



Posición de Oxfam Internacional en relación al papel de la Unión Europea en materia de protección de la población civil.

Resumen: Posición de Oxfam Internacional en relación al papel de la Unión Europea en materia de protección de civiles en conflictos armados

Oxfam Internacional considera que la Unión Europea (UE) debe jugar un papel fundamental para ayudar a proteger a la población civil, prevenir conflictos y consolidar la paz en todo el mundo. Hasta la fecha, la UE no ha desarrollado todo su potencial para lograr este objetivo.

El éxito futuro de la UE depende de que las instituciones y los Estados Miembros utilicen de manera coherente todas las políticas exteriores de la UE para ayudar a proteger a la población civil.

En particular, la UE debe demostrar más claramente su disposición a defender de manera eficaz su "obligación de proteger" (R2P, como se le denomina en inglés) a la población civil del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, tal y como se comprometieron todos los Estados Miembros de la UE en la Cumbre Mundial de NNUU en 2005. Ello requerirá adoptar medidas para ayudar a prevenir los conflictos y las violaciones más flagrantes del derecho humanitario y de los derechos humanos, así como tomar medidas inmediatas allí donde estas violaciones están teniendo lugar y ayudar a reconstruir las sociedades en el periodo subsiguiente al conflicto violento.

En particular, la UE debería:

- Establecer y consolidar mecanismos para hacer un seguimiento de las violaciones del derecho humanitario así como de los posibles indicios del fracaso del estado y de la posibilidad de un conflicto emergente, con el fin de poder actuar en el momento oportuno.
- Priorizar el apoyo a una negociación orientada a la obtención de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas que sea sólido, llevando a cabo la diplomacia de alto nivel que sea necesaria; hacer que las normas sobre la transferencia de armas desde la UE sean más estrictas, mediante la transformación del Código de Conducta de la UE en un documento legalmente vinculante; y ayudar a controlar la transferencia de armas a través de medidas factibles, en las regiones en las que los actuales embargos son violados de manera sistemática o en las que el abundante número de armas existente hace difícil controlar su circulación.
- Estar preparados para utilizar mecanismos civiles y militares para la respuesta a las crisis, o para poner en marcha una acción rápida en escenarios de conflicto con el fin de defender la responsabilidad de proteger.
- Utilizar mecanismos políticos y diplomáticos para ayudar a los Estados – y cuando sea necesario, ejercer presión sobre ellos- a cumplir con su obligación de proteger a la población civil.

1. Antecedentes

La UE tiene mucho que aportar en materia de protección de la población civil en las emergencias complejas que tienen lugar en todo el mundo. A pesar de los desacuerdos entre sus miembros en relación a Irak y el Líbano y a los retrasos en modernizar sus estructuras de política exterior, la UE está poco a poco emergiendo como una fuerza diplomática significativa. En un futuro próximo, es

probable que la UE se convierta en uno de los actores internacionales relevantes, junto a los Estados Unidos, China y otros países.

La UE ha ratificado de manera creciente su estatus como una fuerza *positiva* en el escenario internacional; su retórica y sus actuaciones (aunque irregulares) han priorizado los derechos humanos, la protección de la población civil y la prevención de conflictos. Sin embargo, la UE puede hacer más para evitar un impacto *negativo* en los conflictos que sacuden el mundo. El Código de Conducta de la UE ha regulado las transferencias de armas realizadas por sus miembros desde 1998. No obstante, siguen teniendo lugar exportaciones irresponsables. Los controles de la UE no han conseguido mantenerse al nivel de la creciente naturaleza globalizada de la industria de armamento, en la cual compañías con sede en la UE licencian la producción de sus armas en otros países, o proporcionan componentes que son montados en otros países en los que los controles sobre la exportación son más débiles. En 2005, por ejemplo, el Semanario inglés *Jane's Defence Weekly* informó que la compañía Italiana/Británica AugustaWestland había ayudado a desarrollar el nuevo helicóptero de ataque chino, el Z-10. China había exportado con anterioridad helicópteros militares a un número de países entre los que se encontraban Sudán.¹

La promoción de la paz, del Estado de Derecho y de los derechos humanos figuran entre los objetivos globales fijados en tratados de la UE, y varias políticas y mecanismos (que se mencionan más adelante) han sido ideados para fomentarlos. Sin embargo, la protección de la población civil constituye en la actualidad sólo uno de los elementos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, y todavía tiene que convertirse en el principio fundamental para decidirla. Además, en crisis reales, el impacto de la UE en materia de protección de la población es claramente desigual.

