar en España los estudios sobre la historia, la antropología, la etnografía, la sociología, los idiomas, etc. de las áreas de conflicto. Comparativamente, España es una recién llegada a las misiones en el exterior, pero empieza ya a tener una trayectoria muy apreciable. Por último, y para terminar como empecé, con un comentario poco simpático, pienso que en esto como en otras cosas debemos actuar con el mayor rigor y seriedad –como me consta que se está haciendo por medio de la colaboración con universidades y centros de reflexión– y no confiar en que somos más afectuosos o sociables que la media ni en una supuesta ciencia infusa emanada de una tradición medieval de tolerancia y armonía entre culturas. Sobre todo si hemos de aportar un concepto propio a los experimentos y a la doctrina internacional que se va formando sobre operaciones multinacionales y enfoque integral.

Madrid, 2009-06-18

El enfoque cultural en EUBAM Rafah

**Ex-Portavoz de EUBAM Rafah y EUPOL-Afganistán
Julio de la Guardia**

Introducción

La ponencia trata de explicar las peculiaridades estructurales de actuar como "tercera parte" entre Israel y los palestinos (o "quinta parte", si tenemos en cuenta la participación de Egipto y los EE.UU. en la aplicación del Acuerdo) dentro de una misión de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como es EUBAM Rafah, lanzada el 25 de noviembre de 2005 gracias al Acuerdo de Movimiento y Acceso de 15 de noviembre de 2005.

En este caso, y a diferencia de Cisjordania en la que trabaja la otra misión PESD en esa zona, EUPOL COPPS, dentro de un entorno de trabajo dominado culturalmente por los islamistas, y en el que también había que tener en cuenta el componente cultural del movimiento de colonos israelíes, recién evacuados de la Franja a través del "Plan de Desconexión", que habían sido realojados a pocos kilómetros del Cuartel General de la Misión, en el centro de la ciudad de Asquelón.

Dadas estas susceptibilidades, había que extremar el cuidado en la interlocución con los diferentes actores, elaborando una política de comunicación pública *ad hoc* según los mandos, asesores y miembros de la misión interactuaran con unos u otros.

Asimismo, la ponencia trata de explicar un factor coyuntural añadido, cual fue la publicación de las caricaturas de Mahoma inmediatamente después de la victoria de Hamás en las elecciones legislativas del 25 de enero de 2006, lo que no sólo tuvo una repercusión inmediata en el funcionamiento de la misión, sino que obligó a la jefatura de la misma a retirar temporalmente del terminal fronterizo de Rafah a sus miembros de nacionalidad danesa, sueca y finlandesa (en este caso por la asociación mental de países escandinavos) e incluso francesa y alemana (después de que diarios de estos países reprodujeran las viñetas que previamente habían publicado los medios noruegos y daneses).

Un despliegue en tiempo record

A diferencia de otras misiones PESD, cuya planificación ha tardado varios meses, la preparación y despliegue de efectivos en el caso de EUBAM Rafah fue cuestión de pocos días. Aunque los diplomáticos de los Estados Miembros y las Delegaciones de la Comisión Europea en Tel Aviv y Jerusalén Oriental llevaban tiempo barajando hipótesis para la gestión de la frontera entre la Franja de Gaza y Egipto, la UE por sí sola era incapaz de impulsar un proyecto de esta envergadura política. Como en otras ocasiones en esta parte del planeta tuvieron que ser los EE.UU. los que tomaran la iniciativa y persuadieran a las partes.

Aprovechándose de la ventana de oportunidad generada tras la aplicación del "Plan de Desconexión" -por el que Israel desmanteló todas los asentamientos judíos y bases militares que tenía dentro de la Franja de Gaza- y, sobre todo, de las celebraciones del

décimo aniversario del asesinato del carismático ex-Primer Ministro hebreo, Isaac Rabin, la diplomacia estadounidense posibilitó algo totalmente novedoso. Por primera vez en su historia, los palestinos controlarían una frontera -el llamado Corredor de Filadelfia- y gestionarían un paso fronterizo -el de Rafah- asumiendo funciones propias de un Estado moderno (aunque con una soberanía muy limitada dado que desde entonces Israel continúa controlando su espacio aéreo y marítimo, por lo que la “desconexión” resultó relativa).

La presencia en Israel de la entonces Secretaria de Estado de los EE.UU., Condoleezza Rice, en el mencionado homenaje a Rabin resultó crucial para obtener el objetivo. Igualmente, la ausencia del histórico líder del movimiento nacional palestino, Yaser Arafat, que había fallecido hacía un año, dejando paso al liderazgo de uno de sus lugartenientes en la OLP, Mahmud Abbás, aceptado tanto por Occidente como por Israel. Con toda probabilidad, con Arafat en vida, el Acuerdo de Movimiento y Acceso no habría sido posible. E incluso el propio Plan de Desconexión quizás tampoco.

Así las cosas, el modelo diseñado por los estadounidenses colocó a los cuerpos de seguridad afines a Al Fatah -especialmente a miembros y colaboradores del Servicio de Seguridad Preventiva leales a Mohammed Dahlan- al mando del paso fronterizo de Rafah, asignando un papel de monitorización y control a la UE. Apalabrado el Acuerdo con los dirigentes israelíes, palestinos y egipcios -que no firmado por los Gobiernos ni ratificado por los Parlamentos (lo que constituyó desde el primer momento una de sus grandes debilidades)- los estadounidenses solicitaron el 15 de noviembre de 2005 a la UE que articulara una misión PESD en espacio de 10 días. Según lo acordado, el 25 de noviembre el paso de Rafah tenía que convertirse en el cordón umbilical que uniera la populosa Franja de Gaza (uno de los territorios con mayor densidad del planeta) con el mundo exterior.

Por esta razón, el envío de la misión de identificación (en inglés, *fact finding mission*), y la posterior elaboración del concepto de gestión de crisis (*crisis management concept*), del concepto de operaciones (Conops) y del Plan de Operaciones (O-Plan) de la misión tuvieron que hacerse en tiempo record. Lo dicho, el 25 de noviembre tenía que estar todo preparado y el embrión de la misión desplegado.

Ceremonia de inauguración

Dentro de este contexto de premura e inmediatez resultó difícil controlar el acto, tanto desde el punto de vista cultural como mediático. En primer lugar, porque los palestinos eran los anfitriones y a ellos correspondía la organización del mismo. De otro modo hubiera parecido que la UE tomaba las riendas sin respetar lo que podríamos llamar el “Palestinian ownership” del evento. A priori, el acto no presentaba complicaciones, pero esto cambió cuando hizo acto de presencia una pequeña delegación del movimiento islamista Hamás -incluido en la lista de organizaciones terroristas de la UE- encabezada por el que luego sería nombrado Ministro de Asuntos Exteriores, Mahmud A-Zahar.

Así las cosas, la delegación estadounidense -en la que destacaba el Coordinador de Seguridad, el General William Ward- se guardó muy mucho de mantener las distancias, de forma que éste no fuera fotografiado junto a A-Zahar, dadas las implicaciones políticas y mediáticas que eso podría conllevar. Por eso, aunque ambos fueron sentados en primera fila lo hicieron en extremos opuestos, con los representantes de la ANP en

medio. Y dado que dicha foto podía resultar incluso más comprometedor para nosotros los europeos (sobre todo ante los medios de comunicación israelíes) tuvimos que cerciorarnos de que ni el Representante Especial, Marc Otte, ni el recién nombrado Jefe de Misión, el General Pietro Pistolese, pudieran ser capturados por las cámaras en ningún ángulo en que se presenciara también la inconfundible imagen de A-Zahar.

Viviendo con los colonos

De la misma forma que la fotografía con un miembro de Hamás (aunque no hubiera interacción alguna sino ignorancia mutua) implicaba unos riesgos políticos y mediáticos también ocurría con los colonos judíos que acababan de ser pacíficamente evacuados de la Franja pero que no dejaban de ser vistos como unos extremistas a ojos de la opinión pública europea y, sobre todo, árabe. Por este motivo también hubo que tomar precauciones para que ni el Jefe de Misión ni cualquiera de sus miembros uniformados o civiles fueran fotografiados junto a los colonos, que a fin de cuentas eran nuestros vecinos. Pues en el hotel que fue elegido como Cuartel General interino residían unas cuantas familias que hacía solo unas semanas habían sido desalojadas (mientras que la mayoría había sido trasladada a unas casas prefabricadas instaladas entre Asquelón y Ashdod).

No obstante, si había un factor cultural muy significativo que tener en cuenta, pues muchos de esos colonos o bien tenían la doble nacionalidad estadounidense o europea, o bien eran descendientes de europeos. Por ello, no dejamos de entrevistarnos con ellos, de escuchar sus puntos de vista y los problemas a los que se enfrentaban (pues aunque habían recibido una indemnización habían perdido sus casas y en ocasiones, su trabajo). Tanto el Jefe de Misión como otros miembros de su *staff* nos reunimos con ellos en varias ocasiones, aunque intentamos que éstas no trascendieran. La UE había sido invitada a implementar un mandato y tenía que mantener una escrupulosa neutralidad, no pudiendo tomar parte ni por unos ni por otros.

En este orden de cosas también hay que mencionar que la misión -en aplicación del plan de operaciones (*O-Plan*) antes mencionado- tenía previsto trasladarse desde Asquelón al interior de la Franja de Gaza, estableciendo un Cuartel General definitivo en la Ciudad de Gaza para el Jefe de Misión y su *staff*, y un campamento de contenedores para los monitores y oficiales de enlace junto al propio terminal fronterizo. Mas cuando este segundo (financiado con una partida aportada por el Gobierno sueco) estaba recién terminado y el edificio que albergaría el Cuartel General (tras el correspondiente proceso de concurso y licitación entre un mínimo de tres ofertas) había sido elegido la misión tomó un rumbo inesperado. Contra todo pronóstico el movimiento Hamás había ganado las elecciones legislativas el 25 de enero de 2006 y el Comité Político y de Seguridad de la UE optó porque los integrantes de la misión continuasen residiendo en el lado israelí, para luego desplazarse todos los días a prestar sus servicios en el terminal de Rafah y en la oficina de enlace en Kerem Shalom.

Las viñetas de Mahoma

Una derivada del inesperado desenlace electoral fue el escándalo desencadenado por la publicación de las caricaturas de Mahoma en un periódico noruego y su posterior reproducción por parte de publicaciones danesas, alemanas y francesas. Mientras que hacía meses que esas mismas viñetas u otras parecidas habían aparecido en periódicos

egipcios sin que levantaran el menor revuelo, la victoria de Hamás y la inmediata publicación por parte de medios europeos hicieron que esta cuestión se convirtiera en un *casus belli* cultural. Desde el punto de vista del Mundo Árabe y de los musulmanes en general, Occidente no sólo trataba de forma despectiva al Profeta sino que además arremetía contra sus valores y costumbres.

La consecuencia en la Franja de Gaza -con unas características religiosas y culturales muy diferentes a las de Cisjordania y Jerusalén Oriental- fue inmediata. Jóvenes encolerizados apedreaban la Oficina Técnica de Cooperación de la Comisión Europea en ciudad de Gaza, frente a la que también disparaba un grupo de encapuchados armados con fusiles de asalto. Todo ello recogido por las cámaras de televisión locales y presentado a modo de guerra cultural provocada por Occidente.

Esta situación obligó a tomar medidas preventivas para con los miembros daneses de la misión, que eran los más señalados, pero también con los finlandeses y suecos (contingentes ambos más numerosos que el danés) pues a fin de cuentas antes los palestinos todos eran escandinavos. De esta forma a todos ellos (3 daneses, 5 suecos, 5 finlandeses) se les retiró de los servicios prestado en el terminal para asignárseles temporalmente solamente funciones a desempeñar en el Cuartel General de Asquelón y en la oficina de enlace de Kerem Shalom.

En el momento álgido de la crisis de las viñetas, también los miembros alemanes (6) y los franceses (5) fueron retirados del terminal, obligando a doblar sus turnos a italianos (9), españoles (7) y griegos (2). A partir de ahí fue progresivamente extinguiéndose, hasta apagarse definitivamente unas semanas después, tras la reincorporación gradual de todos los efectivos de la misión, terminando con los daneses que fueron los más significados (en varias tiendas de la calle Salahaddin, la más comercial de Jerusalén Oriental, se veían carteles con una bandera danesa tachada con una equis y el lema “Danes are not welcome” que recuerda al “Yankees go home”).

A la caza del europeo

Pero el episodio más difícil para la misión desde una perspectiva de seguridad en la Franja de Gaza durante el primer semestre de 2006 no fue tanto la crisis de las caricaturas como la provocada por la súbita retirada de los agentes británicos de la cárcel de Jericó el 14 de marzo. Esta medida, tomada unilateralmente por el Reino Unido, sin ningún tipo de coordinación previa con el resto de Estados miembros o de las Delegaciones de la Comisión en el terreno o las dos misiones PESD en los Territorios Palestinos desencadenó una auténtica “caza del europeo”.

