

Bernardo García Izquierdo

Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos

*Análisis comparativo de las políticas
de Estados Unidos y de la Unión
Europea sobre la prevención
de conflictos violentos*

Universidad de
Deusto

• • • • •

**Instituto de
Derechos Humanos**

Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 20

Una nueva oportunidad
para la prevención de conflictos

Análisis comparativo de las políticas
de Estados Unidos y de la Unión Europea
sobre la prevención de conflictos violentos

Bernardo García Izquierdo

Bilbao
Universidad de Deusto
2002

Consejo de Dirección:

Jaime Oraá

Xabier Etxeberria

Felipe Gómez

Eduardo Ruiz Vieytez

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao

ISBN: 978-84-9830-570-8

Indice

Introducción: El resurgir del enfoque preventivo	9
I. Las claves de una acertada acción preventiva	13
I.1. Prevención de conflictos violentos: concepto	14
I.2. Medidas preventivas: tipología	16
I.3. Acción preventiva: objetivos e impacto	19
I.4. Estrategia preventiva: criterios de éxito	22
I.5. Realidad actual de la acción preventiva: expectativas y obstáculos	28
II. Las políticas de prevención de Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	37
II.1. Naciones Unidas	37
II.2. Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa	41
III. La política de prevención de conflictos violentos de los Estados Unidos	43
III.1. Misión y objetivos	45
III.2. Actores implicados	47
III.3. Tipología de estrategias preventivas	49
III.4. Estructura y recursos	52
IV. La política de prevención de conflictos violentos de la Unión Europea	57
IV.1. Misión y objetivos	58
IV.2. Actores implicados	63

IV.3. Tipología de estrategias preventivas.	64
IV.4. Estructura y recursos	70
V. Conclusiones	77
VI. Tendencias, retos y propuestas para la política de prevención de conflictos de la UE	83
Bibliografía	87

Introducción

El resurgir del enfoque preventivo

En los últimos 10 años, la prevención de conflictos ha pasado a primera plana en la escena de la política internacional. Desde la caída del muro de Berlín, los conflictos armados han crecido en número y crueldad; han aparecido nuevas tensiones e intereses que han intensificado el uso de la violencia o se han desatado conflictos latentes que permanecían desatendidos o acallados en numerosas zonas del planeta.

La debilidad y fragmentación de antiguos estados, la aparición de nuevos y la desintegración social están colocando a numerosas poblaciones al borde de disputas violentas, con un alto riesgo de regionalización de las mismas. Se repite con dramática insistencia el contexto de empobrecimiento radical generalizado, proliferación de poderes alternativos al estado con interés en mantener una política económica de guerra y enfrentamiento armado intraestatal. En estos enfrentamientos, se recurre al uso mayoritario de armamento convencional (armas ligeras) sujeto a muy pocas restricciones y controles internacionales. Los campos de batalla se han trasladado de las zonas rurales a las ciudades, con alta destrucción de infraestructuras. La línea divisoria entre las fuerzas armadas y la población civil es cada vez más débil. La segunda se convierte repetidamente en objetivo militar, al igual que los trabajadores humanitarios. Se producen graves y masivas violaciones de derechos humanos que generan un gran número de víctimas entre la población civil. Se advierte un incumplimiento reiterado y generalizado de las convenciones del Derecho Internacional Humanitario.

Entre las causas principales de la situación de violencia generalizada que se acaba de describir se encontrarían el acceso y control de los recursos básicos (mala distribución de la riqueza y de los recursos naturales,

degradación medioambiental); fundamentalismos de tipo religioso, étnico o nacionalista (incomunicación cultural); lucha contra sistemas dictatoriales y antidemocráticos (falta de buena gobernabilidad); tensiones y conflictos derivados de las desigualdades económicas y sociales (injusticia social); temor e insatisfacción de numerosos pueblos sin estado; corrupción sistematizada; tráfico de armamento y de productos ilegales.

Ante este panorama de destrucción, violación permanente de los derechos humanos y desestructuración social, las políticas e instrumentos de la comunidad internacional se han mostrado claramente insuficientes, ineficaces y anacrónicos. El debate se ha centrado, en algunas ocasiones, en torno a la ayuda humanitaria, cuyos resultados han sido, en la gran mayoría de las ocasiones, meramente paliativos, de reducido alcance y casi siempre con algún efecto contraproducente para la población asistida. La urgencia ante lo inevitable, la dureza de imágenes e historias personales, la impotencia, la justificación de una inacción cómplice son argumentos que se entrecruzan en un sistema que no sirve para proteger debidamente a las víctimas de los conflictos violentos y que, menos aún, resulta eficaz en la prevención del recurso a la violencia para resolver las diferencias intrínsecas a toda sociedad.

En definitiva, estamos hablando de falta de voluntad política, falta de compromiso, visión estrecha, interesada y particularista de los conflictos, falta de recursos, ausencia de estrategias y políticas claras, decididas y acertadas, falta de coordinación, desatención a las causas estructurales que subyacen a todo conflicto violento, instrumentos ineficaces para detectar a tiempo las causas próximas del posible estallido violento, y ausencia de evaluación y sistematización de experiencias pasadas. Esta pléyade de carencias y deficiencias confluye siempre en el mismo punto: sufrimiento humano causado por una injusticia y vulnerabilidad crónica.

Dadas estas circunstancias, no resulta extraño que el enfoque preventivo haya adquirido renovada vigencia y atención. Son numerosas e importantes las instituciones y organizaciones que han adoptado este ámbito como área estratégica y prioritaria de trabajo para los próximos años. Se podría decir que estamos ante el alumbramiento de una posible nueva cultura de la prevención, que se filtre en todos los ámbitos y dimensiones, desde lo interpersonal hasta lo internacional, desde las estructuras sociales básicas hasta las grandes redes, que se contemple e interprete con sentido práctico en las esferas jurídica, económica, política, diplomática, social, cultural, antropológica, psicológica, comunicacional, militar y medioambiental.

Ante este momento trascendental y singular, de cambio estratégico en el afrontamiento de las dinámicas de los conflictos, se ha considerado oportuno proceder a diagnosticar las políticas de prevención de-

sarrolladas por los dos bloques políticos y económicos con mayor pujanza e influencia en la esfera internacional, cuales son Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

El tema se ha abordado en cuatro etapas. La primera se centra en una breve aproximación al concepto de prevención, se procede a la distinción entre medida y acción preventiva y se culmina con la identificación de las características distintivas y deseables para que las acciones preventivas resulten eficaces. Esta referencia se configura gracias a su inspiración tanto en los avances teóricos como en las enseñanzas prácticas.

La segunda etapa aborda muy brevemente las políticas de prevención de dos instituciones destacadas en este ámbito como son las Naciones Unidas (NU) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). El enfoque que se adopta es puramente descriptivo con el fin de completar el marco contextual del objeto central de análisis que viene a continuación.

La tercera etapa se detiene a analizar en detalle, con profundidad y sentido crítico las políticas de prevención de conflictos de Estados Unidos y la UE. La reflexión se realiza a partir de la contrastación de la documentación oficial disponible, de declaraciones formuladas sobre ambas políticas y de análisis realizados sobre su reciente puesta en práctica con los criterios y características deseables que se señalaron en la primera etapa. Por lo tanto, metodológicamente se trata de un enfoque más deductivo que inductivo y con un sentido más marcadamente prospectivo que retrospectivo, empujado en cierta medida por el carácter incipiente de ambas políticas.

El análisis se ordena a través de los componentes básicos de una política de prevención de conflictos cuales son su misión y objetivos, los actores implicados, la tipología de estrategias preventivas contempladas y priorizadas, y la estructura y recursos adscritos a esta política o programa.

En relación a la cuarta etapa, resulta pertinente advertir del carácter limitado del análisis, tanto en términos de los actores contemplados, del enfoque metodológico seguido, de la información de base manejada y de la perspectiva adoptada. Más allá de estas limitaciones, las conclusiones obtenidas como resultado del diagnóstico tienen el potencial suficiente como para servir de punto de partida para un posible afinamiento en el diseño y puesta en práctica de las políticas preventivas analizadas, para ayudar a ordenar, sistematizar y completar la evaluación sobre las acciones de prevención impulsadas, y para que éstas y otras iniciativas en el campo de la prevención desarrollen procesos de aprendizaje y mejora continuos y lo más integrados posible.

|

Las claves de una acertada acción preventiva

El estallido violento y descontrolado de un conflicto no se produce de manera aislada o espontánea. Las sociedades viven inmersas en un proceso conflictual permanente en cuya evolución se alcanzan momentos de mayor o menor tensión. Las tendencias de intensificación o de manejo constructivo del conflicto se producen dentro de un contexto, y son causa y consecuencia a la vez del comportamiento y actitudes de los diferentes actores implicados. La dialéctica permanente en la que se mueven los diferentes intereses, explícitos e implícitos, por acaparar más cuota de poder e influencia para alcanzar finalmente sus metas deja un rastro de síntomas suficientes en cantidad, claridad y temporalidad como para posibilitar un espacio operativo a las estrategias y acciones preventivas.

El verdadero peligro de esta dinámica intrínseca a todo grupo humano es su deriva a resolver las diferencias mediante el recurso a la violencia, entendida ésta tanto en su forma de expresión directa como estructural. La experiencia y análisis histórico demuestran que el ejercicio de esta opción nunca se puede considerar que está total o definitivamente cerrado. Por consiguiente, el desarrollo de una cultura y de unas acciones preventivas frente a esta posibilidad se convierte en tarea obligada y permanente de toda sociedad que desee asentar bases sólidas para mantener una convivencia pacífica, dentro del reconocimiento, respeto, defensa y promoción de los derechos humanos. El diseño y operativización de acciones preventivas o, cuando menos, el enfoque preventivo de las decisiones y actuaciones fundamentales en todo proceso de articulación social debieran mantener un espacio,

una presencia en la construcción social como elemento indispensable para disfrutar de un marco verdadero y sostenible de libertad, igualdad y justicia.

Este devenir, deseablemente sincrónico y parejo, entre, por un lado, la legítima defensa de intereses y consecución de metas y, por otro, el desarrollo de actitudes y acciones preventivas, puede alcanzar momentos de tensión extrema que es conveniente tratar de manera específica. Tan pronto como se detecte que el proceso de disputa dialéctica abandona la cultura de la paz y del manejo constructivo del conflicto, y deriva hacia los cánones de la cultura de la violencia, las acciones preventivas deberían bien activarse bien intensificarse dependiendo de la experiencia previa y de los avances alcanzados en el diseño y puesta en práctica de políticas y acciones preventivas. En este caso, su objetivo más inmediato y urgente es evitar que el conflicto salte cualitativamente hacia una sucesión de acciones violentas, que pueden extenderse e intensificarse rápidamente.

1.1. Prevención de conflictos violentos: Concepto

La acción preventiva es el resultado de un conjunto de actuaciones, políticas, procedimientos e instituciones que se han activado en momentos y lugares con elevada vulnerabilidad, con el objeto de evitar la amenaza o el uso de la fuerza armada o de medios coercitivos similares. El recurso a la fuerza puede provenir tanto del estado como de grupos que consideren que ése es el camino para solucionar las disputas que pudieran surgir de los efectos desestabilizadores provocados por cambios a nivel económico, social, político e internacional¹.

Para Wallensteen (2001), la prevención de conflictos se entiende como un conjunto de acciones constructivas adoptadas por terceros para evitar que las partes directamente enfrentadas recurran al uso de la violencia, sea ésta directa o estructural. Para que el carácter «neutral» o al menos «imparcial» de las terceras partes intervinientes sea efectivo, las propuestas y acciones desarrolladas por éstas deben ser aceptadas por los actores en disputa.

Otros analistas e investigadores (por ejemplo, Louis Kriesberg²) consideran que la responsabilidad principal en evitar que un conflicto se vuelva violento recae en los protagonistas directamente involucrados

¹ FEWER (ed.) (1999: 16).

² CARMENT, D. y JAMES, P. (eds) (1997: 250).

en el mismo. Las terceras partes pueden llegar a jugar un papel decisivo pero siempre la última palabra es potestad de los actores enfrentados.

En la definición de Wallensteen, se reconoce la distinción entre la prevención directa y la estructural. La primera se focaliza en los momentos en que el conflicto ya se ha desatado, las partes enfrentadas están configuradas, y las posturas e intereses de cada una son manifiestamente antagónicos. Ante esta situación, las medidas preventivas aspiran a evitar o reducir la intensidad de la violencia, sin que por ello quede resuelto el conflicto subyacente. Se atienden preferentemente causas próximas o factores detonantes y aceleradores de la deriva violenta del conflicto.

La prevención estructural consiste en evitar la evolución violenta del conflicto desde un estadio en el que aún no se han configurado grupos con intereses claramente enfrentados. En sentido positivo, supone caminar por la senda de la construcción de sociedades en las que la probabilidad del recurso a la violencia para dirimir incompatibilidades, diferencias o divergencias sea mínima. Este enfoque no se aborda desde la presión de un desarrollo violento en curso o inminente; implica la adopción de una perspectiva a largo plazo, para que medidas como la promoción de la democracia, la integración étnica, la cooperación regional o el control de armamentos, puedan finalmente cristalizar.

Los dos enfoques que se acaban de presentar no son incompatibles y ni siquiera obligan a una secuenciación temporal. Simplemente, su impacto se centra en diferentes ámbitos de la realidad social y con distinta intencionalidad.

Según M. Lund, la prevención de conflictos se caracterizaría por ser el resultado de un conjunto de «acciones, políticas e instituciones gubernamentales y no gubernamentales que deliberadamente pretenden que determinados estados o grupos organizados dentro de ellos no recurran a la amenaza o a la violencia, fuerza armada o formas relacionadas de coerción, tales como la represión, para resolver disputas políticas a nivel nacional o entre estados; esta acción preventiva se produciría especialmente en situaciones en las que los medios existentes no fueran suficientes como para gestionar pacíficamente los efectos destabilizadores de cambios acaecidos en el contexto económico, social, político e internacional» (D. Carment y A. Schnabel, 2001: 15). Según el citado autor, la prevención de conflictos no debería constituirse en una herramienta puramente reactiva y transitoria ante la aparición de potenciales situaciones de violencia. Este concepto adquiere pleno sentido cuando se convierte en una estrategia proactiva a medio y largo plazo que trata de identificar y crear las condiciones para que la seguridad internacional sea más estable y predecible.