En la Guerra Israel-Líbano de 2006, algunos de los Estados Miembros de la UE ayudaron a establecer el alto el fuego a través de un llamamiento para el cese inmediato de las hostilidades. Sin embargo, otros Estados no lo hicieron. Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, adoptó una postura firme a lo largo de todo el conflicto para lograr el alto el fuego. Pero no obstante, cuando éste se consiguió, cerca de mil civiles habían muerto. En general, la influencia de la UE en esta crisis parece haber sido pequeña. Después de la guerra, sin embargo, los Estados Miembros de la UE reconocieron su obligación colectiva de apoyar al estado libanés, y contribuyeron con un amplio número de tropas al UNIFIL, la misión ampliada de NNUU en el Líbano. En términos generales, el impacto de la UE en la política de Israel y Estados Unidos en la región ha sido muy pequeño.

En África, los Estados Miembros de la UE, y en particular la Comisión Europea, han apoyado de manera significativa a la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS), pero la ayuda ha sido muy poca y no ha permitido que AMIS alcanzara su objetivo de estabilizar Darfur.

La acción militar más exitosa de la UE fuera de Europa fue la misión *Artemis* en la República Democrática del Congo (RDC) en 2003. *Artemis* consiguió que se estabilizara la violencia en ese momento y protegió los campos para personas internamente desplazadas de la ciudad de Bunia. Desde 2003, han sido desplegados en la RDC un número significativo de policía militar, tropas, expertos en la reforma del sector de seguridad y observadores para las elecciones. Al igual que *Artemis*, la última misión militar en la RDC, EUFOR RD Congo (designada para impedir la violencia en Kinshasa durante el periodo electoral de 2006) tuvo como objetivo principal la protección de la población civil frente a la amenaza inminente de violencia física.

El compromiso continuado de la UE en la RDC es probablemente la respuesta más integral de la UE a un conflicto violento fuera de la UE. Su objetivo es mejorar no sólo la protección de la población civil de la violencia persistente, sino también la prevención de la reanudación de la violencia y la transición hacia una paz sostenible. La mayoría de las acciones específicas de la UE, tales como el programa consultivo para el sector de seguridad, denominado EUSEC RD Congo, o la **programación presupuestaria** para el ejército del Congo siguen siendo de poca envergadura. Existe un amplio reconocimiento sobre la contribución de la UE para prevenir que el conflicto en la RDC se agravara aún más. Sin embargo –y en un país tan extenso– la UE ha carecido también de

¹ *Jane's Defence Weekly*, 'How may Europe strengthen China's military?', 15 de enero de 2005, http://www.strategycentre.net/research/pubID.61/pb_detail.asp

los recursos necesarios que hubieran permitido ir más allá de pequeños proyectos. Además, sigue preocupando la cuestión de la sostenibilidad de las intervenciones militares de la UE.

El compromiso de la UE con la RDC constituyó tan solo una parte de las intervenciones acometidas por la UE en tres continentes en el transcurso del 2006. Había cinco misiones de la UE actuando en Europa, tres en Oriente Medio, cuatro en África y una en el sur de Asia. Sin embargo, a nivel global, con la excepción de Líbano, ningún estado miembro de la UE figura entre los colaboradores principales en el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

El desafío para la UE está en actuar de manera más coherente para defender sus obligaciones en materia de protección de la población civil en todo el mundo, en particular, su reconocimiento de las obligaciones específicas para proteger a la población civil de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica y genocidio, y de utilizar los diferentes mecanismos que posee para llevarlo a cabo de manera coherente.

Estos mecanismos incluyen:

- (i) **Las conclusiones del Consejo:** El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (GAERC, por sus siglas en inglés), adopta conclusiones una vez al mes en relación a los temas más importantes en materia de política exterior. Como directrices políticas adoptadas por unanimidad por todos los ministros de exteriores, son el principal foro para la toma de decisiones de la UE en relación a las actuaciones en el ámbito de asuntos exteriores. Las Conclusiones del Consejo pueden incluir los siguientes mecanismos:
- (ii) **Posiciones Comunes:** pueden ser utilizadas en organizaciones internacionales como posiciones de negociación, y representan a todos los estados miembros de la UE; para imponer sanciones/medidas restrictivas sobre terceros estados; como un instrumento que obliga a los estados miembros a implementar una política determinada.
- (iii) **Acciones Conjuntas:** pueden establecer Misiones Externas y de Seguridad Comunes (militares o consultivas) y/o designar un enviado especial de la UE. Los compromisos alcanzados en el marco de una Acción Conjunta son vinculantes para los estados miembros.
- (iv) **Activos Militares y Civiles de la UE:** las Acciones Conjuntas del Consejo pueden ser implementadas mediante activos militares y civiles de los Estados Miembros. Los Estados Miembros pueden asumir tareas que van desde el mantenimiento de la paz y el seguimiento de la implementación de un proceso de paz, hasta aconsejar y ayudar en el seguimiento de un proceso electoral a nivel militar, policial y fronterizo y en la construcción del Estado de Derecho. La mayoría de los activos militares y civiles son comprometidos por los estados miembros *ad hoc*, y las obligaciones financieras son asumidas por el estado miembro que los envió. La UE se encuentra en el proceso de fortalecer su propia capacidad con contingentes de “grupos de combate” militares, policiales y de guardia ofrecidos por estados miembros, pese a que el despliegue de estos grupos es en última instancia, decisión de los Estados Miembros a los que pertenecen.
- (v) **ECHO:** la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea proporciona una financiación considerable al Alto Comisionado para los Refugiados de NNUU y a otras organizaciones (incluyendo a Oxfam Internacional) para la programación en materia de protección en muchos países. Ha nombrado a personal que asesora sobre cómo la financiación humanitaria de ECHO puede apoyar –en cada región del mundo- la protección de la población civil. Cuando las operaciones humanitarias tienen lugar junto a un despliegue militar, también se apela a ECHO para que juegue un importante papel a la hora de asesorar sobre la adecuada interacción entre las actividades humanitarias y militares.
- (vi) **Activos civiles para ayudar a controlar el flujo de armas:** las competencias para los programas de la UE sobre el control de armas son compartidas entre la Comisión y el

Consejo Europeo. Ambos implementan programas para ayudar a terceros países a controlar la circulación de grandes excedentes de armas en escenarios post-conflicto, y juegan un importante papel para prevenir que se reanude la violencia.

Sin embargo, a pesar de la multitud de herramientas políticas establecidas para reducir la inseguridad y la violencia contra la población civil, las Declaraciones Políticas y Acciones Conjuntas de la UE raramente mencionan explícitamente la necesidad fundamental de la protección de la población civil.² En 2005 y 2006, la necesidad de la protección de la población civil en tres de las peores crisis a nivel mundial –la RDC, Norte de Uganda y Darfur- se planteó cinco veces. Hasta la fecha, se ha hecho referencia a la obligación de proteger tres veces, y sólo en su dimensión de obligación que descansa sobre un gobierno nacional. Pese a que los estados miembros de la UE figuraron entre los partidarios que se posicionaron más abiertamente a favor de la R2P en la Cumbre Mundial de NNUU de 2005, sólo una declaración reciente de la Presidencia de la UE ha hecho referencia explícita a la R2P. En resumen, la UE no ha ejercido todavía toda la presión política que hubiera podido ejercer para implementar su obligación de proteger a la población civil, y de ayudar a prevenir conflictos.

2. La posición de Oxfam Internacional en relación al papel de la UE en materia de protección de la población civil en los conflictos

Oxfam Internacional acoge favorablemente el compromiso de la UE para la protección de la población civil, que es vital para la futura seguridad de la población en conflictos violentos. Sin embargo, es de crucial importancia que la UE promueva la protección de manera más coherente y sistemática en países que están amenazados por un conflicto violento o que ya lo están sufriendo.

Oxfam cree que la UE podría maximizar su actual impacto si concentrara sus esfuerzos bajo el marco de la R2P. Ello haría de la protección de las poblaciones frente a los crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y genocidio, el objetivo central de las medidas preventivas y reactivas en terceros países propensos a sufrir los peores efectos de los conflictos violentos.