Inicialmente la reacción de los violentos fue contra los intereses británicos en la Franja, procediendo a atacar e incendiar la sede del British Council en la Ciudad de Gaza. Pero inmediatamente después comenzaron a secuestrar a todos los extranjeros que se encontraban por la calle, la mayoría de ellos europeos de diferentes nacionalidades trabajando para organizaciones internacionales y ONGs. Esto a su vez hizo que las Fuerzas de Seguridad de la ANP -todavía controladas por Al Fatal- acogieran a los extranjeros en las comisarías y los trasladasen escoltados hasta los pasos fronterizos de Erez y Rafah, desde donde salieron a Israel y Egipto respectivamente. Entre ellos, el fotógrafo español Emilio Fernández Morenatti (quien el verano pasado perdiera un pie al pisar una mina en Afganistán) a quien facilitamos la salida de la Franja. Aunque en

algún momento se temió por la integridad física de alguno de los secuestrados finalmente fueron todos liberados a los pocos días sin sufrir daños ni tener que pagar rescate alguno.

Los maletines con el dinero

Quizás la situación más embarazosa vivida por ese semestre inicial de la misión no deja de tener un valor semiótico y político importante, con ramificaciones de carácter cultural dado el papel que Europa juega en el inconsciente colectivo israelí. En concreto, se trata de la imagen del paso de miembros del Gobierno de Hamás portando maletines con millones de dólares y de euros.

A pesar de que ninguna norma internacional impidiera que un Ministro un Gobierno elegido democráticamente en las urnas (aunque la organización política a la que pertenece esté considerada como terrorista) -e incluso un ciudadano corriente y moliente- cruce por un paso fronterizo con una alta cantidad de dinero -en tanto en cuanto lo declare en la aduana y eventualmente pague los impuestos correspondientes- daba la impresión de que los miembros de la misión -la mayoría de ellos Policías en sus países de origen- permanecían inertes ante un acto de financiación del terrorismo. Desde la perspectiva israelí, e incluso desde la estadounidense (las llamadas por parte de la Oficina del nuevo Coordinador de Seguridad, el General Keith Dayton, fueron constantes) parecía como si la UE estuviera mirando para otro lado mientras fluía un dinero que luego podía ser utilizado para financiar atentados contra civiles israelíes.

Pero de lo que no se daba cuenta la opinión pública era de que eso no era más que un juego mediático orquestado por Hamás para hacer ver a su ciudadanía que a pesar de los esfuerzos por parte de Israel, de los EE.UU. y de la UE por cauterizar todas sus vías de financiación a través de transacciones bancarias su movimiento seguía contando con simpatizantes y con donantes en el exterior. Además, sobre todo, que ellos llevaban ya las riendas del Gobierno y que aunque el Servicio de Seguridad Preventiva o la Guardia Presidencial les confiscasen el dinero y lo llevaran a la Oficina del Fiscal General, en el momento que entraba en Gaza ya pasaba a estar a disposición del Gobierno, y que éste no estaba ya dirigido por Al Fatah sino por ellos.

Asimismo, otra cosa que la gente no pensaba al ver las imágenes de televisión y las fotografías en los periódicos de los ministros/terroristas era que el contrabando -fuera en este caso de donaciones ilícitas, de armas y explosivos o simplemente de víveres y artículos de primera necesidad- tenía lugar a través de los túneles y subterráneos construidos bajo el Corredor de Filadelfia. Ya entonces constituían la principal vía de entrada para cualquier tipo de mercancía de contrabando (que en su mayor parte eran artículos de primera necesidad debido al bloqueo económico a través de túneles “comerciales”, aunque también había -no nos engañemos- subterráneos dedicados exclusivamente al paso de armas, munición y explosivos, en su mayoría controlados por Hamás).

Por consiguiente deben quedar claras tres cosas. La primera, que la UE nunca tuvo una actitud de connivencia con la financiación del terrorismo sino que simplemente no disponía de un mandato legal para intervenir, de la misma forma que hubiera intervenido en territorio europeo (hay que recordar que EUBAM es una misión esencialmente de monitorización con un pequeño componente de formación y

equipamiento). La segunda, que las pocas armas (alguna escopeta de perdigones y complementos como miras telescópicas, pero no fusiles o pistolas) que se detectaron dentro de los equipajes al ser éstos pasados por modernos escáneres y detectores fueron inmediatamente decomisadas por las Fuerzas de Seguridad de la ANP, inventariadas, guardadas en lugar seguro y periódicamente destruidas bajo supervisión de miembros de EUBAM. Y la tercera, que todo el tráfico ilegal y contrabando tenía entonces lugar bajo tierra -tal como ya sabían nuestras contrapartes israelíes y egipcias- fenómeno que luego fue creciendo a lo largo del tiempo debido al bloqueo, hasta que comenzó a decrecer en el transcurso de la Operación Plomo Fundido el pasado mes de enero.

El secuestro de Shalit

La mejor prueba del funcionamiento de los túneles fue la operación subterránea perpetrada en la madrugada del 26 de junio de 2006, cuando un comando palestino fue capaz de acceder hasta la torre de vigilancia de Kerem Shalom (junto a la que nosotros pasábamos todos los días, tanto para entrar como para salir de la parte del Corredor de Filadelfia que nos conducía hasta Rafah) y atacarlo, matando a un par de soldados y secuestrando al cabo Gilad Shalit, que a día de redacción de este texto continúa secuestrado (aunque tras la obtención de una cinta de vídeo leyendo un diario en contraprestación por la liberación de 19 presas palestinas comienzan a aumentar las probabilidades de que tenga lugar un intercambio).

Tanto los POWs (*prisoners of war*, prisioneros de guerra) como los MIAs (*missing in action*, desaparecidos en combate) conllevan una enorme carga sentimental y afectiva para el inconsciente colectivo israelí, cuestión en que vuelve a destacar el enfoque cultural a aplicar al tratar este tipo de cuestiones. Sin duda para cualquier sociedad occidental (pensemos por ejemplo en el secuestro del Alakrana para la española) tiene una importancia fundamental, pero en el caso de Israel yo diría que es vital, dadas las connotaciones culturales que conlleva tanto por su historia bélica reciente como Estado, como por el trauma existencial colectivo generado tras el Holocausto.

Hay que añadir también que el secuestro de Shalit supone un punto de ruptura dentro de la secuencia temporal de la misión (el otro fue el *Putsch* de Hamás en junio de 2007) y que a partir de aquel día ésta entró en una fase de declive en la que todavía continúa inmersa. Y que a pesar del gran interés mostrados por algunos Estados Miembros y por el conjunto de la UE por reflotar y reforzar la misión cuando comenzó la Operación *Plomo Fundido*, ni las Autoridades israelíes ni las egipcias parecen estar interesadas en que la misión se reactive. Entretanto, un pequeño grupo de sus miembros continúa allí presente para el caso de que fuera necesario su despliegue, mientras el grueso se ha reincorporado a sus puestos de trabajo en las policías europeas y permanece *on call* para el caso de ser necesitado.

Conclusiones

Esta ponencia no ha pretendido ofrecer un análisis exhaustivo del enfoque cultural que se debe aplicar en las misiones internacionales -sean éstas de paz, o de otro carácter- sino más bien dar unas cuantas pinceladas de los aspectos con mayor connotación cultural y semiótica dentro de una misión concreta, en este caso de monitorización.

Espero que la relación de algunos de los momentos clave dentro de los primeros 7 meses del funcionamiento de la misión -la compleja ceremonia de inauguración, la convivencia con los colonos judíos en una misión con beneficiarios palestinos, la publicación de las viñetas de Mahoma, el paso de los maletines de dinero por parte de los ministros de Hamás o la significación del cautiverio del cabo Shalit- hayan sirvan al lector para aproximarse, aunque sea mínimamente a ese concepto medio etéreo medio material que llamamos enfoque cultural.

Julio de la Guardia Rivera
1er Portavoz de EUBAM Rafah
(desde el 25/11/2005 al 30/06/2006)

El enfoque cultural en Afganistán

Comandante de Artillería DEM
Enrique Silvela Díaz-Criado
Estado Mayor del Ejército

INTRODUCCIÓN

El enfoque cultural (EC) no es un estudio tribal del buen salvaje al que hay que ayudar a dejar la violencia y encontrar un medio de vida alternativo. El enfoque cultural es un complemento de una acción operativa en presencia de dos factores que es esencial considerar, todo lo demás es buenismo contraproducente.

- Responde a una intervención militar internacional en territorio ajeno a la cultura de los ejércitos que intervienen.
- El mero hecho de la intervención se debe a que hay un conflicto, la población del territorio se encuentra en un entorno de violencia.

El EC es una forma de hacer más eficaz una intervención legítima, que responde a objetivos políticos, en un entorno de violencia.

Afganistán es precisamente uno de los mejores ejemplos de cómo el entorno de violencia y la presencia de una intervención militar condicionan el comportamiento y la cultura de la población que sufre ambas circunstancias.

AFGANISTÁN

Afganistán no es una sociedad tradicional atrapada en el tiempo. Su situación actual está profundamente marcada por su interacción con la modernidad. De esta interacción quisiera destacar dos momentos: la modernización mediante la educación y la guerra posterior. Afganistán es hoy el resultado de la transformación mediante la modernización y la guerra de un sustrato tribal amalgamado por una élite de espíritu feudal pero llegada al poder por la violencia.

La modernización de Afganistán tras la SGM se produce por un impulso en la educación de las élites, favorecido por la política aperturista del Rey Zahir, la colaboración de las grandes potencias y el dinero árabe. Las élites afganas se educaron en tres modelos, uno occidental, otro comunista y otro islámico. La educación recibida provocó un conflicto generacional de padres tradicionales con poca formación frente a sus hijos educados con distintos enfoques de modernización. Cuando estos cachorros se vieron relegados tanto en la autoridad familiar como en nuevos puestos de trabajo tras la crisis del petróleo trasladaron su frustración a la acción política, con victoria de los más combativos, los comunistas. La revolución comunista trató —y lo consiguió— cambiar por completo el modelo tradicional afgano de coexistencia pacífica entre las élites y el campesinado.

El comunismo, con el apoyo de la Unión Soviética, trajo una guerra civil que duró más de veinte años. Esta guerra se ha marcado a fuego en el carácter de los afganos, empujando a millones de familias a una estrategia de supervivencia y desconfianza.

Antes de la guerra, Afganistán era una Sociedad injusta pero estable. El comunismo ocasionó una transformación de la sociedad que añadió violencia e inestabilidad sin paliar la injusticia.

El resultado de ambos procesos ha sido una sociedad fragmentada, a la que no se puede aplicar un cliché único ni se puede apoyar con un solo modelo de desarrollo económico, político o social. En consecuencia, se produce, por un lado una fragmentación del poder local y regional, disociado del nacional. Cada región o provincia es capaz de funcionar de manera autónoma. Por otro lado, no existe separación de poderes. La misma persona, familia o clan que ostenta el poder en un valle o en una provincia reúne el poder de la coerción por la fuerza, militar, policial o criminal, todos mezclados, así como el económico y el judicial. Estos poderes locales llegan a acuerdos varios con el poder regional o nacional de turno, manteniendo un compromiso de no intervención a cambio de no dar problemas.

Conforme ha avanzado la intervención y reconstrucción se ha añadido un actor (o varios) nuevo, la comunidad internacional. Esta presencia es la que demanda un enfoque cultural específico.

APLICACIÓN DEL ENFOQUE CULTURAL EN AFGANISTÁN

Aunque no sea políticamente correcto, es necesario decir que el principal factor en el enfoque cultural aplicado a Afganistán es el escenario de conflicto ante el que actúa la intervención internacional. Sería bueno retomar la jerarquía de necesidades de Maslow, aplicada con perspectiva de grupo, para interpretar las necesidades afganas actuales.

Tras la derrota del talibán lo esencial era prestar ayuda humanitaria y estabilidad política y social. Una vez superada esta fase, Afganistán entra en una etapa en la que se deben conjugar seguridad y desarrollo. La acertada combinación de estas dos acciones es la que conducirá al éxito en la misión.

Para encontrar esta proporción es necesario prestar atención a cuatro dimensiones a las que se debe atender de forma simultánea. Estas cuatro dimensiones se resumen en cuatro términos: consentimiento – facilitar – influencia – derrotar. Conforman el modelo que me gustaría proponer para orientar la actuación internacional de acuerdo con un enfoque cultural entendido en sentido amplio.

1º Consentimiento: La primera misión de la fuerza internacional es estar. Para ello es imprescindible —no digo necesario— lograr el consentimiento de la población afgana. En caso contrario es imposible sostener una misión de forma legítima. Lograr este consentimiento es lo que, en algunos casos, se pretende desde una interpretación estricta del enfoque cultural.

Asociado al consentimiento está también el respeto, respeto que se debe al uso proporcionado y acertado de la fuerza, que es la esencia de la misión militar. Ese consentimiento y respeto lo tiene que ganar la fuerza mediante su actuación en todos los campos, en la reconstrucción, el combate o la mera presencia. Por eso las tareas principales para lograr ese consentimiento son las básicas, especialmente al principio. La protección y la ayuda humanitaria de las poblaciones que están en el entorno del despliegue son de la mayor importancia.