Según Doom y Vlassenroot, la prevención de conflictos debe contrastarse con el valor supremo de una adecuada y eficaz estrategia de desarrollo a largo plazo. Si aspectos como la erradicación de la pobreza, la democratización, la consolidación de los sistemas judiciales y el respeto a los derechos humanos no son debidamente atendidos y resueltos, no se puede considerar que el conflicto esté finalizado, y la probabilidad de que se recurra de nuevo a la violencia es muy alta. La prevención debería tener como foco prioritario de atención las necesidades de la población, en lugar de convertirse en un medio para estabilizar un régimen político o una determinada forma de gobierno. Las iniciativas preventivas deben concebir opciones que permitan el acercamiento de un desarrollo que en el largo plazo ofrezca unas condiciones dignas de vida para toda la población, o cuando menos no entorpezcan su consecución.

Desde un punto de vista operativo, la prevención de conflictos se concibe como una forma particular de afrontar los problemas inherentes a toda sociedad. Como resultado de ello, se genera una cultura preventiva que está presente en todas las actividades y actitudes desarrolladas por los diferentes actores sociales, especialmente por aquellos que aspiran a una paz positiva, duradera y sostenible.

I.2. Medidas preventivas: Tipología

La prevención de conflictos se fundamenta en la configuración de sociedades en las que se manifieste un respeto y aprecio claros respecto a la posición de los otros. Esta sintonía y valoración interpersonal normalmente se alcanza a través de modelos apropiados de interacción. El logro de estos comportamientos y actitudes deseables de convivencia pacífica, justa y constructiva reclama una elaboración de percepciones y creencias acordes con el fin señalado. En definitiva, cualquier política de prevención de conflictos debería contemplar prioritariamente la promoción de procesos de interacción que faciliten a la ciudadanía el ejercicio político pleno y en libertad, que éste no sólo resida en las instituciones y en los mandatarios y oligarcas del país.

Las medidas preventivas pueden abarcar acciones de carácter diplomático, político, económico, social, jurídico-legal, cultural, comunicacional, educacional, asistencial-humanitario, militar, o cualquier iniciativa que cumpla el fin preventivo y que sea propuesta y/o desarrollada por entidades gubernamentales, instituciones multilaterales, ONG, otros colectivos, individuos, o incluso por las propias partes en conflicto.

Normalmente, lo más efectivo es la combinación de varios de estos tipos de medidas en acciones concretas como la mediación, operaciones de mantenimiento de la paz, diplomacia coercitiva, las negociaciones para compartir poder, la organización de talleres de resolución de disputas, la creación de comisiones de paz, el establecimiento de emisoras de radio independientes, la amenaza de cortar la ayuda económica o militar, condicionar la asistencia exterior, la creación, distribución y emisión de reportajes de televisión en los que se demuestre la necesidad de la prevención y se haga consciente a la opinión pública de los esfuerzos que se desarrollan en dicho terreno, etc.

En la fase postconflicto o de pacificación, las medidas preventivas se centrarán en el cumplimiento de los acuerdos de paz, la desmovilización y reinserción de ex-combatientes, la rehabilitación y reconstrucción, el desarrollo institucional, la reconciliación, el asentamiento de la gobernabilidad y del sistema judicial, el desarrollo económico y social, etc.³.

Esta pluralidad de medidas preventivas puede clasificarse según el grado de intervencionismo de terceras partes en el conflicto. La actuación menos intrusiva sería la simple mediación. En este caso, un actor considerado como imparcial se dedicaría a facilitar una negociación a través de la persuasión, el control de la información y la búsqueda de alternativas. El siguiente estadio supondría que ese mediador precisara de una estrategia basada en la recompensa y el castigo para lograr el objetivo de sentar a las partes a negociar. En el caso en que aún así las partes no accedieran a entablar conversaciones, la intervención preventiva podría todavía recurrir a una combinación de medidas más coercitivas como las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz combinadas con asistencia humanitaria.

Si el criterio de clasificación es la focalización y alcance de las medidas preventivas, se podrían considerar las siguientes tipologías⁴:

- Superficial u operacional: se enfoca a evitar un mayor deterioro de una situación que está a punto de entrar en una fase violenta o que acaba de adentrarse en ella. Normalmente no se abordan las causas estructurales del conflicto. Los sistemas de alerta temprana y los mecanismos subsiguientes de reacción temprana resultan fundamentales para desarrollar este tipo de prevención. La presión del tiempo obliga a aprovechar al máximo las oportu-

³ FISAS, V. (1998: 156-157).

⁴ Se recupera la distinción planteada por WALLENSTEEN (2001) en su definición, a la que se hizo referencia en páginas anteriores.

nidades que inesperadamente se puedan abrir para evitar la escalada violenta del conflicto. Las medidas más propias de esta modalidad de prevención incluirían diplomacia preventiva, esfuerzos de mediación privados y secretos, sanciones, condicionar la ayuda exterior y despliegue preventivo. Es conveniente recordar que el uso de la fuerza con fines preventivos debe ser siempre un recurso de último término, proporcional al fin perseguido y dentro del marco de la Carta de Naciones Unidas.

- Profunda o estructural: se focaliza en atender las causas profundas del conflicto, los intereses subyacentes y la mejora de las relaciones a largo plazo. Esto puede suponer el desarrollo de capacidades a nivel local, regional o internacional para prevenir conflictos. La seguridad, el bienestar económico y social, el respeto a los derechos humanos y la justicia son los referentes básicos para asentar una convivencia pacífica que sea positiva, sostenible y duradera. La prevención de tipo estructural debe promover medidas e impulsar acciones que contribuyan a fortalecer los pilares que se acaban de mencionar. Las iniciativas propias de este tipo de prevención se centrarían en la modificación de estructuras, relaciones o políticas internacionales, y en el fomento del desarrollo económico y cultural, la participación política y las relaciones comunitarias.

Desde un punto de vista estrictamente operativo, las acciones preventivas se podrían agrupar de la siguiente manera⁵:

- Diplomacia coercitiva.
- Incentivos institucionales.
- Gestión cooperativa.
- Transformaciones sistémicas.

Estas tipologías y otras que se puedan configurar sirven para comprobar la multiplicidad y heterogeneidad de medidas disponibles para la prevención de conflictos. Una de las tareas fundamentales será seleccionar las más adecuadas según la fase en la que se encuentre el conflicto, según el contexto en el que se desenvuelva y según las dinámicas que estén siguiendo los diferentes actores implicados en el mismo.

En lo que hace referencia a los conflictos actuales, sus características más comunes y distintivas parecen demandar generalmente medidas preventivas que incidan en los elementos fundamentales de la go-

⁵ NICOLAÏDIS: «International Preventive Action: Developing a Strategic Framework», p. 56, en AGUIRRE, M. y BRUHN, C. (2002: 13).

bernabilidad. Las intervenciones de tipo técnico o asistencial se muestran claramente insuficientes en multitud de ocasiones. Se detecta incluso una tendencia a que compromisos tan superficiales y parcializados estén contribuyendo inadvertidamente a perpetuar o agravar el conflicto. Existe un amplio consenso en que la prevención actual de conflictos requiere de medidas con un claro propósito de abordar todas las esferas fundamentales para estructurar debidamente una sociedad, desde lo social, político y económico hasta incluso lo antropológico y religioso.

Las iniciativas de prevención deben diseñarse y ponerse en práctica a medida que la convivencia pacífica, armoniosa y autosostenible de la comunidad lo vaya demandando, y mantenerse el período que sea preciso para que germinen los cambios propiciatorios de una paz positiva, duradera y sostenible. Los actores responsables de la prevención de conflictos deben ser muy conscientes y responsables de las implicaciones políticas y humanas que suele conllevar este tipo de actividad. En el caso en que se decida no actuar deliberadamente, se debería analizar detalladamente el coste de esa inacción.

1.3. **Acción preventiva: Objetivos e impacto**

El propósito fundamental de una acción preventiva es actuar satisfactoriamente ante los primeros síntomas violentos de un conflicto con el objeto de conseguir que éste no sobrepase un determinado umbral de violencia sino que se resuelva de manera constructiva e imaginativa hacia un nuevo estadio de paz y progreso social. También puede tener como propósito evitar que resurja un conflicto violento una vez que éste ha terminado, y se está en la fase de pacificación, reconstrucción, rehabilitación y reconciliación.

Una de las claves de toda política y acción preventiva es que atienda a las causas subyacentes de la violencia pasada, actual o potencial, y no sólo sus manifestaciones más violentas. La prevención estructural de conflictos debería reducir la necesidad de recurrir a medidas coercitivas adoptadas por terceras partes. Por el contrario, se debería ver fortalecida la capacidad de resolver pacíficamente las diferencias y disputas, y de conducir la intervención sobre el conflicto hacia una transformación positiva de las bases del mismo. Para impulsar este proceso, es preciso articular los medios y las estructuras adecuadas para trabajar conjuntamente hacia una paz positiva, sostenible y duradera.

Una política de prevención no tiene porqué conducir necesariamente a la estabilidad inmediata y ficticia o al mantenimiento del *statu*

quo, sobre todo cuando éste alimenta situaciones de injusticia, inequidad y desigualdad. En estos casos, resulta más claro, si cabe, que la prevención de conflictos debe constituirse obligatoriamente en un instrumento de cambio social. De esta manera, la prevención se convierte en la primera fase de las dinámicas de transformación dentro de un manejo constructivo del conflicto que se orienta hacia una paz positiva.

Como dice Maurice Bertrand, llevada a sus últimas consecuencias, la política de prevención es una auténtica revolución intelectual y moral. Doom y Vlassenrot señalan que «la prevención es una acción confrontada con el problema de la construcción de una sociedad y con la viabilidad práctica de la estrategia para conseguirlo. Cuando es usada como instrumento político, la prevención debe tener en cuenta las formas en que son defendidos el poder y los intereses, así como la conveniencia de intervenir en las estructuras mundiales actuales». Para estos autores, la razón de ello es simple: «El mundo actual continúa estando basado en la desigualdad, el poder y la fuerza. La cuestión es si pensamos que debería ser diferente. En el pasado, la alerta temprana y la prevención de conflictos fueron usadas exclusivamente para mantener el statu quo y para proteger los intereses adquiridos... Sería ingenuo suponer que eso va a desaparecer de la noche a la mañana... Deberían servir para las necesidades de las poblaciones, y no usarse para estabilizar regímenes políticos o formas de gobierno»⁶.

Si no se adoptara esta visión transformadora de la prevención de conflictos, es muy probable que cualquier iniciativa al respecto carecería de fuerza suficiente como para alterar el rumbo de los acontecimientos, su impacto se diluyera rápidamente, e incluso pudiera ser utilizada por las partes enfrentadas para reforzar su posición beligerante. La desintensificación del uso de la violencia no debe ser considerada como un objetivo en sí mismo. Esta situación de calma aparente se puede lograr y el germen de la violencia seguir existiendo. El proceso seguido para alcanzar ese estadio de paz transitoria no es inocuo para el desarrollo futuro del conflicto. El impacto sobre las relaciones entre los diferentes actores involucrados es un factor clave para anticipar la evolución de esa situación.

Un ejemplo paradigmático de lo recién expuesto es el análisis previo y la respuesta al ataque terrorista sufrido por los Estados Unidos. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han generado en los gobernantes de ese país y, por derivación, en el resto de los mandatarios más poderosos del planeta una extrema y prácticamente exclu-

⁶ FISAS, V. (1998): 145-147.

siva atención sobre la reacción inmediata a dichos sucesos. La respuesta, igualmente violenta, no se ha configurado a partir de un análisis de las causas profundas que subyacen a los ataques terroristas; prácticamente no se ha tenido en cuenta ningún tipo de análisis causal, adoptando una actitud claramente despreciativa hacia el ejercicio de este tipo de reflexión tras los dramáticos acontecimientos vividos en los Estados Unidos. Se ha prescindido intencionadamente de la línea que une inextricablemente la atención a las causas con la mitigación, evitación o prevención de los efectos.

En su lugar, se ha optado por una mera iniciativa reactiva centrada en una demostración de fuerza militar, poder de coerción e injerencia, y desafío a las libertades y normas básicas de la comunidad internacional. Se ha llegado a desvirtuar y pervertir el concepto de prevención al usarlo como justificación de toda una estrategia exclusivamente represiva. Esta opción pretendidamente disuasoria resulta totalmente inútil para trabajar en la búsqueda de una paz positiva, duradera y sostenible que proporcione un estado de seguridad más comprensivo para el conjunto de la humanidad. Al contrario, su impacto inmediato conduce, en la mayoría de las ocasiones, a una espiral de violencia y de odio creciente. A medio plazo, suele degenerar en el desarrollo de réplicas en otros lugares de las acciones de represalia, en la intensificación de algunos conflictos violentos latentes o de baja intensidad y/o en el salto de algunas situaciones de alta vulnerabilidad e inestabilidad a un estadio incipiente de violencia.

Por consiguiente, las medidas preventivas no son tales si no están claramente dirigidas a atender una causa potencial específica de conflicto, como parte de una política integrada de acción preventiva. Cualquier estrategia en el terreno de la prevención de conflictos debería estar compuesta de diferentes acciones preventivas, las cuales, a su vez, se constituirían a partir de un conjunto articulado de medidas preventivas.

Las medidas preventivas que se propusieran se asimilarían a los drillos de un edificio. Resulta necesario que, por un lado, todas ellas estén debidamente combinadas con un sentido sinérgico. Por otro lado, debe existir un equilibrio entre medidas coyunturales y estructurales. Estos requisitos son imprescindibles para atacar con éxito el nudo del conflicto, sus manifestaciones más próximas y sus causas más profundas. Suele ser necesario que, dentro de una acción preventiva, unas medidas actúen como colchón para facilitar que otras de más largo alcance se sigan implementando y puedan finalmente generar el impacto deseado.

Ahora bien, ¿se podría llegar a la conclusión de que con una acción preventiva correctamente diseñada e implementada, se evitarían todos

los conflictos violentos que puedan surgir en esa zona o comunidad? Esto no es del todo cierto. El impacto de este tipo de actuaciones siempre hay que considerarlo en términos relativos. En este sentido, hay que conocer detallada y puntualmente la situación en que se encuentre el conflicto, las limitaciones que puede haber para desarrollar determinadas medidas preventivas o sus escasas posibilidades de tener éxito, pero también hay que estar preparados para saber aprovechar las oportunidades que se pueden abrir en el devenir del conflicto. La experiencia demuestra que no hay realmente paz absoluta como tampoco guerra total siempre y en todo lugar. El marco de referencia real y válido es el del manejo constructivo del conflicto.