Dicho acercamiento incluye dedicar recursos existentes a apoyar a terceros países en su obligación de cumplir la R2P y, como última medida, a utilizar estos recursos para medidas coercitivas bajo la autorización del Consejo de Seguridad de NNUU, que sirvan al objetivo fundamental de proteger a la población civil.³

En particular:

- (i) **La UE debería garantizar que tiene vigentes mecanismos de seguimiento y sistemas de alerta temprana eficaces para identificar y registrar violaciones del derecho humanitario, señales de fracaso del estado además de violaciones de los derechos humanos, con el fin de que sea capaz de abordar las tensiones en el momento oportuno y de forma apropiada.**
 - Los estados miembros y/o las delegaciones de la Comisión Europea deberían hacer un seguimiento continuado para conocer si tienen lugar violaciones del derecho internacional humanitario en un país, de la misma forma que lo hacen en relación a las violaciones de los derechos humanos. Ello permitiría que las evaluaciones pudiesen ser contrastadas con indicadores acordados. De esta manera, los estados miembros de la UE podrían ser alertados sobre la evolución de una situación antes

² cf. "La Estrategia europea de seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor", acordado en 2004. De hecho, los dos objetivos destacados de la estrategia de seguridad de la UE son la promoción de los derechos humanos y del buen gobierno, manifiestamente dejando una laguna en las situaciones en las que el fracaso del estado o los gobiernos que cometen abusos amenazan a la población civil.

³ Con el fin de reducir el riesgo de que se haga un uso indebido de la obligación de proteger para justificar la acción militar y agresiva, cualquier uso de la fuerza debe cumplir los cinco principios que Kofi Annan propuso como el umbral para la acción militar, y debe estar bajo el mando de la autoridad de NNUU..

de que se produzcan crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o genocidio.⁴

(ii) La UE debería adoptar una postura firme para ayudar a controlar las transferencias internacionales de armas con el fin de prevenir la escalada de futuros conflictos.

- Garantizar que las discusiones relativas al Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas reflejan completamente los actuales principios del derecho internacional, particularmente, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
- Regular las transferencias que se originan en la UE mediante la transformación del Código de Conducta de la UE en un documento legalmente vinculante;
- Racionalizar las actividades del Consejo/Comisión sobre el control de armas pequeñas en escenarios post-conflicto, favoreciendo aquellos mecanismos que aseguran recursos más fiables a largo plazo sobre aquellos que hacen que la financiación esté supeditada a decisiones individuales en cada parte de la actividad.⁵

(iii) La UE debería estar preparada para utilizar mecanismos civiles y militares para la respuesta a crisis, o la acción rápida en situaciones de conflicto para defender su obligación de proteger.

- Apoyar los esfuerzos de Naciones Unidas para proteger a la población civil, mediante el suministro de tropas al mando de esta organización internacional para misiones de Naciones Unidas.
- Formular criterios de evaluación claramente definidos para el empleo de los efectivos civiles y militares de la UE con el fin de garantizar que las operaciones sirvan para lograr el objetivo principal de contribuir a la protección de la población civil.
- Seguir apoyando los programas de NNUU y de las ONG destinados a mejorar la protección de la población civil.

(iv) La UE debería emplear todas las medidas para ayudar a los estados a cumplir su obligación de proteger, o ejercer presión sobre ellos para que la lleven a cabo.

- Si los mecanismos de seguimiento u otras fuentes de información demuestran que existe el riesgo de que se produzcan atrocidades tales como genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad en un país, la UE debería utilizar toda su influencia diplomática para recalcar de manera clara a los gobiernos nacionales su obligación de proteger a la población civil de manera consecuente. Esto podría llevarse a cabo a través de los propios mecanismos e instituciones de la UE (Alto Representante para el Política Exterior Seguridad Común, enviados especiales, Consejo de Ministros y Comisión), y ejerciendo presión sobre el Consejo de Seguridad de NNUU para que se comprometa de manera activa y continuada con esta cuestión.
- La UE debería utilizar apoyo financiero y en especie para sostener las medidas destinadas a la protección de la población civil y a apoyar la consolidación de las instituciones en estados frágiles, en especial en el área de la reforma del sector de seguridad.

⁴ Los Documentos Estrategia de País para planificar la ayuda al desarrollo a partir de 2009 acometerán una revisión de la situación humanitaria. Por lo general, sin embargo, el principio de incorporar una sección así, no implica todavía la garantía de que se aborde la necesidad de hacer un seguimiento del desarrollo de la situación de manera continuada.

⁵ Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme (UNIDIR), "Pilot Project: European Action on Small Arms and Light Weapons and Explosive Remnants of War, an executive summary", <http://www.unidir.org/pdf/UNIDIR%20executive%20summary%20European%20Action%20on%20SALW%20and%20ERW.pdf>, última consulta del 25 de Julio de 2006.