2º La misión principal de la fuerza internacional es de seguridad, pero sus capacidades y su despliegue la convierten en un elemento clave en el desarrollo. La interpretación de esta capacidad debe ser como facilitador y catalizador del desarrollo afgano sin protagonizarlo. El desarrollo es una responsabilidad de otros órganos y agencias nacionales e internacionales, a las que la fuerza puede facilitar su labor.

3º Por estas capacidades y por su presencia, la fuerza militar puede hacer sentir su influencia en la región en la que se encuentra. Esa influencia es la natural en una sociedad marcada por el conflicto, donde se respeta la autoridad de la fuerza más que la legitimidad política, contra lo que ocurre en nuestras sociedades. No es posible ejercer un grado de coerción o de control total que extraiga las decisiones más eficientes de los elementos de la burocracia o de las estructuras de poder informal de Afganistán. Pero sí es posible influir sobre ellas con medidas en el sector económico, político, social o de seguridad, especialmente si están integradas o al menos coordinadas. Esta influencia es el elemento que, a medio plazo, genera desarrollo.

4º Al mismo tiempo es necesario recordar que la situación actual de Afganistán no responde a un conflicto pasado, sino que todavía hay presente un enemigo del desarrollo y de la paz, en la forma de Al Qaida y del talibán. Por eso sigue siendo necesario derrotar a este enemigo. No vale con poner un escudo para que su actuación sea lo menos dañina posible, hay que buscarlo en sus cuevas y acabar con su influencia.

En todas estas dimensiones, el enfoque cultural aporta un complemento esencial para mejorar la acción colectiva de seguridad y desarrollo. Tanto para entender las actitudes y necesidades de la población, como para facilitar el desarrollo del país por sí mismo, como para saber cómo y en qué nodos de la red de poder se debe influir, como, finalmente, para saber separar al amigo del neutral del enemigo, proteger al amigo, ganarse al neutral y derrotar al enemigo.

Para todo ello hay que pisar el terreno y mirar a la cara a la gente, hay que estar allí. Hay que desplegar fuerza, hay que enviar diplomáticos, funcionarios, voluntarios y expertos de todo tipo para que la acción internacional sea realmente efectiva. Al mismo tiempo, hay que aceptar que la mera legitimidad voluntarista sin coerción, sin influencia, es ineficaz.

Evolución de la aplicación del enfoque cultural en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

Jefe del departamento de estrategia y relaciones internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas - CESEDEN

Coronel de Artillería DEM

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

“Las mutaciones deben partir de lo que está ahí, y de los medios al alcance de quienes pretenden mudar eso que existe”.

Al afrontar este estudio, base para la ponencia presentada en el seminario sobre “Militares en misión de paz y población civil - La incorporación de un enfoque cultural en la actuación exterior de las Fuerzas Armadas”, me he basado, fundamentalmente en mi propia experiencia en dos Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) lideradas por NNUU, separadas en el tiempo -15 años- y de alguna forma con un enfoque diferente:

- La primera UNPROFOR, se desarrolla en la antigua Yugoslavia (Croacia y Bosnia-Herzegovina) entre febrero de 1992 y marzo de 1995 y responde al espíritu del entonces Secretario general de NNUU Butros Butros Gali y su “Agenda para la Paz”. El resultado fue un fracaso histórico para la organización que demostró su incapacidad para liderar operaciones que pudieran implicar el uso (limitado) de la fuerza.
- La segunda UNIFIL (II) es el resultado del reforzamiento de UNIFIL (I) tras la guerra de 2006 en el Líbano. Este reforzamiento consecuencia de la Resolución 1701 del CS de NNUU se realiza siendo Secretario General Kofi Annan, antiguo director de Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de NNUU, y teniendo en cuenta el “informe Lakhdar Brahimi”, esta OMP continua hoy en día bajo el liderazgo de los contingentes de tres países europeos, Italia Francia y España, con unos resultados mas que aceptables por el momento.

Tanto los Balcanes como el Líbano han sido considerados por muchos años casos muy especiales de conflictividad, se ha hablado de balcanización y libanización puesto que estos conflictos especialmente en el Líbano, aparecen en un marco que podríamos calificar de conflictos endémicos por lo que la situación final deseada, en ambos casos no es volver a la situación anterior al conflicto, sino a una que pudiéramos calificar de equilibrio estable, donde las partes reconfiguran sus *posiciones* y su papel, interactuando entre ellos atendiendo a unas pautas y procedimientos arbitrados por la Comunidad Internacional.

Lo cierto es que tras el final de la guerra fría, con la caída del muro de Berlín, la desaparición del Pacto de Varsovia y la fragmentación de la URSS, pasamos de un mundo bipolar a un mundo unipolar liderado por EEUU, desaparece en una parte importante del mundo la superestructura ideológica, que servía como cemento de unión (Comunismo, nacionalismos pan árabes, etc) y reemergen los rasgos tradicionales de identidad como historia, religión, etnia, tribalismos y cultura ocupando el espacio liberado. La Cultura, en un sentido amplio esta presente en los orígenes y en el desarrollo de ambos conflictos, y la misma Cultura tienen que ser contemplada a la hora

de buscar soluciones a los mismos. Los que miran desde fuera deben tener en cuenta que:

“Quienes no sientan previa simpatía por las acciones y creaciones de un pueblo, no las aceptarán como valiosa por mucho que las encarezamos. Sin una adecuada receptividad para ciertas clases de valores, éstos pueden resbalar sobre la facultad estimativa del observador”⁷⁸.

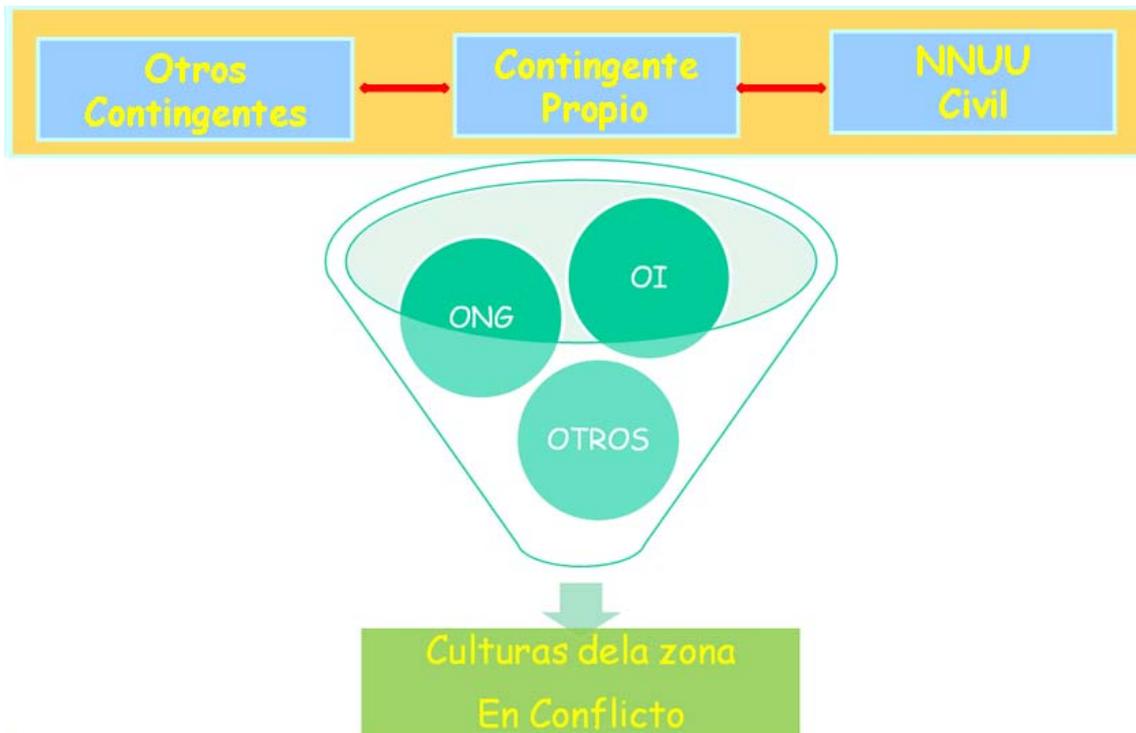
Partiendo de la premisa que el enfoque cultural debe tenerse en cuenta para la búsqueda de soluciones a los conflictos la siguiente pregunta es ¿Qué culturas nos encontramos en una OMP de NNUU? La respuesta parece obvia a primera vista, la propia cultura y las de la zona en conflicto. La realidad sobre el terreno es otra mucho más compleja, a la cultura del contingente propio hay que sumar la de otros contingentes - a veces culturalmente muy distantes- e integrarlo dentro del sistema de NNUU, que a lo largo del tiempo ha desarrollado una “cultura propia”. Si al resultado de esta combinación le incorporamos Organizaciones internacionales (OI), organizaciones No Gubernamentales (ONG), otros actores diplomáticos etc. Tenemos una especie de “multinacional” de la paz, que inyectamos sobre las culturas propias de la zona de operaciones.

“El mundo actual se caracteriza por enfrentamientos continuos. Los adversarios que se oponen buscan influenciarse mutuamente, incluso por medios de acciones militares. Para tener efecto, estas acciones deben estar en concordancia con las demás medidas que tienen un impacto en las interacciones, pues el objetivo es lograr la ventaja en el enfrentamiento”⁷⁹.

Al igual que la instalación de una gran multinacional en una zona deprimida cambia el panorama económico, social y cultural de la misma, la aparición de esta “multinacional de la paz” que es una OMP afecta a las culturas locales de la zona en conflicto. La resultante final será distinta, una síntesis de las culturas locales con las aportaciones de las culturas de la propia OMP. En los nuevos conflictos la acciones militares se hacen entre la gente, “among the people”.

⁷⁸ CASTRO, Américo. La realidad histórica de España. Editorial Porrúa SA, Méjico 1966

⁷⁹ General Rupert Smit en [www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/776mcd/\\$File/irrc_864_Smith.pdf](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/776mcd/$File/irrc_864_Smith.pdf)



A la hora de afrontar el problema del enfoque cultural en las dos OMP de NNUU seleccionadas, es conveniente definir los distintos “niveles de conocimiento cultural que sería necesario para la vida y el trabajo de los contingentes –particularmente los españoles- participantes en las OMP. Para mi estudio he utilizado la clasificación propuesta por William D. Wunderle en su documento *Through the Lens of Cultural Awareness: A Primer for US Armed Forces Deploying to Arab and Middle Eastern Countries* que jerarquiza conocimiento cultural en cinco niveles:

- El primer nivel se basaría en el conocimiento de ciertos datos e información técnica sin procesar y sin cruzar entre ellos.
- El segundo nivel sería el de información, es decir extraer el significado de los datos e información técnica citados en el párrafo anterior.
- El tercer nivel es el de conocimiento cultural, la información ha sido analizada y evaluada en relación con el cumplimiento con la propia misión establecida en el mandato del CS de NNUU para la OMP.
- Comprensión cultural, el cuarto nivel dentro de la jerarquía del conocimiento cultural implica sintetizar y juzgar la aplicación de la comprensión cultural a situaciones específicas permitiendo conocer como los diversos aspectos culturales se relaciona y afectan a la propia situación.
- Por último al nivel más alto, la competencia cultural es una fusión entre la comprensión cultural con la inteligencia cultural. Implica ser capaces de ponerse en el lugar y ser capaces de prever las intenciones de determinados actores o grupos.

La participación española en UNPROFOR fue sin duda una experiencia esencial para el desarrollo de la contribución a la política exterior española en relación con la paz y seguridad. Se puede afirmar que el *enfoque cultural* español fue superior al de otros contingentes, lo que permitió alcanzar no solo el respeto de las partes en conflictos sino incluso el reconocimiento del liderazgo por parte de un número de

contingentes de países no europeos o anglosajones, que veían a los españoles mas asequibles.

No es en absoluto casual esta situación, España preparo un “libro de zona” para todo el contingente que incluía no solo datos e información técnica sino una elaboración de la misma que permitió que las partes en conflicto, incluyendo los serbobosnios, respetaran el buen hacer y la neutralidad del contingente español. Se alcanzo claramente el segundo nivel desde un primer momento y la experiencia acumulada permitió alcanzar claramente el conocimiento cultural.

Este no fue en absoluto el caso de otros contingentes, recuerdo que el Brigadier británico Pringel, que fue jefe del Sector Sudoeste de UNIFIL, ponía como ejemplo que los únicos contactos que se mantenían con los serbobosnios eran los que mantenía el contingente español –para intercambio de cadáveres- pero los demás contingentes no tenían ni tan siquiera eso.

Las relaciones con otros contingentes se basaban en que los militares en el mundo, si bien hablan en distintos idiomas comparten un cierto lenguaje “militar” común y en el respeto a las diferencias culturales en lo que los militares españoles siempre hemos destacado. Caso distinto es el de otras culturas –NNUU, OI, ONG etc.- donde la integración o coordinación, al menos inicialmente, fue casi nula lo que impidió completar ese *tercer nivel* para el contingente español (y al turco) y el segundo nivel para el resto de UNIFIL.