1.4. Estrategia preventiva: Criterios de éxito

La conjunción de medidas preventivas de cuyo resultado se obtiene una acción preventiva, ¿se debe diseñar y articular de cualquier manera? Definitivamente, no. Según el informe Carnegie (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997), la eficacia de las estrategias preventivas se fundamenta en tres cuestiones, a saber:

- Reacción temprana ante los primeros indicios de problemas.
- Enfoque equilibrado y amplio para aliviar la presión o contrarrestar los factores de riesgo que desencadenan el conflicto violento.
- Esfuerzo prolongado para resolver las causas subyacentes de la violencia.

De una manera más concreta, es preciso tener en cuenta los siguientes factores condicionantes para que del conjunto de medidas preventivas se derive una acción preventiva efectiva:

- Ha de haber un equilibrio entre medidas preventivas que atiendan causas próximas y otras que atiendan causas estructurales, contemplando la activación simultánea de acciones de ambas tipologías. Tanto las acciones preventivas directas como las estructurales requieren unas de otras para resultar realmente eficaces; por lo tanto, ambas deben tener su espacio operativo y sus objetivos primordiales. Además, la estrategia y política preventivas deben considerar cómo lograr una armoniosa y sinérgica articulación de ambas según la fase y circunstancias concretas en las que se encuentre el conflicto.

La adopción simultánea, coordinada y sinérgica de un abanico amplio y variado de medidas preventivas incrementa sensible-

mente las probabilidades de generar un impacto positivo y sostenible sobre la evolución del conflicto. Se trataría de combinar habilidosa y juiciosamente iniciativas como el envío de una comisión de investigación, abrir el diálogo entre grupos enfrentados, desarrollar programas de cooperación económica, poner barreras al tráfico de armas, etc.

Se han de buscar conexiones y apoyos mutuos entre las medidas preventivas, de cuyo resultado conjunto se derive una acción preventiva con un objetivo concreto. Ya que las causas de los conflictos son múltiples, están interrelacionadas y actúan de manera prolongada e interactiva, una prevención efectiva requiere de una estrategia integrada por diferentes sectores (diplomático, militar, político, económico, social y cultural) y con diferentes períodos de actuación.

- El diseño de la acción preventiva debe realizarse de acuerdo al contexto (fase del conflicto) en el que se encuentre la realidad de una determinada población, anticipando posibles impactos (negativos y positivos) de la implantación de la iniciativa preventiva y la posible evolución futura de la situación. Un objetivo obligado de toda estrategia y política preventiva es que el resultado de sus acciones no sea contraproducente para la evolución del conflicto en cuestión.

La consideración del contexto de la situación regional, comunal o del país resulta crítica. La naturaleza de las medidas deberá estar ajustada a ese contexto. La incorporación de medidas preventivas innovadoras podría ser muy necesaria para atender debidamente tales realidades contextuales y poder cambiar con éxito el devenir violento de los acontecimientos.

- Las iniciativas en prevención de conflictos requieren un nivel de análisis y conocimientos adecuado como base fundamental sobre la que trabajar. Estos recursos consumen mucho tiempo que habrá que prever para que el resultado sea satisfactorio.
- La acción preventiva que pretenda marcar un cambio de tendencia sobre la evolución violenta del conflicto debe enmarcarse en un plan estratégico que se aplique con flexibilidad, y donde los objetivos, análisis y herramientas sean constantemente revisados.
- La estrategia preventiva para un conflicto en particular debe siempre contemplar las connotaciones vecinales del mismo y prever medidas preventivas que impacten sobre la futura resolución de las tensiones regionales. La adopción de una perspectiva regional resulta imprescindible si se quiere tener éxito con las ac-

ciones preventivas destinadas a atender las tensiones surgidas en un conflicto concreto.

- Se ha de adoptar un enfoque más sistemático de la prevención en los programas y actividades multisectoriales que se desarrollen en dicho campo. Con ello se contribuiría a los fines preventivos de forma más consciente y no accidental o improvisadamente. Este enfoque demanda mayor coherencia y coordinación en el sistema, con atención específica a la prevención de conflictos y un abandono paulatino de su consideración como algo secundario.
- Hoy en día, nadie es capaz de desarrollar adecuadamente y con éxito la diplomacia preventiva si lo hace en solitario⁷. Su eficacia mejora si se cuenta con una extensa red de cooperación con organismos internacionales. Para que la acción preventiva se traduzca finalmente en un largo pero sostenido proceso de consolidación de la paz, resulta imprescindible la adopción de estrategias que sean el resultado de diferentes vías de pacificación y resolución del conflicto.
- La prevención de conflictos y la creación de unas condiciones propicias para una paz positiva, duradera y sostenible es una responsabilidad de todos y todas, en la que todo el mundo puede y debe intervenir. En este sentido, es importante aglutinar cuantos más esfuerzos y apoyos positivos en torno a redes de prevención, para que éstas puedan recopilar y analizar información relevante y movilizar acciones puntuales, determinantes y efectivas al respecto. La participación sinérgica y coordinada de una pluralidad de actores de la esfera política y social, con diferentes posicionamientos, perspectivas, percepciones y grados de influencia, se considera deseable para el buen fin de la acción preventiva. La prevención puede ser ampliamente facilitada mediante la incorporación de recursos y experiencia procedente de diferentes decisores y ejecutores a nivel internacional, regional y local.
Para algunos autores (Braunch), los conflictos deberían ser abordados desde el nivel institucional más bajo posible, y sólo deberían ser tratados desde un nivel superior si una de las partes implicadas considerase que no existe imparcialidad por parte de la institución mediadora y solicita la intervención de una entidad de nivel superior.

⁷ LUND, M.S. (1996).

Una combinación que parece altamente recomendable es la de complementar la aportación de los decisores políticos con las reflexiones y sugerencias provenientes de los académicos y analistas de la política y de los conflictos internacionales. También parece interesante aprovechar la contribución más espiritual, actitudinal e interpersonal que puede provenir de las diferentes religiones y sus representantes. Como resultado de todas estas aportaciones, la estrategia y política preventiva debería proporcionar una plataforma desde la que lanzar y activar las medidas preventivas.

No obstante, el incremento en el número de actores involucrados en las intervenciones incrementa las dificultades de lograr una política coherente y una estrategia coordinada de actuación, en especial en lo que respecta a la anticipación y gestión de efectos colaterales no intencionados.

- Los responsables del diseño y activación de las acciones preventivas deben contemplar como factor indispensable para el éxito de la mayor parte de dichas iniciativas (especialmente las que sean acciones preventivas directas para interrumpir escaladas bélicas) el asumir intencionadamente un papel discreto y públicamente oculto. Se ha de procurar un cuidadoso equilibrio entre las iniciativas diplomáticas de carácter público y las de carácter reservado. El protagonismo visible es preciso que corresponda a las partes directamente enfrentadas y finalmente persuadidas de adoptar otro tipo de actitud y curso de actuación. Por lo tanto, la estrategia y política de prevención no debiera recoger en su cuadro de objetivos la obtención de un rédito mediático o de reconocimiento público por el desarrollo de una gran parte de sus esfuerzos e iniciativas.
- Apoyar las capacidades, recursos y mecanismos ya existentes de prevención, gestión y resolución de conflictos que se encuentren en la zona o comunidad directamente afectada y en zonas o comunidades cercanas. Coordinar las iniciativas con los organismos e instituciones locales responsabilizados de estas áreas. La prevención de conflictos debe desarrollarse lo más cercanamente posible a las comunidades directamente involucradas. Las iniciativas preventivas emprendidas a nivel nacional o internacional deben responder a las necesidades de la población directamente afectada y siempre han de contemplar que parte de los esfuerzos se destinen al desarrollo de capacidades locales⁸.

⁸ CARMENT, D. y SCHNABEL, A. (2001: 33).

- Priorizar el desarrollo institucional, la capacidad y estabilidad de la gobernabilidad (desarrollo de estructuras legislativas y judiciales, de instrumentos e instituciones destinadas a proteger a las minorías y sus culturas, y a garantizar la seguridad), el fortalecimiento y articulación de la sociedad civil, la provisión de bienes y servicios básicos, el ofrecimiento de oportunidades económicas suficientes, la disponibilidad de redes de seguridad social, y la atención a la degradación medioambiental y a los flujos migratorios.
- Adoptar un enfoque político-militar coherente e integral que permita responder con prontitud y eficacia a los posibles brotes de violencia y que planifique la atención a las previsibles necesidades humanitarias. Considerar bajo esta perspectiva la previsión de adoptar en un momento dado medidas sancionadoras o coercitivas.
- Transferir tan pronto como se pueda a los actores directamente implicados en el conflicto la responsabilidad de desarrollar la política preventiva, para lo cual puede ser conveniente definir un plan para restaurar la autoridad del país donde se prevé intervenir.
- La acción preventiva debe orientarse a tratar de corregir la ignorancia, prejuicios y negación de aquello o aquellos que son diferentes a uno mismo, debe orientarse a conseguir el mutuo respeto entre las partes o intereses en conflicto. Para tal fin, se requiere de medidas que reconstruyan la confianza entre las partes desde la transparencia, la promoción de una visión favorable de la interculturalidad y diversidad, la desmovilización y el desarme, el cumplimiento de los acuerdos de paz, etc.
- Contemplar expresamente la realización de un esfuerzo explícito por informar, analizar y centrar la atención en los mucho más numerosos casos de conflicto interno o derivados de la formación de un nuevo estado, para los cuales además no existen medios tan eficaces ni tanta experiencia preventiva como para los conflictos interestatales. En estos casos, resultan prioritarias la reconstrucción del estado y de una sociedad civil activa y participativa.
- El éxito de cualquier estrategia de prevención de conflictos depende de su carácter sostenible. Se ha de partir de un enfoque a largo plazo. La acción preventiva ha de mantenerse en funcionamiento durante un largo período para que los resultados sean razonables y marquen un punto de inflexión en la evolución del conflicto. Toda iniciativa preventiva es un proceso dinámico que requiere de un compromiso a largo plazo con pocas probabilidad-

des de tener receptividad e impacto en los primeros momentos de su desarrollo.

El carácter sostenible del enfoque preventivo depende, en gran medida, de que se desarrollen programas de verificación de iniciativas preventivas exitosas, mediante las cuales se identifiquen buenas prácticas a replicar. La evolución de las acciones preventivas debe estar sustentada en los resultados obtenidos de procesos evaluativos y valoraciones de impacto realizadas sobre las mismas. Otro factor clave en la sostenibilidad de los procesos de pacificación y prevención de conflictos violentos es la búsqueda explícita y decidida de la igualdad de género.

- El enfoque preventivo se impondrá y las iniciativas preventivas contarán con un mayor respaldo si los gobernantes y los centros de opinión pública se muestran favorables a considerar esta área como una prioridad. El mundo académico y los responsables del diseño de las políticas deberían desarrollar una estrategia de concienciación y difusión que impactara positivamente sobre las posturas de los actores antes mencionados.
- La prevención de conflictos debe considerar los modelos de interacción dinámica, relacional y psicológica que normalmente están asociados a aceleradores y detonantes de una escalada del conflicto. Las iniciativas deben atender no sólo a los factores subyacentes y estructurales sino también a las dinámicas individuales, inter e intragrupalas relacionadas con el comportamiento humano.
- Una cuestión a no descuidar es la anticipación de impactos no intencionados derivados de intervenciones de cooperación internacional (tanto de desarrollo como de ayuda humanitaria) para evitar que afecten negativamente a la evolución del conflicto.

Por encima de los criterios que se acaban de apuntar, cualquier iniciativa de carácter preventivo que quiera realmente tener un impacto positivo y decisivo en el conflicto debe tener presente la vertiente interpersonal de toda acción violenta. Después de conocer las causas de ese comportamiento, es necesario indagar en la incidencia de factores psicosociales, culturales, psicológicos y emocionales como elementos detonantes de una actitud violenta. El recurso a la violencia por parte del individuo o de los grupos no es innato al ser humano ni surge de manera determinista ante ciertos contextos. Las medidas preventivas deben considerar esta perspectiva para incidir positivamente en un auténtico cambio cultural en la resolución de los conflictos inherentes a todo grupo humano.

1.5. Realidad actual de la acción preventiva: Expectativas y obstáculos

Durante el período de la Guerra Fría, la prevención de conflictos era un concepto asociado al seguimiento del cumplimiento de acuerdos de cese el fuego entre estados. La diplomacia preventiva de entonces se caracterizaba por lo siguiente⁹:

- Predominantemente reactiva.
- Iniciativas centradas en las élites y gobernantes.
- Actitud prescriptiva de los expertos.
- Visión a corto plazo.
- Ausencia de coordinación e integración entre los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales.

La desvinculación de las potencias que mantenían el enfrentamiento entre ambos bloques, la menor preponderancia de los elementos ideológicos, y la pérdida de poder de estados altamente centralizados han concluido en una mayor probabilidad de que surjan conflictos intraestales asociados a la dudosa legitimidad de algunos regímenes en el poder o a procesos de transición política o a la defensa de la propia identidad y territorio o a los problemas derivados de la brecha existente entre niveles de desarrollo. En las circunstancias actuales, la prevención de conflictos demanda una nueva orientación operativa y ofrece diferentes posibilidades de intervención, tanto a nivel unilateral como multilateral.

Hoy en día, los mandatarios del mundo (las más altas instancias de NU, el grupo del G-8 y las instituciones regionales más relevantes) manifiestan un claro deseo de que la prevención de conflictos mejore en su efectividad. La presión para anticipar y responder a los conflictos se ha incrementado. Sin embargo, el balance de la comunidad internacional a este respecto no es satisfactorio¹⁰.

Hay que reconocer que, actualmente, la política de prevención de conflictos más que una realidad es una idea de futuro. Como dice Kofi Annan: «convencer a los políticos para que inviertan en prevención es como pedir a un adolescente que empiece a ahorrar para su pensión». No obstante, la atención preferente hacia lo preventivo ha calado profundamente en el diseño conceptual de las políticas exteriores y de seguridad de los estados y se prevé que sea cada vez más un factor esen-

⁹ GRIP (1997: 26-38).