Esta valoración hay que ponerla en contexto, se produce en el Marco de una OMP con un mandato débil del capitulo VI de la carta de NNUU, que se desarrolla en una zona que esta de hecho en conflicto. No se estaba manteniendo la paz por que simplemente no existía la paz.

Como conclusión sobre el contingente español en UNPROFOR podemos decir que hay:

- Tenía un buen nivel de conocimiento cultural de base. El Libro de Zona Incluía una información valiosa para todo el contingente. El conocimiento en detalle se fue adquiriendo por experiencia.
- Tenía un bajo nivel de conocimiento de la “cultura” de NNUU.
- Había un bajo nivel de conocimiento mutuo entre contingentes. Pero con una buena aproximación “intuitiva” del contingente español.
- Aproximación cultural no es sistemática. Ausencia de coordinación entre CIMIC, PSICOPS, funcionarios civiles etc.
- Falta total de integración del conocimiento cultural en Planes, Operaciones e Inteligencia.

El caso de UNIFIL II es completamente distinto; tras la guerra del verano de 2006 entre Israel y Hezbollah hay un alto el fuego, respetado por ambas partes que permite adoptar la resolución 1701 del CS de NNUU y la incorporación de tres contingentes europeos potentes y fiables: el francés –que ya estaba en UNIFIL I, el italiano y el español, aceptados par todas las partes en el conflicto y con una gran experiencia acumulada en OMP y OP lideradas por NNUU, OTAN y Unión Europea. UNIFIL II hereda todo el conocimiento cultural acumulado por UNIFIL I.

La decisión de designar a una misma persona como jefe de Misión y de la fuerza facilito una integración entre los componentes civiles y militares a todos los niveles. El conocimiento de la “cultura” de NNUU es muy bueno tanto por la incorporación de módulos de formación específicos como por el perfeccionamiento de la coordinación basada en compartir un mismo espacio y el trabajo día a día. Aparentemente se ha alcanzado un nivel que podría ser calificado de de “*conocimiento cultural*” (cuarto nivel).

La integración del conocimiento cultural en planeamiento de las operaciones es obvio, y lo que es más importante, se inicia una fusión entre el conocimiento cultural e inteligencia cultural que permite prever cuando y donde se van a producir gran parte de los incidentes. En resumen podemos decir:

- Postconflicto. UNIFIL II hereda los conocimientos de UNIFILI.
- HM y FC la misma persona. Componente Militar y Civil superpuestos. “Induction Training”.
- Coordinación CIMIC, IP, PSICOPS, Política, Asuntos Civiles. Planeamiento conjunto a nivel CG como con los sectores (TIBC meeting)
- Coordinación con las divisiones de EM. Integración en el Planeamiento y fundamentalmente con la Inteligencia
- Trabaja fundamentalmente en beneficio de las Operaciones

Pero la realidad es que no se alcanza el nivel 5, competencia cultural, no todo es perfecto:

- Falta una Integración real sobre el terreno. Equipos Mixtos.
- Crea confusión la población no distingue.
- Profesionales de la información. Dicen lo que quieres escuchar.
- Cierta rechazo a cooperar con INTEL

No obstante hay que tener en cuenta que “Hoy la fuerza militar ya no se utiliza para zanjar una controversia política, sino más bien para establecer las condiciones en las cuales el objetivo político podría lograrse”.⁸⁰ Hemos pasado de enfrentar al enemigo para zanjar una controversia a enfrentarse a una situación para establecer las condiciones en las cuales el objetivo podría discutirse plantearse y desplegarse.

La aplicación del enfoque cultural a la OMP UNIFIL II en el Líbano es muy positiva en su conjunto. Es posible que las condiciones en el sur del Líbano estén establecidas y sea un momento para los políticos...¡ o no!

⁸⁰ General Rupert Smit en [www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/776mcd/\\$File/irrc_864_Smith.pdf](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/776mcd/$File/irrc_864_Smith.pdf)

Conciencia intercultural en las Fuerzas Armadas

Jefe de la Subdirección de la Doctrina de Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra

Coronel Francisco José Gan Pampols

1. El entorno operativo actual de las actividades militares.

Se entiende por Entorno Operativo al conjunto de condiciones, circunstancias y factores que afectan tanto al empleo de las Unidades como a la adopción de decisiones por parte del Jefe a cargo de una Operación.

El Entorno Operativo va más allá de los aspectos físicos y humanos que pueden darse en una Área de Operaciones; el ámbito geográfico de intervención deberá ser considerado no como un marco excluyente para el estudio de los factores que constituyen el EO, sino como el origen en unos casos, y el sujeto en otros, de fenómenos e interacciones de carácter endógeno y exógeno y que afectan a una variedad de actores y elementos, en presencia o no.

El entorno operativo es complejo, dinámico, cambiante y evoluciona a la par que la situación local, regional o incluso internacional.

Es complejo, dada la propia multiplicidad y naturaleza de las tareas que hay que llevar a cabo en los conflictos modernos; es dinámico y cambiante por la cantidad de interrelaciones potenciales y reales que se producen durante el planeamiento y ejecución de las actividades, ya que cualquier interferencia o influencia en los aspectos sociales, económicos o humanos puede modificar el entorno en el que se desarrollan las operaciones. Finalmente, es evolutivo puesto que se reconfigura constantemente como consecuencia de las actuaciones que se realizan y que afectan al factor humano, dando lugar a alteraciones basadas en las distintas percepciones de aquel acerca de nuestras actividades, y de aquellas otras provenientes de otros entornos regionales e internacionales.

En los conflictos terrestres actuales en los que las Fuerzas Armadas participan, y en aquellos otros en que se prevé puedan participar en un futuro próximo, la constante a la que nos enfrentamos es precisamente su carácter difuso, indefinido y multiforme de la amenaza, que lejos de facilitar su identificación, aislamiento y neutralización, se hibrida en las sociedades y colectivos que las constituyen, de forma que se hace extremadamente difícil combatirla de forma efectiva, sin provocar daños colaterales y efectos no deseados.

El espectro del conflicto en el que se normalmente desarrolla la acción abarca desde una situación de calma más o menos generalizada y normal desenvolvimiento de las actividades sociales, hasta el enfrentamiento entre formaciones de adversarios en operaciones principales de combate en el extremo más exigente de la acción armada. El soldado actual transita a lo largo de ese espectro del conflicto de manera rápida y sin solución de continuidad, de tal forma que a lo largo del desarrollo de una misma acción puede verse involucrado en situaciones tan dispares como un enfrentamiento de elevada

intensidad, una acción de apoyo a la paz y una actuación de ayuda humanitaria, ¡y todo en una misma manzana de casas! ¿Qué ha cambiado?

De forma clara podemos señalar como elemento de cambio al **escenario** sobre el que éste transcurre, que no es otro que el determinado por el **factor humano en presencia, la población**. Estamos ante lo que Sir Rupert Smith ha dado en llamar *guerra entre la gente*, dimensión que trastoca completamente los elementos tradicionales de análisis (terreno, enemigo, medios y ambiente); **se lucha por, entre y para conseguir su apoyo**, con el fin último de alcanzar el estado final deseado (estrategia de salida) que las más de las veces consistirá en dejar un Estado viable, un gobierno legítimo y reconocido por su sociedad y una situación estable que permita un desarrollo autónomo y sostenible.

Es necesario señalar otros factores de cambio, concomitantes con el anterior cuales son: los diferentes procesos de valoración de los ciudadanos sobre la legalidad de las acciones y la legitimidad de sus causas, la percepción del soldado respecto al uso de la fuerza y sus consecuencias, la percepción del entorno físico y humano donde se desarrolla la misión, **la sensibilización ante la diversidad cultural** presente en los escenarios en que aquel debe actuar, la presencia de los Medios de Comunicación Social, que actúan de forma permanente pudiendo dar trascendencia inesperada a cualquier suceso o actuación, y finalmente la diversidad de nuevas herramientas conceptuales y materiales necesarias para hacer frente a estas situaciones.

2. La cultura desde el punto de vista castrense.

A los efectos de esta conferencia permítanme referirme inicialmente a la cultura como el,

“Conjunto de conceptos compartidos que guían lo que la gente cree, cómo se comporta, y cómo interpreta ese comportamiento”

El conocimiento de la cultura es uno de los aspectos más importantes para poder afrontar los desafíos de los actuales conflictos. La mejora de la capacidad cultural, entendida como la sensibilización inicial, la comprensión posterior y la competencia final sobre esa área del conocimiento, contribuye al éxito de las operaciones mediante la reducción de riesgos y la explotación de oportunidades, incluyendo el potencial que posee para influenciar comportamientos y percepciones. No resulta ocioso citar aquí, que además de los actores tradicionales (gobierno de la HN, población, líderes locales, etc.), deben considerarse al resto de actores presentes, incluidos aliados, socios e intereses representados (IO,s. NGO,s., OIG,s.etc...) dentro del marco de la aproximación o enfoque integral (comprehensive approach).

Comprender una cultura es un arte además de una apreciación del valor intrínseco de lo que se ignora. Desarrollar operaciones sin comprensión cultural del entorno humano es actuar ciego y sordo.

Para los militares, la cultura es una parte esencial del contexto dentro del que se desarrollan las operaciones y se establecen las relaciones cotidianas. Ignorar su significado pone en riesgo la misión y crea barreras a la interacción. Una capacidad cultural ampliada facilita las negociaciones, la comprensión de la población local y de

las causas del conflicto. Hilando lo anterior con los habituales escenarios de actuación, convendrán conmigo en la extraordinaria importancia del conocimiento cultural en las actividades de seguridad y estabilización donde la dimensión humana es crítica.

Evidentemente, en el estudio del fenómeno cultural existe siempre el riesgo reduccionista plasmado en la perspectiva ellos-nosotros, que se centra sobre las diferencias culturales –reales o percibidas-. Los choques culturales a menudo son provocados por la diferente interpretación que la gente hace de un mismo comportamiento. Las diferencias culturales pueden producir fricciones que de no atajarse oportunamente conducen a una espiral de crecientes malentendidos con el resultado final de e incomprensión, desconfianza e incremento de la tensión.

Sin embargo, y pese al riesgo anterior, las oportunidades que ofrece la concienciación cultural son de extraordinaria relevancia. Cabría citar, entre otras:

- La mejora en la capacidad de análisis y planeamiento, incluyendo la prevención de conflictos.
- La identificación y explotación de oportunidades para quebrar el ciclo vicioso de determinados comportamientos adversos.
- La identificación y protección de los propios valores al mejorar la conciencia sobre nuestras vulnerabilidades.
- La reducción del riesgo de alienación de aliados, actores afines y neutrales, reforzando su propia percepción sobre legitimidad y credibilidad.
- La identificación y mitigación de consecuencias indeseables e intencionadas, lo que siempre revierte en la mejora de nuestra protección.
- La mejora de la comprensión compartida y del trabajo en equipo que requiere la aproximación global (CA) desde el punto de vista de las tareas intergubernamentales, el trabajo en el ámbito multinacional e interagencias.

Las relaciones entre cultura y conflicto se pueden evidenciar a través del papel que juega la cultura en la interpretación del **por qué y el cómo** la gente entra en conflicto, siendo que, a su vez, el conflicto puede llegar a modificar la cultura. Las diferencias culturales particularmente las creencias excluyentes sobre la bondad y justicia de la causa o sistema de valores que se defiende, pueden muy bien ser causa de conflicto. Por otra parte, cualquier invasión o intervención que sea percibida como una amenaza para la cultura puede actuar como factor unificador que induzca a la acción, más allá incluso de la derrota y colapso de la sociedad. De igual forma, situaciones de opresión extrema y de privación pueden conducir a refugiarse en los valores culturales que proporcionen un mínimo de de estabilidad y dignidad; en estas situaciones, la sensibilización cultural de la población es extrema, y cualquier gesto puede ser interpretado como un ataque deliberado al sistema de creencias de la población subyugada. También hay algunas culturas que están más inclinadas que otras a la amenaza o uso de la violencia, citando, a menudo el ethos del guerrero o el derecho de venganza.

Para alcanzar un grado de capacidad cultural adecuado es necesario disponer de una capacidad lingüística –de comunicación- acorde con los cometidos a desarrollar. Sin

embargo la correlación conocimiento lingüístico capacidad cultural no es exacta, una cosa es lo que se dice y otra muy distinta qué significa lo que se ha dicho. De hecho, es posible disponer de un nivel relativamente alto de capacidad cultural con una capacidad lingüística limitada, hecho este en extremo relevante para el militar desplegado en operaciones que se desarrollan en escenarios diversos y con tiempos de aprendizaje tasados.

Conviene señalar aquí un elemento de extrema importancia que dejo abierto a la consideración de la audiencia; y éste no es otro que la protección en su doble acepción de respeto y promoción de los valores culturales. Teóricamente al menos todo ser humano tiene derecho a la protección efectiva de los derechos humanos básicos de acuerdo con las leyes y tratados internacionales (el cuerpo legal data de los años 48-49 y reconoce repetidamente la protección universal contra el trato cruel, inhumano o degradante, prohibiendo los ultrajes a la dignidad de la persona) pero no hay un criterio internacional que interprete de forma incuestionable el trato inhumano o degradante. Sin embargo, en determinados escenarios de conflicto, el soldado debe de hacer frente a situaciones en las que estos principios son cuestionados abiertamente por sus propios habitantes... ¿qué hacer en estos casos cuando ni las ROE ni las SOFA ni los MOU contienen normas de conducta que nos permitan imponer valores pretendidamente universales? ¿Qué responsabilidad debe asumirse y quién debe hacerlo?.

Queda por último analizar, aunque sea someramente, los riesgos que comporta la adquisición de la conciencia cultural, que por supuesto los tiene. En primer lugar debemos considerar que el necesario **enfoque diferencial** sobre una cultura concreta refuerza la percepción ellos-nosotros, si bien las similitudes culturales, los valores comunes y las experiencias compartidas pueden constituir base suficiente para construir el respeto y el entendimiento mutuo. En segundo lugar, el **conocimiento superficial** puede ser en extremo peligroso al enmascarar importantes matices y sutilezas, conduciendo al equívoco a través del exceso de confianza; hay que utilizar a expertos siempre que existan dudas acerca de lo tratado. En tercer lugar, el **exceso de empatía** que puede conducir a la pérdida de objetividad y subsiguiente incapacidad para desarrollar las actividades. Y por último, el **exceso de confianza** en lo aprendido puede llevar a juzgar en términos maniqueístas al buen y mal nativo anulando la objetividad y la lealtad del individuo hacia su organización.

3. La Conciencia intercultural, un paso adelante.

Lo hasta aquí expuesto no deja de ser un primer intento para hacer frente al problema del adecuado tratamiento del factor humano en ese nuevo entorno operativo que les he descrito al principio. Pero no es suficiente, lo actuado adolece de algunas carencias e inconcreciones que, de ser subsanadas, permitirán obtener ventajas comparativas que justificarán el esfuerzo que nos va a suponer adquirir las nuevas habilidades necesarias al modelo que a continuación les voy a proponer.

Según el filósofo y escritor español José Antonio Marina,

“No valoramos lo que tenemos, sino lo que no tenemos aún o lo que hemos perdido”.

Del mismo modo, la mayoría de nosotros no tenemos una conciencia clara de cuales son nuestros valores, creencias y modelos culturales hasta que no nos encontramos en ambientes distintos donde “chocan” con los propios del paradigma cultural que nos rodea. Como es sabido, percibimos, interpretamos y juzgamos la vida -y a los demás- por los principios y creencias que hemos adquirido durante nuestro proceso de aprendizaje dentro de la sociedad en que nos ha sido dado vivir, es decir por nuestra cultura; caemos por tanto en el **etnocentrismo**. Éste, suele implicar la creencia de que la propia [raza](#) o [grupo étnico](#) es la más importante, o que algunos o todos los aspectos de la [cultura](#) propia son superiores a los de otras culturas. Los [individuos](#) juzgan a otros grupos en relación a su propia cultura o grupo particular, especialmente en lo referido al [lenguaje](#), las [costumbres](#), [comportamientos](#), [religión](#) y [creencias](#). Dichas [diferencias](#) suelen ser las que establecen la [identidad cultural](#).

Para superar ese etnocentrismo que degrada la capacidad de análisis y de juicio sobre realidades diferentes a la nuestra, es necesario modificar los patrones de estudio para aproximarnos a aquellas, de forma que permitamos el despliegue de su verdadero sentido y significado sin mediación cultural propia, al modo en que aparece en publicaciones como [The Sexual Life of Savages](#) de Malinowski, [Patterns of Culture](#) de [Ruth Benedict](#) y [Coming of Age in Samoa](#) de [Margaret Mead](#), ejemplos clásicos de antropología no etnocentrista.

Conviene en este momento volver brevemente sobre el concepto cultura y enriquecer la primera definición, reduccionista -por operativa-, que les he brindado anteriormente. Así, dentro de las diferentes acepciones de la palabra **cultura**, ahora debemos considerar las siguientes:

- Modelo integrado de conocimiento humano, creencias y comportamiento que depende de la capacidad del individuo para aprender y transmitir conocimientos a las generaciones sucesoras.
- Las creencias compartidas, las formas sociales y los rasgos materiales de un grupo racial, religioso o social.
- El conjunto de actitudes, valores, objetivos y prácticas comunes que caracterizan a una empresa o sociedad.

Según el diccionario de la Real Academia Española, **conciencia** es la propiedad del espíritu humano de reconocerse en sus atributos esenciales y en todas las modificaciones que en sí mismo experimenta. Es una actividad mental a la que sólo puede tener acceso el propio sujeto. Acto psíquico por el que un sujeto se percibe a sí mismo en el mundo.

La conciencia intercultural **será** entonces la capacidad para mirar nuestra cultura desde fuera y adquirir conciencia de nuestros valores, creencias y percepciones culturales (¿Por qué hacemos las cosas así? ¿Cómo entendemos el mundo? ¿Por qué reaccionamos de esa forma?), a la vez que intentamos comprender la cultura de nuestro interlocutor sin establecer exclusiones, paralelismos ni divergencias con ella.

Trasladando el anterior concepto al ámbito de las operaciones militares, **la conciencia intercultural** consistirá en conocer los valores y formas de hacer las cosas del oponente, de la sociedad local, de los miembros de la coalición y de otras

organizaciones internacionales que conforman el entorno operativo, pero también consistirá en hacer un esfuerzo para que todos ellos conozcan los nuestros. Todo ello con dos **finalidades fundamentales**:

- Incrementar nuestra comprensión del entorno operativo en el que nos desenvolvemos.
- Establecer una comunicación eficaz con todos los actores que conforman este entorno, de forma que se minimicen los malentendidos y se maximice nuestro potencial para crear unas relaciones sólidas.

La mayor parte de los militares españoles que han participado en operaciones en el extranjero a lo largo de los 20 últimos años, en mayor o menor medida, han tenido que interactuar, negociar o incluso enfrentarse a personas o a líderes civiles o militares de otras culturas, religiones o etnias. En muchos de estos casos nuestra actuación se ha basado en un conocimiento lo más profundo posible de sus valores, principios y costumbres, ya que de la interpretación de éstos dependía el éxito de la misión e incluso la vida de nuestros subordinados o compañeros.

Si bien es cierto que nuestra idiosincrasia nos proporciona un alto grado de empatía y comprensión de otras culturas, no es menos cierto que una **adecuada y sistemática formación** a lo largo de la vida militar, y un esfuerzo específico orientado al Teatro de Operaciones, previo al despliegue, nos haría ser mucho más efectivos desde el inicio mismo de las misiones, evitando la improvisación y la asunción de riesgos no deseados. Por otro lado los cortos periodos de despliegue en operaciones hacen que en muchos casos la población local tenga la impresión de que cada cuatro o seis meses llegan nuevos militares sin un conocimiento adecuado de sus costumbres y valores, y que cuando han comprendido la situación se marchan para que vengan otros. Esto no suele ocurrir con la mayor parte de los civiles que trabajan en zona y que permanecen durante periodos de varios años.

Podemos afirmar que, en general, los miembros de los contingentes multinacionales desplegados en zonas de conflicto no tienen un conocimiento adecuado acerca de la cultura de la sociedad de recepción: de los aspectos culturales y sistema de valores que rigen el comportamiento de las distintas etnias y grupos sociales que conforman la sociedad de recepción; de las percepciones y actitudes de los miembros de la sociedad hacia los componentes de la coalición y de las necesidades emocionales de la población local.

Además, el conocimiento sobre la cultura de la población local no está unificado para todos los miembros de la coalición, lo que dificulta la comprensión conjunta del entorno operativo y, por lo tanto, compromete la operatividad conjunta.

Todo ello evidencia la necesidad de sistematización del aprendizaje en el ámbito las Fuerzas Armadas del fenómeno intercultural, considerando no sólo los contenidos, sino los espacios de comprensión y los tiempos necesarios. Para ello, y tomando como base el Objetivo 4.3 del Experimento Multinacional 6 pretendemos determinar los siguientes elementos esenciales:

Concepto Genérico de Conciencia Intercultural.

Debe contener todos aquellos aspectos que faciliten a nuestra Fuerzas Armadas la implantación de una capacidad de conciencia intercultural adecuada en todos sus miembros, que facilite la preparación de las fuerzas que desplieguen en distintos escenarios y se integran en organizaciones militares multinacionales, que interactúan con organismos civiles multinacionales, con agencias gubernamentales de los países anfitriones, con organizaciones no gubernamentales y con otros agentes sociales de diversa índole, y con la población.

Debe ser genérico, aplicable a cualquier escenario y situación. Su aplicación debe estar estructurada en diferentes niveles para que cada usuario pueda alcanzar las habilidades necesarias para desarrollar sus obligaciones.

Debe mantener y actualizar el conocimiento de los aspectos culturales de una sociedad a lo largo del tiempo, mediante mecanismos de obtención de información capaces de retroalimentar los procesos de generación de inteligencia cultural.

Debe ser realista, de manera que, con las necesarias adaptaciones, sea aplicable por las FAS de los distintos países, teniendo en cuenta las limitaciones económicas y características organizativas de cada nación. Debe, igualmente, identificar las mejores prácticas que se desarrollan los países de nuestro entorno, no solamente en el ámbito militar, sino también en otros sectores como el empresarial o el académico.

Herramientas para la Enseñanza, la instrucción y el adiestramiento.

Además, se deberá proceder al diseño, creación y selección de las herramientas que se consideren necesarias para la instrucción, el adiestramiento y la enseñanza en sus distintos niveles.

Para la experimentación, y como producto final del objetivo se desarrollarán, de forma parcial algunas de las citadas herramientas. En este aspecto conviene tener en cuenta la posible colaboración con entidades internacionales que tienen una amplia experiencia en el desarrollo de estas herramientas para el adiestramiento de las fuerzas de otros países.

4. Conclusiones.

Permítanme formular de forma breve unas conclusiones sobre lo expuesto. A estas alturas se hace patente la necesidad de implantar un proceso dentro de las Fuerzas Armadas que nos permita adquirir el grado de Conciencia Intercultural necesario a cada puesto en función de sus cometidos. Ello comportará ineludiblemente incidir en los planes de estudios de los centros docentes y en el proceso de formación y perfeccionamiento de todos los integrantes de los Ejércitos. Esto no significa alterar el ethos del combatiente, que en ningún caso puede verse afectado negativamente por esta nueva capacidad. No entra dentro del supuesto de la adquisición de la Conciencia Intercultural inocular el relativismo en las mentes de los profesionales de las Fuerzas Armadas ni cuestionar nuestro actual sistema de valores.

Del mismo modo, es necesario considerar la adquisición de esta nueva capacidad en el ámbito del **Enfoque Integral**, comprometiéndose a todos los potenciales actores nacionales en una dinámica de comprensión y relación que nos lleve a poder establecer claramente la **Unidad de Propósito** y si es posible, la **Unidad de Esfuerzo**, independientemente de quien lidere en cada momento la acción. No podemos seguir ignorándonos, basándonos en diferentes culturas organizacionales y en el funcionamiento de burocracias maquinales. Es necesario acometer el diseño y desarrollo de **equipos de estabilización** que materialicen ese enfoque integral desde el interior de los diversos ministerios que con mayor probabilidad van a intervenir en la resolución de conflictos. Se trata de crear un red permanente de expertos que sean capaces de desarrollar un planeamiento para operaciones de estabilización y que, a su vez, establezcan enlaces de oportunidad con todos aquellos actores de la Administración que en su momento puedan contribuir a enriquecer y detallar el citado planeamiento.

Finalmente, no es sólo el esfuerzo que se ejerce, sino las condiciones de su aplicación, lo que marca la diferencia en la cantidad y calidad de los resultados que se obtienen. Por ello, la Conciencia Intercultural se adivina como un factor potenciador de nuestras actividades, con capacidad para transformar por sí la dinámica de las relaciones e incrementar la relevancia de nuestra presencia sobre el terreno, y la de los acuerdos y compromisos que suscribimos. La Conciencia Intercultural puede abrir una nueva dimensión en las relaciones que las Fuerzas Armadas deben de establecer con una gran diversidad de actores en el cumplimiento de sus misiones; y esa es una oportunidad que no nos podemos permitir perder.

Muchas gracias por su atención.

Madrid, 17 de junio de 2009

Inteligencia cultural y misiones de paz

Gestor de Proyectos

Programa de Gestión de Crisis y Consolidación de la Paz, CITpax

Javier Olivares Blanco*

Introducción

Las relaciones entre los militares y la población civil en los conflictos armados no son sencillas. Menos si éstas se desarrollan entre individuos pertenecientes a tradiciones culturales distintas. Tanto si hablamos de operaciones de mantenimiento o imposición de la paz (capítulos VI y VII de la Carta), como si hablamos de otro tipo de operaciones de apoyo al desarrollo, la reforma o la reconstrucción de un país, avaladas por la comunidad internacional, es evidente que el roce entre individuos por motivos culturales puede existir, y que de él se derivan problemas y complicaciones con costes materiales y humanos para todas las partes implicadas.