¹⁰ CARMENT, D. y SCHNABEL, A. (2001: 10).

cial en las estrategias de paz, tanto a nivel comunitario como internacional. Por ejemplo, el gobierno de Suecia fundamenta su política exterior y la ayuda al desarrollo en la idea de la prevención de conflictos. El gobierno del Reino Unido realiza valoraciones de impacto sobre los conflictos antes de adoptar decisiones sobre ayuda al desarrollo.

Entonces... ¿qué se puede esperar de los esfuerzos desarrollados en términos preventivos? Las expectativas razonables y prioritarias respecto al desarrollo de acciones preventivas hoy en día serían las siguientes:

- Estar listos ante el nuevo posicionamiento estratégico de los actores humanitarios respecto a la priorización de la prevención (ej. declaración de NU —la «agenda para la paz» de Boutros Boutros-Ghali en 1992, informes de Koffi Annan en 1997 y 2001—; Comunicación de la Comisión Europea sobre Prevención de Conflictos —COM (2001) 211 final del 11/4/01—; línea estratégica prioritaria del CICR para los próximos 2 años; prioridad de las ONGD españolas para presionar ante la presidencia europea por parte del gobierno español; políticas exteriores y de cooperación de Suecia y Reino Unido).
- Contribuir a un cambio de mentalidad, de enfoque, de actitud, de cultura. Que el compromiso por adoptar el enfoque preventivo se convierta en la política dominante o visión permanente desde la que intervenir en la realidad, o al menos sea un componente integrado en las políticas en funcionamiento.
- Que lo urgente no quite o desplace del camino a lo importante.

Las expectativas que se acaban de enumerar son modestas pero encierran un gran potencial transformador de las estrategias de prevención y de su impacto sobre la evolución de los conflictos. La consecución de esas metas y la ampliación y/o profundización de las mismas depende, en gran medida, de la resolución efectiva de las deficiencias y limitaciones actuales de este ámbito de actuación.

Desde un punto de vista estrictamente operativo, las acciones preventivas presentan distintos retos que condicionan seriamente tanto su propio desarrollo como su efectividad. Para empezar, resulta difícil identificar situaciones que sean apropiadas para desarrollar una acción preventiva, bien porque sea demasiado pronto bien porque ya sea demasiado tarde. La concreción del momento oportuno para lanzar una acción preventiva determinada resulta difícil de precisar y no existe un principio científico que oriente al respecto. Lo más aconsejable es mantener una estrategia permanente enfocada a la prevención de la violencia que se vaya adaptando con flexibilidad y rapidez a los cambios en el

contexto conflictual en el que se desenvuelve toda sociedad. Existe un amplio consenso en que una forma óptima de prevención de conflictos es la inserción de elementos propios de la misma y de la consolidación preventiva de la paz dentro de las continuas relaciones diplomáticas, de cooperación al desarrollo y comerciales ya existentes.

El conocimiento del conflicto, de sus peculiaridades, causas, actores y etapas, resulta fundamental para poder insertar acciones preventivas que apalanquen un desarrollo constructivo del mismo. En ocasiones, se dan intervenciones que, incluso siendo bienintencionadas, producen un efecto más perverso que positivo debido a la falta de comprensión del contexto y realidad sobre la que se actúa.

Esa falta de conocimiento también se detecta en relación al propio ámbito de las dinámicas preventivas y la retroalimentación que se pudiera obtener de las mismas. Las lecciones aprendidas de experiencias de prevención de conflictos no han sido suficientemente difundidas. La evaluación de este tipo de intervenciones es más bien escasa.

Una de las principales razones por las que la alerta temprana no suele verse acompañada de una respuesta adecuada es la falta de conocimiento sobre lo que se podría hacer al respecto. Quizás habría más voluntad política si los responsables de tomar las decisiones tuvieran más claro lo que se puede hacer en cada momento. Para solventar este problema, se sugiere el análisis de casos concretos de manera comparativa (éxitos y fracasos y porqué) y la valoración de herramientas propias de este ámbito (fuerzas y debilidades de políticas concretas de intervención). Resultaría aconsejable analizar el resultado de cada herramienta en términos de aplicabilidad, factibilidad política, efectos interactivos con otras herramientas, impacto en condiciones diferentes o en diferentes etapas del conflicto.

Después de todo lo expuesto, queda suficientemente claro que no existe una solución estándar para todo tipo de prevención y de conflicto. A ello se añade la dificultad operativa adicional de que los gastos de una potencial política de prevención no suelen ser asumidos por aquellos que están directamente involucrados en la misma.

En cualquier caso, una aproximación realista al desarrollo de acciones preventivas debe ser consciente de que, aunque se puedan identificar factores que desatan la violencia, siempre existirá un elemento de imprevisibilidad mayormente relacionado con la actuación de determinados individuos. No todos los conflictos pueden ser evitados antes de que estallen. A veces es imposible intervenir antes de que el conflicto esté «maduro» y las partes tengan un interés en negociar y en alcanzar la paz. Las partes enfrentadas puede que durante un tiempo no estén receptivas a una intervención externa, en cuyo caso la acción

preventiva no podrá desarrollarse, asentarse y generar el impacto deseado.

Desde una perspectiva estratégica, la realidad actual de la prevención de conflictos a nivel internacional se caracteriza por la ausencia de apoyo real y efectivo. Las mayoría de las acciones que la comunidad internacional y cada uno de los países adoptan respecto a una situación conflictiva se centran, en el mejor de los casos, en intervenciones humanitarias. Estas se activan únicamente cuando ya se ha producido una violación masiva y grave de derechos humanos¹¹, y se diseñan de manera aislada y específica para las circunstancias particulares del caso en cuestión. La prevención carece de la visibilidad que acompaña a las acciones humanitarias y conllevan un mayor riesgo político.

La prevención, desde un punto de vista teórico, está ligada a la predictibilidad¹². Una situación tan compleja como un conflicto, en la que participan numerosos factores que cambian según la fase en la que se encuentre, presenta una elevada dificultad intrínseca para predecir su evolución. A mayor anticipación menor probabilidad de desarrollar una predicción efectiva. Esta circunstancia dificulta la adopción de respuestas estratégicas a los problemas estructurales, latentes y subyacentes a toda sociedad para evitar que ésta derive hacia una salida violenta de sus conflictos inherentes.

El problema de la soberanía está muy presente como dificultad importante para actuar proactivamente en situaciones conflictivas. Tradicionalmente, las iniciativas de alerta temprana y prevención de conflictos han sido un recurso más propio para mantener un determinado *statu quo* y defender intereses particulares que para proporcionar un auténtico entorno pacífico y estable a las partes directamente involucradas en el conflicto. La gestión soberana de algunos estados se ha visto interferida bajo el argumento del beneficio supremo para la seguridad global. La nueva concepción y estrategia internacional respecto a la prevención de conflictos no está del todo desligada de las directrices recién apuntadas. Los acontecimientos desencadenados desde el 11 de septiembre de 2001 recuperan el pulso de esa visión tradicional, que queda plasmada en la elección de una estrategia de «represión preventiva» con carácter disuasorio.

Los países que cometen o consienten violaciones de derechos humanos y ponen en serio peligro la seguridad humana se oponen

¹¹ La mediatización del acontecimiento y la presión de la opinión pública también influyen en la decisión de intervenir.

¹² DOOM, R. y VLASSENROOT, K. (2000: 3).

fuertemente a que se desarrollen en su seno acciones preventivas. Otros países argumentan que las intervenciones respaldadas por resoluciones del Consejo de Seguridad de NU suponen un abuso de injerencia en asuntos que son únicamente de carácter interno.

Una de las principales renovaciones que se necesita afrontar cuanto antes en el campo de la prevención es el diseño de respuestas adecuadas a las alertas que anuncian posibles conflictos interétnicos o religiosos, desastres humanitarios y violaciones de derechos humanos. La mayoría de los métodos convencionales de la diplomacia bilateral o multilateral fueron diseñados para responder al comportamiento antiguo de los estados en los conflictos, normalmente de tipo interestatal o crisis nucleares. Los análisis se focalizan prioritariamente en el riesgo de un ataque militar o en la acción de fuerzas armadas como principal causante potencial de un conflicto violento. Normalmente, las medidas adoptadas desde este enfoque no consiguen resolver o prevenir el conflicto, sino solamente aliviarlo.

El resto de amenazas aparentemente menores pero mucho más numerosas no disfrutaban de esfuerzos encaminados al desarrollo de sistemas de respuesta temprana. Sin embargo, las medidas y la diplomacia preventiva que demandan este tipo de situaciones suele ser mucho más complejas que en el caso de un ataque militar. Se advierte una falta de experiencia en prevenir el surgimiento violento de conflictos de baja intensidad que suceden al interior de algunos países o en galvanizar diferentes programas de desarrollo, derechos humanos, educación, etc. para transformarlos en estrategias preventivas coherentes y efectivas. En los últimos años, se están apreciando cambios en los listados de verificación de los responsables del diseño de políticas preventivas al incluir algunos de los síntomas amenazantes antes aludidos.

Otra seria deficiencia operativa en las estrategias de prevención es la ausencia de interconexión con la política de cooperación internacional, sea en forma de ayuda humanitaria o de cooperación al desarrollo. Tal y como se desarrollan en la actualidad los programas de cooperación, no tienen porqué contribuir necesariamente a la prevención de conflictos, aunque pueden apoyar el logro de objetivos en ese ámbito. Por el contrario, estos programas de emergencia o de desarrollo pueden en ocasiones contribuir a intensificar el conflicto de manera inadvertida (la distribución y el control de los beneficios derivados de esos programas pueden hacer que pasen a formar parte del problema). Cualquier esfuerzo para promover un cambio político y social debe estar adaptado a la capacidad de la sociedad para absorber ese cambio. Las relaciones entre los programas de cooperación al desarrollo y acción humanitaria con las causas y dinámicas del conflicto deben ser

mejor analizadas. Los primeros deben ser modificados según los resultados de dichos análisis.

En numerosas situaciones, más de lo que habitualmente se piensa, la ausencia de medidas preventivas se debe a que no existe la capacidad y destreza operativa para diseñarlas con acierto y activarlas convenientemente, sin que ello esté necesariamente correlacionado con la ausencia de voluntad política. En casos recientes, se ha demostrado que no es sólo o principalmente una cuestión de disponer de una eficaz alerta temprana (en los últimos años, se ha intensificado la creación de mecanismos institucionales de seguimiento de los conflictos) sino de desarrollar la acción preventiva correspondiente y de atribuir responsabilidades y tareas en cada momento del conflicto. Algunos analistas denuncian un uso cada vez más frecuente del discurso preventivo como coartada para disculparse por la pasividad o el no saber qué hacer ante situaciones conflictivas.

La orientación fundamental de la mayoría de instituciones, organismos y agencias cuyos mandatos están centrados en la guerra y los conflictos sigue siendo la de intervenir cuando la crisis está en plena fase violenta, es decir, gestionar las manifestaciones más agudas de una crisis, sin atender las causas que la han provocado. Como consecuencia, la responsabilidad de actuar preventivamente se deja en manos de personal que se encuentra realizando prioritariamente otro tipo de tareas. Para que dicho trabajo se pueda realizar adecuadamente, una parte de los colaboradores debería verse liberada de rutinas de tipo burocrático y habría que elaborar para ellos un nuevo descriptor de tareas.

Una de las deficiencias en la que coinciden la gran mayoría de los analistas es que los esfuerzos de detección y alerta no se ven acompañados por reacciones adecuadas y a tiempo. La crisis de orientación del Consejo de Seguridad y la lentitud de los procesos de decisión multilaterales generan un resultado muy escaso y muy tardío en términos de prevención. La alerta temprana debería aprovecharse con mayor intensidad para prestar asistencia a las partes en conflicto, mediante buenos oficios y mediación, cuando todavía existe una clara posibilidad de resolver el conflicto. Las campañas internacionales de denuncia y presión al Consejo de Seguridad de NU pueden ser opciones válidas para que los gobiernos se vean forzados a tomar medidas que contribuyan a la búsqueda de una salida pacífica a los conflictos. De lo contrario, sólo se podrán tomar medidas para contener, dentro de lo posible, el carácter violento de la contienda, una vez que ésta ha estallado.

La realidad actual es de sobrecarga de trabajo para aquellas agencias o programas que han incorporado la prevención de conflictos a su mandato. Paradójicamente, muy poco personal tiene asignada la tarea

de hacer seguimiento y dar respuesta a tiempo a los cambios sociales, políticos e internacionales que pueden derivar en un conflicto violento. Además, la mayoría de estas personas tienen que atender los conflictos ya existentes o incipientes. Lo urgente absorbe la energía y los recursos necesarios para atender lo importante.

Esta realidad laboral suele enmarcarse en un contexto de organizaciones fuertemente jerarquizadas. Se produce una clara fragmentación funcional, lo cual complica la coordinación horizontal de iniciativas novedosas con otros programas ya existentes, como pueda ser el caso de la prevención de conflictos. La mayoría de las organizaciones intergubernamentales que tienen potencialidades para prevenir conflictos (OSCE, Consejo de Europa, UE, OTAN, Unión Europea Occidental, NU) están fuertemente centralizadas y burocratizadas. Algunas están en procesos de adaptación a las nuevas circunstancias. No obstante, los estados que las componen aún no les han dotado de una clara orientación y misión, y no han desarrollado aún procedimientos adecuados para atender tensiones latentes. Los acuerdos entre ellas, por tanto, son muy dificultosos. Como contraste, los éxitos que se han alcanzado a nivel preventivo fueron el resultado de procesos flexibles, no jerarquizados, donde se trabajó cerca del terreno, en contacto directo con las partes en conflicto.

En el conjunto de iniciativas y organizaciones que trabajan en prevención de conflictos se aprecia una falta de coordinación y de una estrategia coherente. La descoordinación ocasiona no sólo la pérdida de oportunidades para prevenir un conflicto sino que puede contribuir a su estallido violento. Un ejemplo son las agencias de NU que fueron creadas con sentido funcional para atender un conjunto específico y definido de problemas. Este trabajo desarrollado de manera independiente puede incluso generar efectos contrapuestos dentro de la misma agencia. Las decisiones dependen principalmente de cuestiones políticas, burocráticas o rutinas organizacionales más que de su previsible impacto positivo en términos de prevención.