Los malentendidos culturales

La ocupación militar que sucedió a la reciente guerra de Irak ilustra algunos ejemplos. En Irak, exhibir una bandera negra constituye un símbolo de devoción religiosa. Sin embargo, muchos soldados estadounidenses lo consideraron inicialmente como una expresión de rechazo o protesta hacia su presencia. También mostrar la palma de la mano abierta con el brazo extendido hacia adelante fue objeto de confusión. Este gesto, utilizado para requerir la detención de un vehículo en los controles de carretera, en Irak significa saludo o bienvenida⁸¹.

Otro ejemplo concreto se puede encontrar en Bosnia, donde los soldados estadounidenses, al aterrizar, quisieron expresar su apoyo a la población local mostrando dos dedos en forma de uve. Lo que para ellos constituía el signo de la paz y de la victoria, era un gesto tremendamente ofensivo para los ciudadanos serbios, pues lo asociaban inconscientemente a sus enemigos croatas⁸².

Y desde un punto de vista más general, forzar a una persona de religión musulmana a tumbarse o arrodillarse con la cabeza pegada al suelo durante un arresto puedes ser una

* Este documento ha sido redactado con ocasión del seminario organizado por el Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) el día 17 de junio de 2009 en la Representación de la Comisión Europea en España titulado "Militares en misión de paz y población civil: la incorporación de un enfoque cultural en la actuación exterior de las Fuerzas Armadas". Las opiniones contenidas sobre la temática analizada no representan la postura oficial del CITpax y deben ser atribuidas exclusivamente al autor.

⁸¹ Montgomery Mcfate, 'The Military Utility of Understanding Adversary Culture', *Joint Force Quarterly*, issue 38. 2005. p. 44 http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/1038.pdf

⁸² Anthoni P. Arcuri, "The Importance of Cross-cultural Awareness for Today's Operational Environment" *USAWC Strategic Research Project*, Marzo 2007. p 6 <http://stinet.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA469379&Location=U2&doc=GefTRDoc.pdf>

importante fuente de tensión, pues dentro del mundo islámico, tocar el suelo con la cabeza sólo se permite durante la oración.

Finalmente, dependiendo del contexto, objetos habitualmente utilizados por los soldados como el chaleco antibalas o las gafas de sol, pueden ser percibidos también por la población como elementos intimidatorios u hostiles⁸³.

La incorporación de una conciencia cultural dentro del enfoque integral de gestión de crisis

La necesidad de diseñar operaciones integrales de paz y seguridad nació tras la constatación de que la superioridad tecnológica o militar ya no eran suficientes para terminar un conflicto, instaurar un régimen democrático, promover la reconstrucción y favorecer el desarrollo de un país. Había que diseñar operaciones más amplias que integraran las herramientas de la defensa, la diplomacia, el desarrollo, la seguridad, y la cooperación. Pero los conflictos de Irak y Afganistán han puesto de manifiesto una última carencia de este modelo: la falta de conocimiento por parte de soldados y responsables civiles y militares de los rasgos definitorios de la identidad y la cultura de un pueblo.

En efecto, como los ejemplos anteriores ponen de manifiesto, conocer la identidad y la cultura de la población donde se desarrolla una operación importa en el terreno, a fin de evitar malentendidos y ofensas involuntarias. Se trata de no dar motivos para que una población decida oponerse a la presencia de las tropas internacionales o no colabore en la búsqueda de soluciones duraderas de seguridad y estabilidad.

Y junto al conocimiento práctico que todo militar debe saber aplicar sobre el terreno, debe existir un conocimiento integral de la cultura del adversario, promovido desde las instancias superiores de la Administración del Estado y de los organismos internacionales, que vaya más allá de lo meramente evidente y fácilmente remediable a partir de folletos explicativos, cursos de formación, talleres multiculturales o jornadas de convivencia.

Es decir, la conciencia cultural debe aspirar a comprender la mentalidad o el espíritu de un pueblo – y por ende del adversario – a partir del dominio de su lengua, su historia, su arte, su literatura, su religión, su mitología, su simbología y su pensamiento político. Se debe comprender su estructura y tradición política, sus formas de organización social, sus instituciones, su liderazgo, sus valores y sus hitos de orgullo nacional. Y desde luego, desde el punto de vista militar, la conciencia cultural debe aspirar a comprender su capacidad de resistencia, de sacrificio o de sufrimiento, así como las causas que lo movilizan y desmovilizan para combatir.

Y este último aspecto es importantísimo, porque la evolución de los conflictos desde el fin de la Guerra Fría ha sido tal, que hoy ya no hablamos de conflictos entre estados rivales, sino de conflictos intra-estatales, donde hay que vencer a un enemigo de

⁸³ Jeffrey Schwerzel 'La transformación de las actitudes', *NATO Review: La OTAN y la Construcción de la Paz*. Verano de 2005. Jeffrey Schwerzel se ocupa de la importancia de los factores culturales. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/art3.html>

naturaleza no estatal, que combate con medios asimétricos y lucha, más que para liberar o defender a su pueblo, para someterlo, incluso a través del uso del terrorismo⁸⁴.

Con este enemigo no sirven ni la diplomacia, ni la negociación política, ni el apaciguamiento a través de políticas de seguridad, cooperación y desarrollo, pues no representa a nadie y responde sólo ante sí mismo. Por ello a este enemigo se le debe derrotar desde los ámbitos ideológico, cultural, político y social. La fase de pacificación, estabilización, reconstrucción y desarrollo que siguen a la derrota militar del adversario y a la ocupación de un país, se vuelven en buena medida dependientes de que se cumpla lo anterior. Y por lo tanto, el enfoque integral debe también contemplar la posibilidad de incluir elementos o estrategias orientadas a deslegitimar política, ideológica y socialmente al enemigo, en paralelo a los esfuerzos por anularlo desde el punto de vista militar y de seguridad. Si esto se cumple habremos actuado con ‘inteligencia cultural’.

La inteligencia cultural

La inteligencia cultural es un concepto formado por dos términos: inteligencia y cultura. La inteligencia es la capacidad de entender, asimilar, elaborar información y utilizarla adecuadamente. Por su parte, el concepto de cultura es un concepto muy amplio y difuso. ‘Cultura es todo’; pero quizás, desde el punto de vista de este análisis, la cultura es el conjunto de expresiones, valores, costumbres y creencias de una sociedad. Abarca desde las instituciones y los sistemas de organización social, hasta los roles sociales, la relación entre los sexos, la vestimenta, la religión, los rituales, la lengua, las normas de comportamiento, la escala de valores y las creencias populares. Y desde el punto de vista militar, la cultura abarca aspectos como la capacidad de sufrimiento y sacrificio, el espíritu de resistencia hasta la victoria, el sentimiento de orgullo y amor por la patria, los mecanismos de reconocimiento del honor y la dignidad, los mecanismos para digerir las derrotas, etc.

Así, la *inteligencia cultural* en las misiones de paz consiste en saber aplicar el conocimiento que se tiene de un pueblo desde el punto de vista social, económico, político, militar y cultural, para diseñar estrategias desarrollo, reconstrucción, seguridad y reforma política sensibles a sus necesidades reales, que nos permitan contar con su cooperación sostenida durante todo el proceso y garantizar la salida ordenada de las tropas y la devolución del poder a las autoridades locales. Se trata, pues, de un concepto para ir más allá de las recetas tradicionales de cooperación cívico-militar (CIMIC) o de apropiación local – estrategias diseñadas desde un punto de vista etnocéntrico.

En consecuencia, la inteligencia cultural debe aplicarse para no crearse en un país más enemigos de los que se tenía al llegar, buscando evitar malentendidos y ofensas involuntarias a nivel político y diplomático (recordemos que el conocimiento cultural

⁸⁴ Y en este sentido, cuesta entender cómo la muerte de civiles o la destrucción de infraestructuras básicas por grupos armados fundamentalistas en Irak o Afganistán no tiene consecuencias sobre el apoyo que éstos reciben por parte de determinados sectores de la población, y sin embargo, las bajas civiles o las acciones contra objetivos estratégico a manos de las tropas internacionales se justifican difícilmente a los ojos de la misma población local, a pesar de que todas ellas estén orientadas al fin último de proporcionar a la población una vida mejor en paz y libertad.

era necesario para no provocar ofensas y malentendidos a nivel del terreno por los militares) así como anular o neutralizar la voluntad de resistencia armada de un pueblo o un adversario a partir de estrategias culturalmente sensibles. Por ello, la inteligencia cultural se configura como una herramienta vital para no autolimitarse desde un punto de vista de estratégico y operativo, porque reduce la incertidumbre sobre el efecto ofensivo que pueden tener determinadas medidas o comportamientos sobre una población, sus representantes legítimos o sus sectores beligerantes.

Principio de reciprocidad

Actuar con inteligencia cultural supone no sólo conocer cultura del otro, sino también conocer bien la propia cultura y hacer un esfuerzo por darla a conocer al otro. Conocer la propia cultura refuerza la capacidad del soldado de explicar y transmitir a la población con la que se relaciona los valores del respeto a la vida, de la igualdad de las mujeres, de la tolerancia religiosa, de los derechos humanos, etc. Y diseñar programas para explicar la cultura propia en regiones remotas con tradiciones culturales radicalmente distintas, contribuye a reducir los prejuicios de la población y a mejorar la propia imagen. No debemos asumir que conocemos nuestras propias costumbres o cultura ni que otros pueblos las conocen.

Insistiendo en este aspecto, a nivel estratégico hay que conocer el espíritu de la propia nación para saber hasta dónde se está dispuesto a llegar, qué sacrificios está la propia población dispuesta a tolerar, cuáles son los aspectos de la propia cultura que odia el enemigo, y cuáles son sus puntos más atractivos sobre los que construir una estrategia de pacificación y reconstrucción. A nivel operativo, hay que ser conscientes de todos aquellos gestos o hábitos cotidianos que pueden ser percibidos negativamente por una población culturalmente distinta.

Mientras se hace el esfuerzo de transmitir los valores democráticos y de explicar la propia cultura, es necesario cuidarse de no incurrir en contradicciones de comportamiento. Por ejemplo, si se defiende la importancia de la educación en el desarrollo de un país, la justificación de una operación militar contra una escuela puede resultar muy difícil de justificar, incluso si el adversario utiliza una como escudo o base de operaciones. Hay un riesgo evidente de que si esta acción no se explica bien desde el principio, la población lo perciba como un ataque de castigo y se sienta víctima. Hay que ser conscientes de la imagen que se proyecta o el mensaje que se lanza con determinadas acciones.

Y adicionalmente, la inteligencia cultural debe también aplicarse entre los socios y aliados en una operación, con el objeto de ser intercultural y militarmente operativos. Se trata de conocer a nuestros socios para manejar un mismo lenguaje, coordinar los mensajes que se transmiten y ser más efectivos. Esto es conciencia cultural inter-alias e intra-organizacional.

Objetivos de la inteligencia cultural

La inteligencia cultural debe ser capaz, en primer lugar, de adecuar el mensaje que se quiere transmitir al público objetivo, sin descuidar los medios que se van utilizar para

ello. Resulta poco creíble predicar las bondades de la democracia, cuando en el contexto de determinadas operaciones se producen abusos o violaciones de derechos humanos. Hay que saber explicar y comunicar a la población civil el objetivo que se quiere conseguir y cuáles pueden ser los resultados esperados.

Luego, se deben identificar con antelación los elementos más apropiados para que tras la necesaria intervención militar la ciudadanía se apropie del proceso de reconstrucción y colabore con las labores de seguridad. Por ejemplo, se pueden estudiar las instituciones de gobierno o administración que han existido históricamente en una localidad e intentar encontrar fórmulas para su adaptación al nuevo escenario, de manera que una sociedad se vea representada en ellas. También se pueden diseñar instrumentos para evitar que los elementos o individuos más conflictivos de una sociedad continúen reproduciendo las condiciones que condujeron al enfrentamiento, por ejemplo mediante procesos de purga institucional (*vetting*), estrategias de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), o procedimientos de reciclaje.

Además, la cooperación entre civiles y militares para la pacificación y reconstrucción de un país debe ser horizontal, es decir entre estados y organizaciones de la sociedad civil internacional, y vertical, es decir entre los anteriores y las autoridades y organizaciones civiles locales. La inteligencia debe encargarse de elaborar un mapa todos estos actores y analizar posibilidades de cooperación.

Y finalmente, la inteligencia cultural debe servir para dar la oportunidad para que el antiguo enemigo salve la cara ante la sociedad y pueda encontrar la voluntad política para colaborar en la construcción de un nuevo país basado en unos nuevos principios.

El General David Petreus con motivo de la Conferencia sobre Afganistán celebrada en Munich en febrero de 2009 lo expresó en los siguientes términos:

Ganar [en Afganistán] pasa por convertir a los elementos moderados de los movimientos fundamentalistas en parte de la solución y no en parte del problema y por entender qué sectores de la población son reconciliables y cuáles no [...]. Es una cuestión de número de téis bebidos con la población [...]. Y el imperativo es proteger a la población, establecer contactos con ella, con los líderes locales, ser buenos vecinos, conocerles para separar los buenos de los malos, garantizar elecciones no violentas, (y) ganar también la batalla de los titulares de prensa⁸⁵.

Herramientas de la inteligencia cultural

Para concluir hay que precisar que la inteligencia cultural no es cuestión de máquinas ni de tecnología. Las máquinas nos pueden ayudar a guardar la información, pero no pueden apreciar cómo se siente una persona, qué ambiente se respira en un café, qué simpatía provoca nuestra presencia o qué prejuicios existen contra nosotros. La tecnología sólo es una herramienta y la inteligencia es cosa de las personas, que

⁸⁵ Andrea Rizzi, 'Karzai responsabiliza a las fuerzas ocupantes del deterioro de la situación en Afganistán', *Diario El País*, 08/02/09, www.elpais.com/articulo/internacional/Karzai/responsabiliza/fuerzas/ocupantes/deterioro/situacion/Afganistan/elpepuint/20090208elpepuint_6/Tes

analizan los datos y los interpretan. El análisis de los datos lo realizan las personas. Esta afirmación, no por evidente deja de ser importante, ya que cada vez se aprecia una tendencia mayor a confiar en la tecnología para resolver todos los problemas relacionados con la defensa y la seguridad.

Así pues, la primera herramienta de la inteligencia cultural deben ser las personas, y por tanto, en primer lugar se debe hablar de la necesidad de contar con todas las personas tanto a nivel del Estado como a nivel de los organismos internacionales, capaces de aportar ideas: los espías (la Inteligencia con mayúsculas), los soldados, los policías o los miembros de la judicatura que prestan apoyo en diversas misiones en el exterior, los diplomáticos y los expertos en etnología y antropología⁸⁶. Las ONG con actividad en el terreno también pueden tener una importante contribución. La inteligencia cultural surgirá si se logran tener en cuenta todos los puntos de vista a la hora de diseñar una operación. En el caso español, quizás en el seno del Centro Nacional de Inteligencia, se puedan constituir células de atrabajo *ad hoc*, formadas por individuos de éstas áreas conocedores de la región donde se desarrolla un conflicto armado.

En segundo lugar, la formación de todos ellos en técnicas de diálogo y negociación intercultural es primordial. Ésta debe orientarse a la mediación y resolución de conflictos en contextos locales y a la generación de confianza con los habitantes, los líderes y las instituciones locales. Esto es muy importante, porque de igual manera que hay que conocer la cultura propia y la cultura del otro, también hay que saber comunicarse con los líderes locales de manera efectiva, respetuosa, y conscientes de que el mensaje que se quiere transmitir, no se contradice con lo que realmente se está transmitiendo debido a la diferente percepción que puede producirse por motivos culturales de lo que es un conflicto, y no sólo como consecuencia de las barreras lingüísticas.

Se trata, por lo tanto, de potenciar la capacidad de todos estos sectores para empatizar y relacionarse con la población autóctona, y así obtener información fresca, directa y fiable, pues cuanto más fresca, directa y fiable sea la información obtenida, mejores informes de inteligencia se podrán producir. La acumulación de conocimiento cultural y su transformación en *inteligencia cultural* es un proceso largo y complejo. Por eso la recogida y clasificación de la información cultural relevante para las misiones de paz, debe hacerse desde el mismo momento en que los servicios de inteligencia detectan la posibilidad del estallido de un conflicto, y si es posible, desde mucho antes. También la formación en cultura local y la adquisición de las capacidades individuales necesarias para el desarrollo de relaciones interculturales fluidas, la facilitación del diálogo y la resolución de conflictos, es un proceso largo y que precisa recursos. Incluso en el corto plazo, el coste de una operación mal diseñada, supera con creces los costes de una inversión de este tipo en capital humano.

⁸⁶ Los espías pueden infiltrarse en diversas instituciones y obtener información a través de las distintas fuentes abiertas y cerradas; los diplomáticos pueden reconocer estados de ánimo y de opinión de una población a través de una presencia física en el terreno y empaparse de la cultura local; los soldados y el personal civil internacional pueden tener una conversación en un café o mantener una reunión con unos líderes locales; y los expertos en antropología y etnología pueden con sus conocimientos y experiencia ayudar a interpretar la información que se recibe en las capitales desde el terreno.

Un ejemplo de inteligencia cultural: Irak

En Irak, a lo largo de la historia del país, la tribu ha sido el factor básico de organización social. Con el derrocamiento del régimen de Sadam Husein el Estado se colapsó. Muchos ciudadanos acudieron entonces a sus tribus en busca de protección. Los líderes tribales – especialmente los sunitas – recuperaron la autoridad y el poder de que habían gozado en épocas pasadas. Tras un período de desconcierto, incertidumbre e inseguridad, la situación mejoró cuando el General estadounidense David Petraeus, inspirándose en la experiencia histórica del Reino Unido, aplicó una estrategia de aprovechamiento de los sistemas y organizaciones sociales tribales. Una medida concreta fue conceder a los líderes y consejos locales importantes sumas de dinero para administrar en función de las prioridades de su comunidad⁸⁷. El objetivo era reforzar su autoridad para promover su lealtad y cooperación. Por esta vía, se proporcionó seguridad a partir de estructuras e instituciones existentes bien conocidas por todos los ciudadanos. Tras la introducción de esta medida se redujo significativamente el número de bajas de civiles y la imagen de los soldados estadounidenses entre los ciudadanos iraquíes mejoró⁸⁸. El caso de Irak ilustró, en definitiva, que hay que evitar la imposición de normas o formas de gobierno ajenas a la tradición política y cultural de una región, y que es preferible recurrir a las estructuras de administración y autoridad pre-existentes – adaptándolas o reformándolas – para intentar devolver la confianza de los ciudadanos en sus líderes e instituciones.

Por otra parte, el caso de Afganistán – como el de Irak – demuestra cómo por una excesiva confianza en la superioridad tecnológica y militar, muchas operaciones son diseñadas desde presupuestos cortoplacistas y cómo su reajuste conlleva un elevado coste económico y humano. La operación *Enduring Freedom* y la *International Security Assistance Force* (ISAF) – que no ponderaron suficientemente la capacidad histórica del pueblo afgano de resistir y vencer por desgaste a ejércitos tecnológicamente muy superiores como el británico y el soviético – constituyen un ejemplo de ello. Su historia de resistencia no era desconocida al comenzar la guerra y sin embargo se pensó que la derrota del ejército talibán, traería consigo la inmediata instauración de la democracia en Afganistán. No se alcanzó a valorar en qué medida aspectos como la diversidad étnica de la sociedad afgana, los odios tribales ancestrales, los intereses de los señores de la guerra en torno al cultivo y comercio de opio, el alcance global de la red Al Qaeda, el papel de las escuelas coránicas a lo largo de la frontera con Pakistán o la ofensa que para el Islam supone la presencia de ‘infiel’ en tierra santa, convertirían la postguerra y reconstrucción de Afganistán en un avispero.

Ahora el General Petraeus intenta trasladar el modelo que funcionó Irak a Afganistán. Sólo una cautela. No hay dos escenarios exactamente iguales. El modelo que funciona

⁸⁷ *Ibid.* Mcfate, M. p. 44.

⁸⁸ En una entrevista al Diario ABC el 03/03/2009, Thamer Al-Zubaidi, Ministro Iraquí de Asuntos de la Sociedad Civil, afirmó que el acuerdo firmado en 2008 entre EEUU y las autoridades iraquíes *ha contribuido también a que la población entienda que la presencia de tropas internacionales es algo inevitable pero provisional*. (La retirada de las tropas norteamericanas de Irak comenzó el 30 de junio de 2009). www.abc.es/20090303/internacional-orientes-medio/marzo-2003-irak-comenzo-20090303.html.

en un contexto no tiene porqué funcionar en otro. Siempre se deben tener en cuenta las particularidades culturales específicas de la región donde se despliega una operación⁸⁹.

Conclusión

El término *inteligencia cultural* debe incorporarse al vocabulario de los militares y de los civiles desplegados en el terreno y establecidos en las capitales, y ser un medio para ganar los corazones y las mentes de un pueblo de una manera fluida, relajada y sin tensiones, a partir de políticas de comunicación que expliquen el porqué de la presencia internacional en un país, de estrategias para mejorar la propia imagen y combatir los estereotipos culturales, y de estrategias diseñadas para favorecer la cooperación de la población local en la construcción de su seguridad.

Porque la mejor seguridad es la que viene de los mismos ciudadanos, toda operación debe esforzarse al máximo para respetar y proteger su cultura e identidad, de manera que concluida la fase de enfrentamiento militar, se pueda contar con los mismos ciudadanos y autoridades locales para colaborar en las labores de pacificación, estabilización, reforma, reconstrucción y desarrollo del país. Esta es la mejor estrategia de salida posible, y su desarrollo precisa la participación y cooperación de todos los actores implicados (diplomáticos, militares, policías, jueces, políticos, académicos, ONG, etc.).

Aplicar una sensibilidad cultural en las misiones de paz supone un reto complejo. Si bien, la sensibilidad hacia otras culturas debe impregnar toda la estructura de la acción exterior de los Estados desde los distintos ministerios implicados (Exteriores, Cooperación, Defensa e Interior) hasta el personal de las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia y los diversos cuerpos policiales. Y todo ello debe reflejarse también en la doctrina, la planificación y la ejecución de las misiones.

⁸⁹ Por ejemplo, la estrategia del General Petraeus en Afganistán apuesta por el aumento de tropas junto a la negociación con los talibanes moderados, asumiendo que una parte de ellos combate sólo por proteger sus privilegios o sus intereses derivados del tráfico de opio. Si bien hay otro factor regional de naturaleza cultural muy a tener en cuenta: el odio infiel. En efecto, los fundamentalistas musulmanes, consideran una humillación y una grave ofensa la presencia de un “ejército infiel” en Tierra Santa, lo cual constituye el principal motivo de movilización para que muchos fundamentalistas acudan a su liberación. De ahí la importancia estratégica que han adquirido las regiones fronterizas de la vecina Pakistán, lo que se conoce hoy como Af-Pak, como teatro de operaciones desde donde dirigir los ataques para expulsar al infiel. Ellos no tienen privilegios que proteger ni intereses políticos que defender. Por tanto, quizás la estrategia contra los talibanes deba libarse también fuera del campo de batalla, desde las coordenadas religiosas, antioccidentales y antiimperialistas. Atraer a países musulmanes y no occidentales hacia la cooperación diplomática, militar, policial y judicial junto al resto de países de la comunidad internacional para reforzar la lucha contra el fundamentalismo religioso de los talibanes, restaría argumentos su causa, produciría su deslegitimación política y social, y contribuiría a su derrota definitiva como movimiento ideológico-religioso.

Programa del Seminario

Militares en misión de paz y población civil

La incorporación de un enfoque cultural en la actuación exterior de las fuerzas armadas

17 de junio de 2009

Representación de la Comisión Europea en España

Paseo de la Castellana 46, Madrid

Patrocina



Colabora



Descripción de la actividad:

El CITpax reunirá en la Representación de la Comisión Europea en Madrid a un grupo de expertos en relaciones internacionales, seguridad y defensa, para analizar los problemas específicos que se plantean en las relaciones entre los efectivos, militares y civiles en misión de paz y la población civil y tratar de estudiar de qué modo se puede introducir o reforzar un enfoque cultural en las fases de planeamiento e implementación de misiones de paz.

Se parte de la evidencia de que una mala relación entre las fuerzas internacionales y la población local repercute negativamente en la consecución de los objetivos de las misiones civiles y militares a medio y largo plazo. Con frecuencia, esta mala relación está motivada por el desconocimiento de la cultura, las costumbres y la mentalidad de los habitantes de la región donde se actúa, lo que provoca rechazo mutuo, malos entendidos y ofensas involuntarias. Conocer la cultura y la mentalidad de la región donde se actúa es vital para elaborar estrategias que reciban el apoyo de la población local, y por ende, para lograr una mayor colaboración de ésta en la consecución de los objetivos de cada misión.

Por otro lado, un conocimiento de la cultura de los Estados que contribuyen con efectivos, civiles y militares, a una misión de paz, también redundará en una mejora en la eficacia y facilitará el desarrollo de la misma. Por último, puesto que las misiones se desarrollan en el marco de organizaciones internacionales, el conocimiento de la cultura política de éstas, de los códigos y reglas escritas y no escritas que rigen los procedimientos de toma de decisiones en estos marcos institucionales resulta también imprescindible.