En una situación de conflicto violento, es muy probable que las instituciones locales se encuentren claramente debilitadas en su capacidad operativa y/o en su legitimidad social y política. Sus mecanismos pueden que no funcionen porque bien fueron destruidos por cambios socioeconómicos, guerra o subversión deliberada o bien porque formaron parte de la represión y medidas coercitivas impuestas en el país, en lugar de ser parte de la solución. También puede ocurrir que las estructuras locales sean de tipo tradicional y no encajen bien con las modernas instituciones estatales. Esta situación las relega a un segundo plano, sin que puedan mediar en el conflicto de manera efectiva.

Si bien es cierto que los mecanismos de alerta temprana y prevención que ya existen no son aprovechados al máximo generalmente por falta de voluntad política, también es verdad que los nuevos impulsos para implantar este tipo de sistemas requieren una mayor movilización de recursos y de voluntad política para que se transformen en acción efectiva. Es evidente que, hoy en día, resulta difícil movilizar recursos en ausencia de violencia directa. Ante la escasez de medios, se tiende a concentrarlos en lo más urgente, en la ayuda inmediata y de carácter humanitario.

En el conjunto de iniciativas relacionadas con la prevención de conflictos, se detecta la ausencia de estrategias globales sólidas y de estructuras unificadas para abordar con eficacia, eficiencia y de forma sistematizada este tipo de actividad. En el caso de NU, la responsabilidad principal en materia de diplomacia preventiva recae en el Departamento de Asuntos Políticos (DAP). Su trayectoria muestra que se ha visto paulatinamente forzado a adoptar un enfoque más reactivo que preventivo. Ello se debe a que actúa sólo cuando un país pide asistencia o cuando el conflicto armado es inminente. El DAP es todavía incapaz de desarrollar plenamente su mandato, dispone de una financiación inadecuada, carece de personal suficiente en el terreno y de personal diplomático a plena dedicación. A todo ello se añade la ausencia de un análisis sistematizado y global, y la carencia de memoria histórica. Este es un ejemplo paradigmático y significativo de la debilidad estructural en la que se maneja la estrategia y la acción de tipo preventivo.

La gran mayoría de analistas y responsables políticos coinciden en que los conflictos violentos conllevan costes de todo tipo: humanitario, político, material y económico, ecológico, social, cultural, psicológico y espiritual¹³. Su valoración, en la mayoría de los casos, es inmensurable. Tal y como afirma M.S. Lund (1996), la prevención de conflictos armados resulta generalmente mucho más eficiente en términos de coste-efectividad y substancialmente menos arriesgada que la propia gestión de un conflicto una vez que la violencia se ha desatado. Según sus análisis, los gobiernos de los países más poderosos e influyentes del planeta carecen de procesos sistemáticos de valoración ex-ante sobre los riesgos y costes que supondría intervenir en las fases preliminares de un conflicto o cuando éste se encuentra en plena escalada violenta. Esta carencia ocasiona, entre otras cosas, que los decisores de la política internacional no suelen considerar todas las opciones posibles para

¹³ FISAS, V. (1998: 62-63).

reducir riesgos, no disponen de criterios y referentes claros para elegir las estrategias más adecuadas y no advierten sus propias debilidades respecto a cómo activarlas con eficacia.

La ventaja comparativa de la prevención frente a la gestión de conflictos en términos económicos, políticos y humanos conduce a cambiar el punto focal de atención para todos los agentes implicados en actividades relacionadas con este ámbito. La gestión de la paz¹⁴ debe constituirse en el eje central de actuación desde el que se pretenda evitar la resolución violenta de los conflictos, fomentar el empleo de los mecanismos de alerta temprana y facilitar la participación de terceras partes antes de que las tensiones lo impidan.

¹⁴ El concepto de paz que se toma como referencia es el que hace referencia al proceso que aspira a conseguir que las actuaciones humanas se encaminen hacia la consecución de mayor «justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas, autonomía, diálogo, solidaridad, integración y equidad» (FISAS, V. 1998: 19-20). La consecuencia más directa de esta línea de comportamiento humano sería la eliminación de expresiones violentas, sean éstas de tipo directo (físico o psíquico), estructural o cultural.

II

Las políticas de prevención de Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

II.1. Naciones Unidas

Desde su creación, las NU han sido y son un actor destacado por sus esfuerzos para prevenir el surgimiento de conflictos violentos. La prevención de conflictos es un elemento presente en la Carta de las Naciones Unidas. También se prevé en la misma la posibilidad de emprender medidas colectivas para eliminar amenazas a la paz. No obstante, esta área de trabajo no ha figurado entre los campos prioritarios de actuación, ni por los avances registrados sobre la realidad conflictiva más reciente ni por los recursos destinados a este tipo de misión.

Es importante tener siempre presente que las iniciativas de NU enfocadas tanto a la acción preventiva como al establecimiento de la paz necesitan el consentimiento de las partes en conflicto. NU es una organización intergubernamental «cuyo buen funcionamiento depende de la voluntad política de los estados miembros que la integran» (Tamarit, 2001: 93). Asimismo, las agencias y programas se encuentran trabajando en un país por acuerdo con el estado en cuestión. La prevención siempre ha sido percibida por los estados como una actividad cercana cuando menos a la injerencia externa en sus asuntos soberanos. Se aprecia un amplio consenso entre los analistas y gobernantes en que NU no puede sustituir la voluntad y capacidad de ningún estado.

No obstante, NU tiene una serie de características que la sitúan en una posición privilegiada para aprovechar oportunidades de desarrollo de acciones preventivas: su mandato está ampliamente definido, tiene presencia internacional, mantiene un personal y una fortaleza institucional únicas, y goza de una autoridad moral y una legitimidad para desarrollar acciones preventivas que no tiene nadie más en el mundo. NU está involucrada en multitud de actividades que están directamente relacionadas con la prevención, lo cual le proporciona un innumerable abanico de oportunidades para actuar preventivamente en un horizonte de medio y largo plazo. NU maneja un volumen de recursos que, bien empleados, pueden tener una incidencia relevante en términos preventivos. NU también puede aportar respaldo y legitimidad a iniciativas de prevención desarrolladas por otros actores. Su presencia internacional y sus contactos le proporcionan una situación inmejorable para recopilar y analizar información muy valiosa para la prevención de conflictos. NU tiene el deseo y una gran potencialidad para constituirse en el motor de una corriente favorable a la incorporación del enfoque preventivo en las políticas de los estados miembros.

Dentro de NU, el actor principal para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional es el Consejo de Seguridad pero, dada su estructura y operatividad, se encuentra ampliamente limitado para desarrollar adecuadamente esa labor, como ha quedado demostrado en multitud de ocasiones. En el mejor de los casos, su papel ha sido más reactivo que preventivo.

El Informe Brahimi, publicado en agosto de 2000, formula de manera detallada y debidamente sustentada una fuerte crítica a la actuación reciente de NU en lo referente a las operaciones de paz. Asimismo, se prescriben una serie de reformas claves para que NU recupere la credibilidad perdida, y sea eficaz en la prevención del uso de la violencia y en la protección de las víctimas. Algunos países no aceptaron estas propuestas de cambio ya que consideraron que podrían implicar un mayor intervencionismo de los países poderosos de occidente y una reducción de los fondos de NU para el desarrollo debido al coste adicional que supone la reforma de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Además de las cuestiones referidas, el Informe Brahimi aborda una concepción ampliada de la prevención de conflictos, en la que NU jugaría un papel más determinante y efectivo mediante la recopilación de información y la diplomacia preventiva. El citado informe aborda tres aspectos relativos a la prevención de conflictos.

En primer lugar, se demanda una mayor coherencia y coordinación entre los actores relevantes en el referido ámbito, desde aquellos que

participan en actividades de desarrollo hasta los que trabajan en la gestión de conflictos. Esa coordinación debe manifestarse en las fases analíticas y en las de ejecución. Se subraya que tanto la dimensión económica como la de seguridad deben ser abordadas para desarrollar una prevención efectiva.

En segundo lugar, el informe incide en la necesidad de traducir los modelos y esquemas académico-teóricos en políticas efectivas, razonables y realistas. El desarrollo de herramientas apropiadas y accesibles para realizar análisis de riesgo, y gestión y prevención de conflictos por parte de los actores directamente implicados es un reto que debe ser abordado de manera inmediata.

En tercer lugar, se reclama un mayor apoyo a las áreas de búsqueda de evidencias y mediación, tareas tradicionalmente asociadas con los buenos oficios del Secretario General¹⁵.

Dentro de la nueva cultura de prevención proactiva impulsada por el Secretario General, la responsabilidad principal de la acción preventiva y establecimiento de la paz recae en el Departamento de Asuntos Políticos (DAP). PNUD y el Banco Mundial están desarrollando nuevas iniciativas para acercar el desarrollo a la seguridad, focalizándose más específicamente en las necesidades locales. Estas organizaciones están perfectamente posicionadas y preparadas para contribuir a crear una estrategia de prevención integrada y a largo plazo. Los Tribunales Penales Internacionales pueden ser importantes mecanismos para reducir la probabilidad de reaparición violenta de los conflictos. La Corte Internacional de Justicia es un foro con grandes potencialidades para desarrollar una mediación pacífica entre estados.

El énfasis dentro de NU en la acción preventiva y la alerta temprana es relativamente reciente. El actual proceso, denominado «de la cultura de la reacción a la cultura de la prevención», está dando sus primeros pasos. Se trata de una estrategia «integracionista», mediante la que se va incorporando el enfoque preventivo a las actividades que NU realiza regularmente. Lo que se pretende es que cada estamento dentro de la organización tenga en cuenta la perspectiva de la prevención de conflictos en las diferentes iniciativas que lleve a cabo, sin que por ello deba cambiar los parámetros fundamentales de sus políticas y programas¹⁶.

El inicio de esta preocupación creciente por la prevención de conflictos se produjo en 1992 con el Informe del entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, titulado «Un programa de paz». El tema

¹⁵ CARMENT, D. y SCHNABEL, A. (2001: 8-9).

¹⁶ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 115).

que se abordaba era el papel de la diplomacia preventiva en el establecimiento y mantenimiento de la paz, al que se agregó la cuestión conexas de la consolidación de la paz postconflicto. Boutros Boutros-Ghali subrayó la necesidad de la acción preventiva, y centró el punto de arranque en la mejora de los sistemas de información y análisis para que la alerta temprana fuera efectiva en propiciar una respuesta rápida y eficaz.

Desde este informe se han ido asentando las bases de un nuevo enfoque de la prevención de conflictos. En el mismo, se considera que las políticas preventivas deben estar ligadas al desarrollo y a la salvaguarda del concepto ampliado de seguridad humana que maneja NU (véase informe de 1994 sobre el desarrollo humano del PNUD).

El antecedente más directo al cambio que se está produciendo sobre esta cuestión es el informe del actual Secretario General de la ONU, Kofi Annan, a la Asamblea General titulado «Renovando las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma» (A/51/950 de 14 de julio de 1997) en el cual se indica que es crucial la comprensión de las causas originales de las multidimensionales crisis actuales. Como indica este informe, se reconoce que debería darse más énfasis a una adecuada alerta temprana y acción preventiva a tiempo. El informe señala que «las Naciones Unidas del siglo veintiuno deben convertirse cada vez más en un punto de referencia sobre medidas preventivas».

En ese informe, se pasó de la diplomacia preventiva como medida principal de NU para prevenir conflictos a la acción preventiva. Este concepto alude a la aplicación conjunta de varias medidas de diferente tipo como: el despliegue preventivo, el desarmen preventivo, la acción humanitaria preventiva, el desarrollo preventivo, y las actividades para la construcción y la consolidación de la paz.

De manera más específica, el informe del Secretario General a la Asamblea General y Consejo de Seguridad (2001) constituye la piedra angular sobre la que se asienta el desarrollo de una nueva cultura de prevención que reemplace a la todavía predominante cultura de reacción que caracteriza la actuación de NU en el mundo. Amparándose en el mandato que otorga la Carta de Naciones Unidas a dicho organismo, Kofi Annan propone que «se haga de la prevención de conflictos la piedra angular del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas en el siglo XXI» (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 2001). Este nuevo y firme posicionamiento de NU ha quedado también refrendado en el programa de la Declaración del Milenio. Las premisas fundamentales desde las que se aborda este cambio estratégico son las siguientes:

- «La prevención de conflictos es una de las principales obligaciones de los Estados Miembros [...], y los esfuerzos de las Nacio-

nes Unidas en lo que se refiere a la prevención de los conflictos deben ajustarse a los propósitos y principios consagrados en la Carta. [...].

- La responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos recae en los gobiernos nacionales. [...].
- Para que se tenga mayor eficacia, las medidas preventivas deben ponerse en marcha en la etapa más temprana posible del ciclo de un conflicto. [...].
- Una estrategia preventiva eficaz requiere un enfoque global [...].
- La prevención de los conflictos y el desarrollo sostenible y equitativo son actividades que se refuerzan mutuamente. [...].
- Una estrategia preventiva acertada depende de la cooperación de muchos agentes de las Naciones Unidas [...]» (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 2001: 2).

El Secretario General ha impulsado una concepción elástica de la acción preventiva. El recurso a la comunidad internacional para obtener asistencia en la prevención de un conflicto violento es planteado como un ejercicio de afirmación de soberanía. En numerosas ocasiones, se procura reforzar la capacidad del estado para responder a las necesidades de sus ciudadanos, ya que es responsabilidad del primero la protección de los segundos así como el facilitar el acceso a unas condiciones de vida dignas y al respeto a los derechos fundamentales de la persona.

Hay una disposición creciente a permitir un papel mayor para NU en el terreno de la prevención de conflictos violentos. El Consejo de Seguridad acogió positivamente el informe del Secretario General y muchas de las medidas contenidas en el mismo.

El reto que le queda a NU en materia de prevención de conflictos es «gestionar una política de prevención que esté inexorablemente vinculada a las políticas de desarrollo y de erradicación de la pobreza» (Tamarit, 2000: 94).

II.2. Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

Por su parte, la OSCE ha desempeñado un papel muy importante en la prevención de conflictos en Europa durante la última década. Su reconversión tras la finalización del enfrentamiento Este-Oeste ha sido todo un acierto. No obstante, sus principios orientadores siguen siendo los mismos que se instauraron desde su fundación solo que aplicados sobre contextos distintos. El enfoque comprensivo y cooperativo sobre la paz y la seguridad, junto con una estructura decisional basada en el

consenso y en la igualdad entre los estados miembros hacen de la OSCE una organización única y especialmente predispuesta para desarrollar un papel activo en la prevención de conflictos¹⁷.

Los compromisos fundamentales de la OSCE, que se recogen en su misión, son su conversión en una plataforma de diálogo permanente sobre la visión de la sociedad y su fuerte compromiso con el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales. Sus principales áreas de actuación son el desarrollo institucional y democrático, y la defensa y promoción de los derechos humanos. Recientemente, ha decidido ampliar su campo de intervención con la rehabilitación postconflicto (principalmente, formación policial, judicial y civil), la gestión de procesos electorales y el reforzamiento de su capacidad de respuesta ante emergencias. La propia OSCE se considera a sí misma como el principal instrumento para desarrollar la alerta temprana, la prevención de conflictos y la gestión de crisis en su región¹⁸. La consecución de esta misión implica el uso de un amplio abanico de mecanismos como las consultas diplomáticas, las misiones de prevención de conflictos, los seminarios sobre tolerancia de minorías, etc.

Una de las características distintivas del esquema operativo de la OSCE es el peso decisivo que tiene en su trabajo el contacto con las bases comunitarias y la realidad más cercana a quienes sufren las consecuencias del conflicto. En este sentido, las ONG juegan un papel primordial como suministradoras de información de primera mano, sugiriendo dónde están las prioridades a atender. En definitiva, la actividad comienza siempre de abajo hacia arriba, partiendo del conocimiento de la realidad humana más vulnerable para ir progresivamente ayudando a la construcción de la toma de conciencia sobre lo que ha sucedido y orientando sobre lo que debería hacerse en el futuro.

Su foco operativo, el ámbito donde la OSCE aporta un valor añadido más diferencial, es la colaboración en la construcción de confianza entre los bandos o intereses en colisión antes de que el conflicto estalle de manera violenta. En este sentido, una de las actividades preventivas más efectivas es su trabajo para crear un espacio de diálogo donde discutir cómo construir estructuras democráticas. Su metodología se sustenta en ir paso a paso, sin el recurso a grandes negociaciones o al uso de la fuerza, sino en identificar y colocar cuidadosamente puntos en común entre las personas de las regiones o comunidades en conflicto.

¹⁷ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 107).

¹⁸ Su zona geográfica de referencia abarca Europa del Este, el sudeste de Europa y la Comunidad de Estados Independientes.

III

La política de prevención de conflictos violentos de los Estados Unidos

El gobierno de Estados Unidos arrastra, desde el fin de la Guerra Fría, la ausencia de una política global y coherente en prevención de conflictos. Tampoco se aprecia el desarrollo de capacidades suficientes como para desarrollar actualmente iniciativas en ese ámbito de manera efectiva y sistemática. La planificación y preparación en prevención de conflictos que desarrolla el gobierno estadounidense es casi inexistente, irregular, incompleta e improvisada. La mayoría de los funcionarios del gobierno que desean trabajar o realizar aportaciones en ese terreno deben hacerlo fuera de sus responsabilidades principales, sin mandato concreto para ello y al margen de las rutinas burocráticas que deben asumir. Sólo en casos de extrema gravedad para la seguridad del país, el trabajo preventivo se integra plenamente y en igualdad de condiciones respecto al resto de tareas a desarrollar en relación a los conflictos.

En la misma línea, se detecta una ausencia casi total de mecanismos institucionalizados de seguimiento y valoración del amplio espectro de disputas intraestatales, regionales o subregionales que se suceden en el mundo a diario. Por lo tanto, tampoco se produce la consecuente vinculación de esas alarmas con la planificación de diferentes alternativas posibles de intervención, valoradas en función de experiencias pasadas y del contexto particular en que se desarrolle el conflicto.

En algunas oficinas regionales y unidades funcionales de algunos departamentos, se detecta una actividad más sistematizada de alerta temprana, que se encuentra normalmente focalizada en determinadas

áreas geográficas (Rusia, Latinoamérica), en determinados tipos de crisis (terrorismo, drogas, amenaza nuclear) y orientada a apoyar determinado tipo de intervenciones preventivas (diplomacia, mantenimiento de la paz). Como consecuencia, el conflicto es visualizado desde esa perspectiva particular y no se entra en un análisis más global que diera como resultado diferentes políticas de actuación según el estadio en el que se encuentre el mismo. En definitiva, el gobierno de Estados Unidos manifiesta con este tipo de dinámicas una clara voluntad de no comprometerse con la detección y resolución de factores causales de medio y largo plazo que puedan originar un conflicto violento en un momento dado, incluso en países geopolíticamente críticos (Corea del Norte, Irán, Irak, China, Ucrania).

El gobierno de los Estados Unidos ha realizado escasos progresos en institucionalizar un proceso para la prevención de conflictos. Como prueba de ello, muy pocos departamentos disponen de un plan para desarrollar diplomacia o acción preventiva. Otro dato relevante es que sólo un 3 % de los Planes de Desarrollo de Misiones (Mission Performance Plan) incluyen análisis de vulnerabilidad y ninguno contempla atender sus consecuencias. Un ejemplo de las dificultades que se advierten en la administración estadounidense para desarrollar una estrategia en prevención de conflictos es la Iniciativa para el Cuerno de África (Greater Horn of Africa Initiative). En el diseño y activación de la misma, se puso mucho más énfasis en la cuestión financiera que en la orientación preventiva.

Una de las posibles causas de la ausencia de un plan efectivo para la prevención de conflictos en el gobierno de los Estados Unidos puede residir en el resultado de una mezcla de escepticismo sobre la factibilidad de llevar a cabo una eficaz política preventiva y la desconfianza acerca de la eficacia de los sistemas de alerta temprana para detectar con suficiente anticipación futuros estallidos violentos de los conflictos.

No obstante, USAID¹⁹ está empezando a institucionalizar una sólida capacidad de diagnosticar las causas estructurales y profundas de los conflictos violentos así como de identificar los factores multiplicadores e inhibidores de esa situación. Al mismo tiempo, se está desarrollando toda una batería de herramientas analíticas y programáticas para mitigar o, en el mejor de los casos, prevenir la salida violenta de los conflictos. El interés del gobierno de los Estados Unidos en general, y de su Departamento de Estado en particular, por desarrollar

¹⁹ Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional.

una batería sistematizada de medios para actuar en la prevención de conflictos permanece a un elevado nivel. Las iniciativas al respecto siguen surgiendo pese a la ausencia de una política clara en este campo.

III.1. Misión y objetivos

La misión de la actual política de prevención de conflictos de USAID es la siguiente: «La Agencia mantiene su compromiso de desarrollar estrategias preventivas adicionales para países y/o regiones con el fin de atender las causas profundas de los conflictos violentos y de las crisis políticas y económicas siempre y cuando éstas supongan una amenaza para los objetivos estratégicos de USAID o para los intereses generales de Estados Unidos. Nuestro objetivo es mejorar el uso de la ayuda al desarrollo para mitigar y, hasta donde sea posible, prevenir potenciales crisis económicas y políticas».

El Plan Estratégico Interagencial sobre Asuntos Internacionales (Inter-Agency International Affairs Strategic Plan), en su revisión de 1999, indica que el gobierno de los Estados Unidos de América procurará encontrar la manera de reducir los conflictos regionales en parte mediante «la atención, tanto multilateral como bilateral, a las causas profundas de los conflictos a través del empleo de la ayuda al desarrollo y del apoyo a la democracia». Este plan considera la prevención de conflictos como un tema transversal importante.

La política de prevención de los Estados Unidos se encuentra muy centrada en la propia gestión de la ayuda que presta USAID, en tratar de mejorar los resultados de la misma.

USAID centra gran parte de su actividad en obtener un impacto positivo sobre la resolución de conflictos étnicos. Su misión se focaliza en la prevención y gestión del conflicto étnico y en la reconstrucción posterior al mismo. Si el conflicto se internacionaliza o alcanza una dimensión altamente violenta, su papel es de mero consejero de las agencias y entidades diplomáticas.

Los intereses de los Estados Unidos, la consecución de los objetivos de USAID y la salvaguarda de los resultados alcanzados con la ayuda o «inversión»²⁰ para el desarrollo proporcionada por este país condicionan seriamente la política preventiva a desarrollar.

²⁰ Denominación de USAID para la ayuda al desarrollo.

El Departamento de Defensa reclama, desde el cumplimiento de su misión²¹, una participación importante en la pacificación del mundo. Su papel es claramente más reactivo que preventivo. Para poder prestar su apoyo a las fuerzas multinacionales de pacificación después del fin de la guerra fría, el Departamento de Defensa ha tenido que desarrollar nuevas políticas e iniciativas centradas en la prevención de conflictos, cooperación civil-militar, gestión de crisis, despliegue preventivo, mantenimiento de la paz, y alerta temprana.

La principal herramienta utilizada para desarrollar su capacidad en prevención de conflictos y gestión de crisis ha sido un amplio programa formativo. El refuerzo de la operatividad de las estructuras militares en ese tipo de situaciones ha constituido el foco principal de atención de estas actividades. En el caso de la iniciativa de respuesta a las crisis africanas, se ha dado el resultado positivo de la incorporación de ONG al proceso formativo. Las reticencias iniciales fueron superadas, y la cooperación civil-militar para el desarrollo de intervenciones de emergencia ha salido reforzada. Las Unidades de Asuntos Civiles (Civil Affairs Units) son el principal exponente de esta interacción positiva. Su objetivo operativo se concentra en la adopción de medidas para la prevención de conflictos y la reconstrucción postconflicto. Su mayor contribución es la de convertirse en los puntos focales para la coordinación en el apoyo a población civil con otros estamentos del gobierno de los Estados Unidos y con otras organizaciones internacionales y no gubernamentales.

A pesar de la determinación del Departamento de Defensa para desarrollar estrategias más sólidas en gestión de crisis y prevención de conflictos, el Congreso de los Estados Unidos ha mantenido sistemáticamente un presupuesto limitado para este tipo de actividades. La actuación ad hoc del citado departamento en prevención de conflictos y gestión de crisis ha sido la tendencia que se ha impuesto desde el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council).

El enfoque de defensa de los intereses de Estados Unidos ha sido y aún es el punto de partida de la gran mayoría de las políticas de su gobierno, incluida la estrategia de prevención de conflictos. Sin embargo, este enfoque adolece de importantes limitaciones y debilidades, cuales son: los intereses son variables y dificultan un diseño estable de cualquier estrategia, su concreción está sujeta a las capacidades, limitaciones, oportunidades y amenazas que sucedan en el país en cada mo-

²¹ La misión del Departamento de Defensa es «proteger a los Estados Unidos de amenazas directas y ayudar al mantenimiento de la paz y estabilidad en regiones críticas para los intereses del país».

mento y, en realidad, los intereses son reflejo o consecuencia de una determinada estrategia ya definida previamente.

Con vistas a formular una acertada estrategia de prevención de conflictos, estas deficiencias y limitaciones podrían ser corregidas o superadas mediante un enfoque centrado en las necesidades, ya que éstas tienen cualidades de mayor permanencia (necesidad de seguridad, dinamismo económico, etc.), se configuran al margen de los condicionantes puntuales que se sucedan en un país determinado y son fuente originaria del diseño estratégico. Este cambio metodológico contribuiría a diseñar estrategias y políticas de prevención que tuvieran perspectiva de largo plazo y se podría identificar claramente su aportación al logro de la visión futura del país y del mundo en general.

III.2. Actores implicados

La política de prevención de conflictos de los Estados Unidos aspira a coordinar estrategias y acciones a nivel interno, entre los diferentes entes de su gobierno implicados en este ámbito. También se aspira a ampliar esta coordinación y complementación de acciones a nivel externo, con otros países, especialmente con la UE, y con otros actores como las ONG y la empresa privada. Además de la ganancia en términos de eficacia que eso supone, también se consiguen reducir costes y compartir riesgos. En cualquier caso, resulta evidente que la complejidad del reto que plantea la prevención de conflictos obliga a la adopción de una estrategia multilateral desde la que se cree una red que aglutine a los actores más relevantes al respecto.

De lo anterior se deduce que el gobierno de Estados Unidos, y en particular la Agencia USAID, debieran, cuando menos, intensificar la comunicación y cooperación con organismos internacionales, ONG, corporaciones transnacionales y, lo más importante, con la sociedad civil, organizaciones locales y comunidades de base de los países directamente implicados. Uno de los aspectos que más destaca en el enunciado de la política de prevención de los Estados Unidos es la ausencia de referencia alguna a los países y poblaciones afectadas potencialmente por los conflictos. El estímulo simultáneo a todos los niveles de la sociedad donde se detecte un alto riesgo de conflicto violento resulta esencial e ineludible, e implica una alta carga de dificultad, trabajo y responsabilidad.

Por consiguiente, se reafirma la necesidad de adoptar algún tipo de estrategia conjunta entre diferentes actores. Este desafío plantea asimismo la deseabilidad de una política de cooperación internacional y,

en particular, de prevención de conflictos que se sustente en unas relaciones más simétricas acerca de las cuestiones económicas, políticas y sobre seguridad. USAID, debido a su ámbito de actuación, podría desempeñar el papel de facilitador en la creación de un espacio donde se integren estos procesos de concertación y cooperación con agentes externos al propio gobierno.

Uno de los condicionantes clave de la política preventiva estadounidense es la adjudicación de un papel activo y relevante al ejército en las actuales circunstancias internacionales, bien directamente bien a través de la OTAN o de los cascos azules de NU. No obstante, el desarrollo de misiones de prevención conjuntas entre las agencias civiles y el ejército se enfrenta a un importante obstáculo de partida cual es el uso de lenguajes institucionales y de métodos operativos distintos, además de los tradicionales recelos mutuos. Se carece aún de mecanismos de transición del ejercicio de una autoridad militar a un liderazgo civil en este tipo de misiones. Se advierte, igualmente, una escasa coordinación entre las ONG y los cuerpos militares en este tipo de actuaciones, así como una pobre comprensión de que el papel de los militares no tiene porqué circunscribirse a la intervención directa.

Desde el gobierno y otro tipo de organizaciones o instituciones de los Estados Unidos se debería apoyar a organizaciones de base que posibiliten transformaciones reales y significativas en situaciones de formación latente de un conflicto violento. En este contexto, el papel a fomentar en la ciudadanía estadounidense sería el de convertirse en actores políticos que ejemplifiquen un liderazgo no amenazador al resto del mundo, de tal manera que se vaya, cuando menos, poniendo límites al resentimiento antiamericano y reduciendo las probabilidades de que se produzcan amenazas o atentados contra las entidades, individuos o intereses de este país.