Con este Seminario el CITpax pretende facilitar la puesta en común de experiencias en distintas misiones internacionales de paz y reconstrucción, y la extracción de una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones sobre cuáles son los problemas más frecuentes a los que se enfrentan los efectivos, militares y civiles, en su interacción con la población local, y qué soluciones han dado mejor resultado.

El Seminario contribuirá a acercar la cultura española de defensa a la ciudadanía, a explicar la labor de las Fuerzas Armadas españolas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el exterior y a fomentar la inclusión de un enfoque cultural en el diseño de los mandatos y los planes de las misiones humanitarias de paz y reconstrucción, así como en la implementación de las mismas.

Miércoles, 17 de junio de 2008

09:00 – 10:00 APERTURA

- **Shlomo Ben Ami**, Vicepresidente del CITpax
- **Luis Cuesta**, Secretario General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa
- **Jacques Huchet**, Responsable de Relaciones Institucionales, Representación de la Comisión Europea en España

Conferencia inaugural:

Johan Galtung, Catedrático de Estudios de Paz, y fundador de *Transcend International: A Network for Peace and Development*
“*Repensando el concepto de conflicto: el enfoque cultural*”

10:00 – 11:30 EI CONCEPTO DE ENFOQUE CULTURAL: CUESTIONES GENERALES

Modera: **Emilio Cassinello**, Director General del CITpax

Ponentes:

- **Efrat Elron**, Investigadora del International Peace Institute y de la Instituto Truman para la Paz de la Universidad Hebrea. “*Diversidad cultural y unidad operacional en las fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz*”
- **Tte. Col. Iñigo Pareja Rodríguez**, Unidad de Transformación, Estado Mayor de la Defensa. “*El enfoque cultural en el marco del Experimento Multinacional 6*”
- **Alicia Cebada**, Directora del Programa de Gestión de Crisis y Consolidación de la Paz, CITpax. “*Diversidad cultural y arreglo pacífico de controversias internacionales: la mediación internacional*”

11:30 – 12:00

Pausa / Café

12:00 – 13:30 APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL AL ENFOQUE CULTURAL

Modera: **Miguel A. Ballesteros**, Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Ponentes:

- **María Luisa Huidobro**, Subdirectora General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, MAEC
- **Com. Fernando Rocha y Castilla**, Unidad de Transformación, Estado Mayor de la Defensa “*Cross-Cultural awareness*”
- **Jaime Otero**, Investigador principal del área de lengua y cultura, Real Instituto Elcano
- **Pere Vilanova**, Director, División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad del Ministerio de Defensa. “*El enfoque cultural en el Líbano: FINUL*”

13:30 – 14:30 Almuerzo ligero

14:30 – 16:00 EL ENFOQUE CULTURAL EN LAS MISIONES DE PAZ

Moderador: **Luis Peral Fernández**, Investigador, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París.

Ponentes:

- **Julio de la Guardia**, Ex-Portavoz de EUBAM Rafah y EUPOL-Afganistán. “*Enfoque cultural en EUBAM Rafah*”
- **Enrique Silvela Díaz-Criado**, Comandante de Artillería DEM, Estado Mayor del Ejército “*El enfoque cultural en Afganistán*”
- **Amélie Gauthier**, Investigadora Paz, Seguridad & Derechos Humanos, FRIDE “*El enfoque cultural en Haití: MINUSTAH*”
- **Col. Emilio Sánchez de Rojas**, Jefe del departamento de estrategia y relaciones internacionales de la Escuela Superior de la FAS del CESEDEN. “*UNPROFOR a UNIFIL, evolución de la aplicación del enfoque cultural en Operaciones de Paz de Naciones Unidas*”

16:00 – 16:30 DISCURSO FINAL

- **Coronel Francisco José Gan Pampols**, Jefe de la Subdirección de la Doctrina de Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, Ministerio de Defensa

16:30 – 17:00 CONCLUSIONES Y CLAUSURA

Shlomo Ben Ami, Vicepresidente del CITpax
Santos Castro, Director General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) es una fundación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo contribuir a la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la consolidación de la paz en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos. CITpax asume que la búsqueda de la paz duradera implica la puesta en práctica de acciones de transformación social, desarrollo y fortalecimiento institucional.

VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos el CITpax emplea las siguientes vías:

• **Nuevas formas de diplomacia y acciones de paz.**

En contextos donde las vías oficiales son insuficientes o se encuentran bloqueadas, CITpax facilita la transformación de conflictos mediante el establecimiento de contactos y la creación de espacios de diálogo con el fin de crear confianza entre las partes, acercar sus posiciones, desbloquear las vías de comunicación, buscar soluciones y alternativas a conflictos concretos y hacer propuestas de fortalecimiento institucional y cambio social que contribuyan a la consolidación de la paz. Para ello, CITpax trabaja con actores no oficiales con capacidad de influencia en quienes toman las decisiones (diplomacia de segunda vía), así como con los diferentes sectores de la sociedad civil y de los colectivos afectados por los conflictos, incluyendo las comunidades locales y las organizaciones de víctimas. El objetivo final de las iniciativas de mediación en múltiples vías es transitar hacia las vías oficiales con propuestas sólidas y tener un impacto en las decisiones en ese nivel.

• **Capacitación, análisis e investigación para la paz.**

Con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades de mediación, prevención, transformación y resolución de conflictos, así como de enriquecer las posiciones y actuaciones de las partes enfrentadas y de la comunidad internacional a favor de procesos de paz, el CITpax trabaja en colaboración con gobiernos e instituciones públicas así como las organizaciones de la sociedad civil. En estos procesos, CITpax elabora estudios y análisis orientados a la acción, organiza seminarios y conferencias sobre políticas públicas en temas relacionados con la gestión de crisis y la consolidación de la paz, promueve el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, emprende actividades de formación especializada y fomenta la creación de redes de colaboración con organizaciones similares.

PROGRAMAS

Las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en cuatro programas: tres de carácter geográfico (Oriente Medio y Mediterráneo, América Latina y Eurasia); y uno de carácter temático, gestión de crisis y consolidación de la paz.

Programa de Oriente Medio y Mediterráneo

El programa pretende contribuir al desarrollo de marcos de cooperación en Oriente Medio para superar la fragmentada realidad y proporcionar nuevas iniciativas en la región. Trabajamos activamente en el campo de la diplomacia privada y la diplomacia de segunda vía con el fin de promover el entendimiento y restablecer la confianza entre las distintas partes en conflicto, así como para desarrollar alternativas y propuestas de acercamiento entre negociadores y con representantes políticos. Asimismo, a través de la difusión de publicaciones, informes y artículos, pretendemos influir positivamente en los procesos oficiales de toma de decisiones. CITpax cree que la sociedad civil puede y debe jugar un papel crucial en el proceso del estado y la construcción de la paz, y por ello trabaja con un amplio abanico de socios en la región con este objetivo en mente.

Líneas de acción:

- Cooperación y estabilidad regional en Oriente Medio
- Cuestiones esenciales en el conflicto Árabe-Israelí
- El papel de la UE en Oriente Medio
- Buen gobierno y sociedad civil

Programa de América Latina

Con el Programa de América Latina, el CITpax promueve el diálogo para construir consensos, realiza misiones al terreno para identificar y contribuir a encontrar soluciones a asuntos problemáticos en zonas de tensión y lleva a cabo una labor de investigación política sobre riesgos que podrían afectar la estabilidad democrática en Latinoamérica. Para lograr sus objetivos, el Programa despliega sus actividades, por una parte, a través de la promoción de iniciativas para la construcción de la confianza y la comprensión en torno a los principales asuntos relacionados con los conflictos inter e intra nacionales en la región. Y por otra, mediante la elaboración de informes especiales y estudios ad hoc, que nutren un sistema de alertas tempranas con el que hace un seguimiento detallado a los asuntos que constituyen o pueden constituir fuentes de tensión y conflicto en la región. Además, el CITpax examina experiencias regionales pasadas con el objeto de identificar lecciones prácticas para promover iniciativas de diálogo político y la prevención de conflictos.

Líneas de acción:

- Alternativas al conflicto colombiano
- Liderazgos políticos e integración regional
- Observatorio regional de gobernabilidad
- Fronteras en conflicto y relaciones de vecindad
- Interculturalidad y Alianza de Civilizaciones

Programa de Eurasia

El programa realiza acciones de seguimiento de procesos de negociación y de apoyo a la celebración de acuerdos de paz en Europa y Asia, así como de supervisión de la aplicación de los compromisos adquiridos. Contribuye con iniciativas prácticas a la construcción y consolidación de una paz duradera en sociedades que, al menos formalmente, han superado un conflicto violento y apoya la formulación de estrategias y medidas innovadoras para prevenir conflictos potenciales, abordando sus causas y procurando identificar intereses comunes entre actores políticos y el resto de la sociedad. Asimismo, favorece la mejora de la acción internacional en situaciones de crisis en esta región, con especial atención a la puesta en marcha de nuevos medios civiles de gestión de crisis, y a su coordinación con los militares y promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas para consolidar la paz.

Líneas de acción:

- Afganistán: consolidación de la paz y buen gobierno
- Cáucaso: conflictos sobre identidad nacional y distribución territorial del poder

Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz

El programa temático contribuye con iniciativas prácticas al análisis y diseño

de herramientas, estrategias y medidas innovadoras para la prevención de conflictos. Asimismo, favorece la puesta en marcha de nuevos medios de gestión de crisis, de acuerdo con un enfoque integral que prioriza la coordinación entre medios civiles y militares. Se presta especial atención a la utilización de la mediación y el diálogo como herramientas para la transformación de conflictos y la restauración de la confianza entre las partes. Sobre la base de la relación existente entre democracia y paz, se promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones democráticas como factor de consolidación de la paz. Tiende a la realización de los fines de la seguridad humana y, en particular, aquellos que preserven la vigencia de los derechos humanos básicos en cualquier situación. Se presta especial atención al seguimiento de la actuación de las organizaciones internacionales en el área de la gestión de crisis, en particular de la Unión Europea.

Líneas de acción:

- Acción exterior de la UE
- Desarrollo de capacidades de mediación
- Respuestas internacionales a situaciones de crisis: un enfoque integrado

CITpax

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

ESTRUCTURA Y PERSONAL

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente Ejecutivo
Emilio Cassinello, Director General
Embajador de España
Claudia Medina, Directora de proyectos

Programa de Oriente Medio y Mediterráneo

John Bell, Director
Gabriel Reyes, Coordinador de proyectos
Tamara El Khoury, Asistente de proyectos

Programa de América Latina

Pedro Medellán, Director
Patricia Pérez-Gómez, Coordinadora de proyectos
Alba Marcellán, Gestora del proyecto de Colombia
Laura Kalfon, Asistente de proyectos

Programa de Eurasia

Álvaro García Ormaechea, Coordinador de proyectos

Programa de gestión de crisis y consolidación de la paz

Alicia Cebada, Directora
Javier Olivares, Gestor de proyectos

Operaciones

Taisha Azqueta, Directora de operaciones
Nuria Ayarra, Responsable de comunicación
María Paula Torres, Responsable de subvenciones y seguimiento de proyectos
Cristina Blanca, Responsable de eventos y logística
Olga Hornero, Responsable de administración
M^a Jesús Roldán, Responsable de administración
Nieves González, Asistente de dirección

Representantes en el extranjero

Bogotá, Observatorio DDR, Justicia y Paz

Asesores externos

Luis Peral, Asesor y facilitador asociado
Antje Herrberg, Facilitadora asociada

Patronos:



Excmo. Ayuntamiento de Toledo



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET



Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España
José María Barreda, Presidente, Junta de Castilla-La Mancha, España
Emiliano García-Page, Alcalde de Toledo, España

Shlomo Ben-Ami, ex Ministro de Asuntos Exteriores, Israel
Antonio Garrigues Walker, Patrono vitalicio, Fundación José Ortega y Gasset, España
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE, España
Gregorio Marañón, Presidente, Real Fundación de Toledo, España
Nabil Shaath, ex Viceprimer Ministro, Autoridad Nacional Palestina
Carlos Westendorp, ex Ministro de Asuntos Exteriores. Embajador de España

Consejo Asesor:

Assia Bensalah Alaoui, Embajadora en misión especial, Marruecos
Emma Bonino, ex Miembro del parlamento Europeo, ex Comisaria UE de Pesca, Consumo y Ayuda Humanitaria (ECHO), ex Ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos y Vicepresidenta del Senado, Italia
Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional, España
Marrack Goulding, ex Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos, ONU
Rosario Green*, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, México
Bernard Kouchner*, Ministro de Asuntos Exteriores y Asuntos Europeos, Francia
Juan Manuel Santos*, Ministro de Defensa, Colombia
Federico Mayor Zaragoza, President, Foundation Culture of Peacex Director General, UNESCO
Pierre Schori, Director, FRIDE y ex Representante del Secretario General de la ONU en Costa de Marfil
Francesc Vendrell, ex Enviado especial de la Unión Europea a Afganistán

* En latencia mientras desempeñan cargos públicos

Consejo Asesor Empresarial:

Socios Estratégicos:



Socios de Proyecto:

URÍA MENÉNDEZ