En este sentido, sería deseable abrir un debate interno sobre cómo modificar la política exterior y la política de ayuda al desarrollo para responder adecuadamente a los nuevos desafíos de un mundo en constante transformación y, especialmente, para facilitar la creación y funcionamiento de instituciones locales que ejerzan un auténtico autogobierno. Una condición indispensable para resolver los conflictos que se suceden en una sociedad de manera no violenta es que los ciudadanos alcancen un sentimiento de propiedad respecto a las instituciones nacionales, para lo cual es fundamental que la creación de las mismas se realice conforme a un diálogo abierto y con un alto nivel de participación popular.

La consecución de este estado final deseable demanda el desarrollo de una política de apoyo a la investigación acerca del diseño y operatividad de este tipo de instituciones, que permiten desarrollar una autén-

tica democracia participativa autoregulada. Otro elemento necesario en este línea estratégica es el fomento de un liderazgo local de este proceso mediante la capacitación tanto de los líderes locales como de los profesionales de USAID. En el segundo de los casos, esta política debería verse acompañada por un mayor reconocimiento y recompensa por la asunción de un papel de compromiso público a nivel político con estas causas. El resultado final de este conjunto de políticas sería la transformación de estados débiles en sistemas sólidos de gobernación capaces de resolver por sí mismos los conflictos que se sucedan en sus países correspondientes.

III.3. Tipología de estrategias preventivas

El eje central de la política de prevención de conflictos promovida por el gobierno de los Estados Unidos se encuentra en el desarrollo institucional a través del fortalecimiento de una gobernabilidad democrática fundamentada en el estado de derecho, del desarrollo de economías estables de mercado y de una floreciente sociedad civil. La activación de esta estrategia se desea enfocar desde la visión de los propios actores locales para promover el autogobierno.

En el contexto actual de globalización, la consideración de una reformulación de las políticas encaminadas a prevenir conflictos violentos en el mundo conduce necesariamente a reconsiderar los conceptos tradicionales de seguridad nacional, para abarcar fenómenos y tendencias transnacionales en el terreno político, económico y social que tendrán, sin lugar a dudas, impacto en las necesidades fundamentales de la población estadounidense. La visión reduccionista de la asistencia exterior del gobierno de los Estados Unidos como un medio al servicio de los intereses de la seguridad nacional ha quedado obsoleta. Las presiones demográficas, las amenazas medioambientales, la inestabilidad económico-financiera, el papel de los nuevos actores multinacionales son desafíos y problemas que reclaman un enfoque transnacional y a largo plazo de la seguridad nacional que sintonice con las políticas de prevención de conflictos. La simbiosis entre ambas parece imprescindible.

Se aprecia una desconexión entre las estrategias de la administración estadounidense para promover la seguridad humana, la propia concepción de la seguridad nacional y los planes y políticas impulsadas dentro del campo del desarrollo y de la lucha contra la pobreza.

Una manifestación de lo recién apuntado es que dentro del trabajo de transición en determinadas sociedades que han sufrido un período de desestructuración y fragmentación, se considera a la actividad de re-

construcción como tarea preventiva, principalmente para evitar que las dinámicas de ruptura y violencia reboten. Sin embargo, estos procesos no se encuentran ligados o insertos en los planes de promoción de un desarrollo a medio y largo plazo.

En la misma línea, el trabajo en apoyo a la gobernabilidad carece de enfoque alguno relativo a la cobertura de las necesidades que plantea una eficaz política preventiva.

Unicamente se ha realizado un intento de desarrollo de una planificación estratégica integral y multisectorial sobre las áreas de cooperación en la atención a la crisis del Cuerno de Africa, aunque aún es muy pronto como para considerar que está debidamente asentada.

Los progresos y planes operativos diseñados desde la administración estadounidense en este sentido deberían orientarse a partir de la identificación de las necesidades preventivas que se plantean desde países particularmente vulnerables o propensos a sufrir conflictos violentos y alcanzando un consenso mínimo de cómo responder a las mismas. Las connotaciones geopolíticas que pudieran surgir en torno a estas cuestiones deberían quedar relegadas a un segundo plano. Lo verdaderamente importante es contribuir a que cada sociedad sea capaz de aprovechar el máximo de su potencial y se configure una capacidad propia de gobernabilidad interna que permita resolver los conflictos sin recurrir a la violencia. En este sentido, los Estados Unidos están en una posición ideal para facilitar el entorno y la plataforma mínima para propiciar este proceso en numerosas sociedades con altos niveles de tensión y vulnerabilidad pero, hoy en día, carece de los mecanismos apropiados en unos casos y de la confianza y voluntad en otros para desempeñar con prestancia este papel.

Se ha avanzado en el sentido de que en los últimos dos años la prevención de conflictos ha adquirido una mayor importancia dentro de la política de cooperación internacional de Estados Unidos. Una muestra de ello es que cualquier estrategia de desarrollo que se diseñe para una región o país determinado debe estar fundamentada en el análisis de las causas estructurales de su dinámica conflictual propia. USAID se muestra favorable a que la prevención de conflictos deba ser un componente permanente de cualquier programa de desarrollo. La investigación en este terreno debería contribuir a diseñar una política más sistematizada de prevención de conflictos.

La estrategia recurrente de USAID para apoyar iniciativas preventivas se fundamenta en la reestructuración y el crecimiento económico, el asentamiento de la democracia y la gobernabilidad y la estabilidad social. El asentamiento de una sociedad civil organizada y dinámica es uno de los pilares operativos de esta estrategia. Los me-

dios más recurrentes son la mejora de la seguridad ciudadana, el apoyo a las organizaciones locales y comunidades de base, el apoyo formativo y educativo, la promoción del compromiso local en la solución de los problemas y la expansión de actividades mediáticas que contrarresten los mensajes de división y enfrentamiento entre las comunidades.

En la política de prevención de Estados Unidos, no se hace referencia a la naturaleza multidimensional de los conflictos, sólo parece que se va a atender a sus aspectos económicos y políticos. La taxonomía empleada para clasificar los conflictos potenciales que se identifiquen es una muestra de ello: conflictos mortales, crisis económicas, crisis políticas o emergencias complejas.

No se crea una estrategia ni una política preventiva propia, sino que se introduce un matiz preventivo a la estrategia y política de ayuda al desarrollo. Esta consideración parece de carácter secundario, como un añadido, puesto que el carácter preponderante de las acciones a emprender es la mitigación, mientras que la prevención queda condicionada a ésta. Se trata de una política de carácter más reactivo que preventivo. Las acciones en prevención de conflictos y en gestión de crisis se desarrollan de manera *ad-hoc*, sin que se enmarquen en una estrategia definida, con la ausencia de políticas y procedimientos formales, y sin un arraigo sistematizado en las tareas habituales de los funcionarios que se ocupan de estas cuestiones.

La ayuda humanitaria continua considerándose como una actividad enfocada primordialmente a la mitigación de los efectos de un desastre, sea éste de origen humano o natural. Por lo tanto, no se considera la vertiente preventiva de la asistencia humanitaria.

Se aprecia una definición deficiente de los planes estratégicos integrados en materia de prevención de conflictos entre USAID y el Departamento de Estado. La diplomacia sigue jugando un papel preponderante dentro de la política preventiva estadounidense. El Departamento de Estado maneja la diplomacia como un instrumento de poder, esencial para mantener unas relaciones internacionales que respondan a los intereses de los Estados Unidos, para responder a las crisis y para alcanzar sus objetivos internacionales. Ello no es más que un síntoma reflejo de la estrecha ligazón que existe entre la política exterior y las estrategias preventivas. En este sentido, los principios que orientan la segunda coinciden con los argumentos tradicionales de la primera, es decir, promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos y de la libertad de mercado, y el fortalecimiento institucional de organismos que pueden garantizar unas bases duraderas de paz y prosperidad global (ej. OTAN). Las actuaciones más recientes de Estados Unidos en el

exterior pueden considerarse una prueba más de que estas declaraciones están más cercanas de lo retórico que de lo efectivo.

De todos modos, la manera de entender y valorar correctamente estos principios es teniendo en cuenta que por encima de todos ellos está el ejercicio del liderazgo (político y económico) mundial por parte de Estados Unidos, tal y como es reconocido abiertamente por los mandatarios de este país. Un segundo objetivo estratégico superior es el ejercicio de una contribución significativa para la consecución de un mundo mejor (según, claro está, su concepción de esta situación final deseada y en concordancia con el objetivo anteriormente citado).

III.4. Estructura y recursos

La gran burocracia estadounidense se constituye en una clara barrera al desarrollo de una adecuada, integrada, consistente y eficaz política de prevención de conflictos. En su articulación, se advierte la coexistencia de una multiplicidad de actores de la administración americana que tratan el asunto y desarrollan iniciativas en torno a la prevención de conflictos sin que haya una política, estrategia u organismo que las reúna, coordine o integre bajo una misma orientación y principios. En este sentido, se pueden citar al menos al Departamento de Estado, al Departamento de Defensa, a USAID e incluso al Tesoro.

Una de las consecuencias de esta situación político-administrativa o quizás una de las causas de porqué se ha llegado a este estado de dispersión sea la ausencia de un objetivo claro y concreto, con su correspondiente plan de desarrollo de una política consistente y sistematizada en prevención de conflictos. En su lugar, se ha tratado esta cuestión como un tema aparte, sin conexión con los principios reguladores y las estrategias formuladas y activadas en torno a la gobernabilidad, el crecimiento económico y la seguridad medioambiental. Las diferentes agencias, departamentos y oficinas que desarrollan en alguna ocasión actividades relacionadas con la prevención de conflictos trabajan sin referentes claros. En este sentido, sería deseable que se desarrollara una plataforma estratégica y operacional sobre la prevención de conflictos que partiera de una concepción transversal de esta cuestión y, por consiguiente, tuviera su reflejo en las diferentes áreas donde tiene relevancia.

Este obstáculo burocrático queda también reflejado en el propio funcionamiento de USAID. La agencia desarrolla múltiples actividades relacionadas con la prevención pero sólo recientemente ha habido algún intento de integrarlas dentro de una perspectiva multisectorial

donde queden representadas las diferentes áreas de USAID implicadas en el tema. USAID no dispone de una unidad u oficina destinada expresamente a la sistematización y coordinación de los numerosos instrumentos y programas²² que se dedican dentro de la agencia a la prevención de conflictos. Cada departamento, oficina o unidad de la agencia puede trabajar de una manera semiautónoma y fijarse sus propias políticas de prevención de conflictos sin consultar al resto. A nivel geográfico, cada agencia delegada de USAID desarrolla su propio procedimiento para trabajar en el área de prevención de conflictos.

Las dificultades que estas líneas de actuación futuras plantean se prevén afrontar desde el gobierno de los Estados Unidos a través de la creación de un nuevo sistema de colaboración interagencial que permita mejorar la gestión de la información y la distribución racional y eficaz de tareas. En este sentido, de nuevo USAID podría, por su amplia experiencia y por sus cualidades y capacidades operativas, aprovechar la oportunidad de liderar la estructura preventiva interagencial. Ello le proporcionaría estabilidad para su supervivencia pese a la tradicional desconexión con el resto de agencias dedicadas a asuntos de política exterior. Una posible propuesta de reordenación inicial de las responsabilidades en el campo de la prevención de conflictos puede que sea la adjudicación del liderazgo en la gestión de las problemáticas relativas a la prevención a largo plazo a USAID y que el Departamento de Estado se encargue de los casos que demandan una actuación a corto plazo, con apoyo técnico puntual de la citada Agencia. Por el momento, USAID ya ha reconocido la necesidad de una mayor coordinación interna en cuanto a las estrategias a seguir en prevención de conflictos y ha recurrido a programas exitosos como modelos de referencia al respecto.

No obstante, el auténtico problema a nivel de gestión interna de la política de prevención de conflictos en el gobierno de los Estados Unidos es común a la política exterior y a la de seguridad nacional. La ausencia de una visión estratégica conjunta, integradora y consistente sobre estas cuestiones se manifiesta, entre otras cosas, en la existencia de una política de prevención de conflictos demasiado difusa y fragmentada y, por consiguiente, poco eficaz.

²² Algunos de los principales instrumentos de USAID en la prevención de conflictos serían la Oficina para Iniciativas de Transición (Office of Transition Initiatives), Departamento para Europa del Este y los Nuevos Estados Independientes (Eastern Europe and Newly Independent States Bureau), Iniciativa para el Gran Cuerno de África (Greater Horn of Africa Initiative), y la División para Crisis, Mitigación y Recuperación (Crisis, Mitigation and Recovery Division).

Hasta la fecha, el gobierno de los Estados Unidos ha manifestado una acusada tendencia a afrontar las referidas problemáticas de una manera parcelada, diferenciando los campos de la seguridad, la política y la cooperación internacional. Como consecuencia, los programas y políticas desarrolladas en estos ámbitos se han distinguido por su carácter segmentado, de limitado alcance y de corto plazo. Los resultados obtenidos han respondido únicamente a la cobertura de intereses puntuales que se han mostrado insuficientes para proporcionar auténticas líneas de solución a las dinámicas propias de los diferentes conflictos o situaciones de desestructuración y a sus causas más profundas.

USAID lanzó la idea de desarrollar una Planificación Estratégica Integrada (Integrated Strategic Planning) junto con el Departamento de Estado para poder disponer, al menos, de un conjunto común de objetivos en política exterior que le sirvieran como referente desde el que diseñar sus propios programas. La iniciativa no fructificó por varios motivos. Por un lado, las instancias superiores del gobierno no le dieron el empuje y respaldo suficiente. Por otra parte, el elevado número de crisis y emergencias complejas a atender en el corto plazo captan por completo la atención y la dedicación de los responsables máximos de la administración estadounidense, y la introducción de posibles mejoras o investigar en nuevas estrategias de futuro no encuentran el acomodo suficiente. A esto se añade el obstáculo que supone confrontar una tendencia firme de reducir los presupuestos públicos y recortar personal de las diferentes instancias administrativas.

No obstante, se constata que USAID está desarrollando una amplia gama de actividades, programas y estrategias en asociación con otros actores para ayudar a la prevención y mitigación de las causas estructurales de los conflictos violentos. Normalmente, en estas actuaciones se adopta una perspectiva multisectorial y se recurre a diferentes entidades y expertos de la administración estadounidense. Lo que se echa en falta es, por un lado, una mayor sistematización de este tipo de colaboraciones, lo cual conduce a la siguiente demanda, cual es la adopción de una visión común en dicha administración acerca de la prevención de conflictos y del papel a desempeñar por el gobierno de los Estados Unidos.

También se advierte la necesidad de hacer un inventario del conjunto de recursos e iniciativas que se encuentran dispersos en el marasmo de este cuerpo administrativo, y que podrían aprovecharse o reconducirse hacia una única estrategia y programa operativo en materia de prevención de conflictos violentos que estabilice y aporte eficacia y eficiencia en el largo plazo.

Se destinan escasos recursos adicionales para este enfoque complementario de la ayuda al desarrollo. Se menciona expresamente que la atención de aquellos conflictos potenciales que se identifiquen ha de realizarse con los fondos actualmente disponibles. En el mejor de los casos, USAID actúa como palanca para que otras organizaciones o instituciones alcancen nuevos recursos para desarrollar acciones preventivas.

La escasez de recursos es una manifestación bastante habitual del carácter no prioritario que tienen las actividades de prevención de conflictos dentro de la administración estadounidense. Se han dado situaciones en las que disponiendo de un programa preventivo perfectamente diseñado y con pretensiones de impacto ambiciosas, finalmente no se ha llevado a cabo por circunstancias particulares de los diferentes organismos implicados. Este es, por ejemplo, el caso de la iniciativa RADAR (Conflict Prevention Reporting, Analysis, Decision-Making and Response System) para el Gran Cuerno de África. USAID encontró otras actividades más prioritarias en ese momento, el Departamento de Estado no lo respaldó ni financiera ni operativamente y las misiones en el terreno lo rechazaron porque se trataba de algo impuesto desde Washington. En toda esta dinámica conducente a una ausencia de compromiso, nadie en el gobierno de los Estados Unidos tomó la iniciativa de darle prioridad a este proyecto.

Las políticas de financiación de proyectos o iniciativas de prevención de conflictos por parte del gobierno de los Estados Unidos deberían superar su aversión a comprometerse en el largo plazo. Por el contrario, esta administración debería manifestar su alto grado de compromiso mediante el apoyo sin reservas ni limitaciones de tiempo al desarrollo de un diálogo sostenido entre las partes implicadas en las diferentes situaciones de alta inestabilidad detectadas. Sin embargo, al no considerar el gobierno estadounidense que la prevención de conflictos sea una prioridad, provoca que sus funcionarios nunca encuentren ni el tiempo necesario ni el momento oportuno para dedicarse a tareas de tan largo alcance y resultados tan poco visibles.

IV

La política de prevención de conflictos violentos de la Unión Europea

La UE es un actor principal en la esfera internacional, que ejerce un claro liderazgo, principalmente a nivel comercial y en cooperación política y económica. Su papel puede llegar a ser determinante según la situación que se aborde, y puede propiciar la implicación de otros actores relevantes de la escena internacional. En su seno convive una amplia variedad de intereses que, según el caso, pueden converger o no, y que en ocasiones no se manifiestan o discuten claramente. Esa falta de canalización de una voluntad política consistente, decidida y común se ve negativamente reafirmada por una debilidad orgánica y operativa. El resultado es que la UE no aparece con una posición única y sólida ante la opinión pública internacional. Su capacidad de actuación e influencia se ve coartada y su credibilidad seriamente dañada.

No obstante, sería conveniente reconocer al mismo tiempo que el propio proceso de integración europea supone un gran proyecto de prevención de conflicto violento enfocado desde una perspectiva de largo plazo y con atención preferente a sus causas estructurales. Por consiguiente, la UE no debiera olvidar o menospreciar la sistematización de esta experiencia como fuente primordial de aprendizaje e inspiración para el diseño de su política preventiva de cara al exterior. Los procesos actuales de ampliación de la UE podrían, por lo tanto, encuadrarse dentro de las acciones preventivas de más largo y profundo alcance. Las condiciones impuestas a países, principalmente de Europa central y oriental, para formar parte del proyecto comunitario tienen una incidencia directa en la consolidación de la paz y en los procesos de transición, reconciliación y reconstrucción. No obstante, no parece

que esta poderosa herramienta y capacidad en manos de la UE sea plenamente aprovechada para el diseño y activación de la naciente política de prevención, tanto por falta de inversión y reflexión sistematizadora como por la escasa conexión entre unos procesos y otros.

La UE dispone de unas capacidades, recursos y potencialidades inmejorables para ejercer un papel destacado y prácticamente irremplazable en la prevención de conflictos violentos a nivel mundial. Su bagaje histórico y cultural, su situación económica, financiera, tecnológica y política, sus relaciones comerciales y diplomáticas, su papel como primer donante de ayuda internacional, y su potencialidad en medios militares avalan esta privilegiada posición en materia de prevención de conflictos. La realidad actual y los resultados alcanzados hasta la fecha ofrecen un importante margen de mejora respecto a esas posibilidades por descubrir y activar.

IV.1. Misión y objetivos

La orientación global de la política preventiva de la UE está repleta de buenas intenciones y del logro de fines muy loables. Así, en el Programa de la UE para la prevención de conflictos violentos, aprobado en 2001 durante la presidencia sueca, se afirma que «las acciones de la Unión se emprenderán con arreglo a los principios y objetivos de la Carta de Naciones Unidas».

La Comisión Europea ha adoptado una definición de prevención de conflictos de carácter cortoplacista y superficial²³. La atención a las causas estructurales del conflicto y la posible resolución del mismo se encuadrarían dentro de las acciones denominadas de construcción de la paz. Esta diferenciación conceptual condiciona el diseño de la política preventiva de la UE y queda reflejada en su aplicación operativa. Se advierte una cierta incoherencia entre este enfoque y las declaraciones del comisario para desarrollo y ayuda humanitaria, Poul Nielson, cuando afirma que «nuestra capacidad de prevenir conflictos se basa en nuestros instrumentos de desarrollo. De hecho, considero la cooperación al desarrollo como la contribución más importante que Europa puede hacer para prevenir los conflictos en países en desarrollo»²⁴. El

²³ Según la Comisión Europea, prevención de conflictos es «el conjunto de acciones emprendidas en el corto plazo para reducir tensiones manifiestas y/o prevenir el estallido o la repetición de un conflicto violento» (europa.eu.int/comm/development/prevention/definition.htm).

²⁴ Foreign Policy Center, Londres, 8 de febrero de 2001, en AGUIRRE, M. y BRUHN, C. (2002: 30).

mismo comisario asegura que «sin progreso en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz no podremos ganar la batalla de la lucha contra el hambre». De estas declaraciones parece derivarse una clara conexión entre la solución de la pobreza y la pacificación. En la práctica, las políticas de la UE aún no están debidamente articuladas como para perseguir con eficacia y determinación este doble objetivo al unísono.

La prevención de conflictos aparece como un objetivo explícito en la agenda política de la UE a comienzos de los 90. La Comisión aspira a mejorar la eficiencia en esta área y lograr una mejor coordinación con los países miembros para desembocar en una Política Exterior y de Seguridad Común que sea coherente y efectiva. La política de cooperación al desarrollo serviría para abordar las causas estructurales de los conflictos y se pondrían en funcionamiento mecanismos para reaccionar con mayor rapidez ante situaciones de estallido violento²⁵.

Desde 1995, la UE viene desarrollando un marco conjunto para su política de prevención de conflictos y de consolidación de la paz. Se han elaborado numerosos informes y se ha comenzado a crear una importante estructura institucional al respecto. Un documento clave fue el que recoge las conclusiones del Consejo Europeo de 4 de diciembre de 1995 acerca de la diplomacia preventiva, la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz en África.

En enero de 1997, la UE, bajo la iniciativa del eurodiputado Michel Rocard y la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de junio de 1995, creó el Conflict Prevention Network (CPN) para analizar potenciales conflictos y opciones para combatirlos. El fin último era formular una política conjunta ante los conflictos de Europa del Este, Magreb, Oriente Medio y África Subsahariana. El problema es que los intereses de cada país limitan la formación de una política común.

En diciembre de 1998, el Consejo reafirmó su compromiso de diciembre de 1995, y amplió su mandato más allá de África en las conclusiones relativas al papel de la cooperación al desarrollo en el fortalecimiento de la consolidación de la paz, la prevención y la resolución de conflictos. Como consecuencia, algunas líneas de financiación comunitarias han incluido aspectos relacionados con la gestión de conflictos y la Dirección General de Desarrollo ha trabajado con el CPN en el diseño de herramientas prácticas para el análisis de los mismos.

Desde abril de 2000, parece que la UE ha reorientado su política de cooperación al desarrollo hacia conflictos dentro de Europa y vuelve a

²⁵ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 109-110).

centrarse en aspectos puramente económicos del desarrollo (libre comercio e inversión directa exterior). Este enfoque recupera una parte fundamental del espíritu original de la política de prevención de conflictos de la UE, cual es la primacía de la defensa de los intereses propios y de garantizar la estabilidad en la región circundante²⁶. La estrategia de ampliación de los países miembros y el reconocimiento al peso específico de la UE en la esfera internacional son dos factores que ejercen un poderoso influjo sobre la focalización recién apuntada de las políticas preventivas.

Esta nueva tendencia puede suponer un alejamiento de la atención a las causas estructurales de los conflictos. Además, la prevención de conflictos no aparece como un tema prioritario a incorporar de manera transversal a sus políticas. Se mantiene el compromiso de apoyar la gobernabilidad de países en crisis, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la sociedad civil y el diálogo con un amplio espectro de actores. Sin embargo, las propuestas de diálogo entre gobiernos y sociedad civil no son tan fuertes como las contempladas en el Acuerdo de Cotonou. También se echa en falta una mayor concreción en el desarrollo real de los temas anteriores.

En el Acuerdo de Cotonou (junio 2000) entre la UE y los países de la ACP, uno de sus artículos recoge expresamente compromisos para atender las causas estructurales de los conflictos; fortalecer la legitimidad democrática y eficiencia de los gobiernos; equilibrar las oportunidades económicas, políticas, sociales y culturales entre todos los segmentos de la población; establecer mecanismos efectivos para la mediación, negociación y reconciliación pacífica entre los distintos grupos de interés; apoyar la gestión regional de los escasos recursos naturales; abordar el problema de los niños soldado; apoyar la desmovilización y la reintegración de ex-combatientes; y enfrentarse a los problemas del intenso comercio ilegal de armamento y de la proliferación de minas antipersonales y armas ligeras. También se recoge que, en caso de conflicto violento, las partes firmantes adoptarán las medidas adecuadas para prevenir la intensificación de la violencia, limitar su extensión territorial y facilitar la resolución pacífica de la disputa. Se hace una mención expresa a evitar el desvío para fines bélicos de los fondos destinados para los programas de desarrollo. Para situaciones postconflicto, se prevé por todas las partes la creación de los lazos necesarios entre las medidas de emergencia, de rehabilitación y de cooperación al desarrollo.

²⁶ GARCÍA-BALTASAR, J.L. (1998: 8).

Uno de los aspectos cruciales en la atención a las causas profundas de los conflictos es la participación de una sociedad civil organizada y activa en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo. El Acuerdo así lo reconoce y ofrece cuatro grandes áreas para llevarlo a cabo: información y consulta para el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo, acceso a financiación, implicación en la ejecución de programas de desarrollo, y construcción de capacidades. Uno de los principales obstáculos radica en articular la relación entre la UE, los gobiernos de los países ACP y la sociedad civil de los mismos. Este aspecto es de especial relevancia en situaciones donde existe una alta tensión interna entre los gobernantes y parte de la población.

Actualmente, la UE se encuentra involucrada en un amplio proceso de reflexión y reformulación de su política en prevención de conflictos. Sus objetivos básicos son la incorporación de un significativo número de instrumentos adicionales a esta política y mejorar la efectividad de los ya disponibles. A lo largo de 2001, durante las presidencias sueca y belga, surgieron importantes iniciativas que denotan que la prevención de conflictos pasa a formar parte de la agenda política de la UE.

Esta institución se ha planteado el desarrollo de una estrategia preventiva que se integre en el resto de políticas comunitarias. Como primer paso, en la Cumbre de Gotemburgo, se aprobó un programa comunitario sobre esta materia, en el que se resalta el compromiso por fijar la prevención de conflictos como un objetivo prioritario de las relaciones exteriores de la UE. Además, se optó por dar continuidad al proceso de construcción de la capacidad operativa necesaria para alcanzar la citada meta y de contribuir a una cultura global preventiva²⁷. A nivel más operativo, la dinámica elegida por la UE en materia de prevención se manifiesta en situaciones de reconstrucción postbélica, en la estabilización e integración regional, en la construcción institucional del estado, en la promoción de la sociedad civil, en procesos electorales, en la seguridad ciudadana y en la inserción comercial.

No obstante, algunos analistas predicen que, pese a que estos avances se lleven a cabo, la particularidad de los procesos de toma de decisiones y del funcionamiento institucional de la UE así como el carácter ampliamente no coercitivo de sus incipientes recursos militares limitarán sensiblemente el impacto de sus futuras acciones preventivas²⁸. Esta circunstancia se producirá con mayor probabilidad en casos

²⁷ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 117).

²⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2001: 45).

en los que el recurso a la violencia sea inminente o las partes ya estén combatiendo y sólo se muestren receptivas a una acción de fuerza.

Se aprecia, en ocasiones, una cierta incompatibilidad en conseguir simultáneamente avances en el diseño y activación de la citada política, y lo que supone el progreso propio de la integración europea. En otras ocasiones, las dificultades que encuentra el desarrollo de una Europa unida en lo político, social, administrativo y económico lastran igualmente el progreso en la construcción de una política preventiva común. Aunque también conviene reseñar que las oportunidades operativas que se están abriendo para el desarrollo efectivo de una auténtica política preventiva común, si son bien aprovechadas, pueden servir de cauce para la integración del resto de áreas contempladas en el proyecto de construcción europea. De hecho, la experiencia parece demostrar que la prevención de conflictos se ha convertido en el punto de anclaje desde el que construir una política exterior y de seguridad común.

En definitiva, tal y como se recoge en el informe del International Crisis Group (2001: 46), «la evolución de los mecanismos de prevención de conflictos de la UE y su eficacia dependerán de lo lejos que estén dispuestos a ir los países miembros en la delegación a las instituciones de la UE de sus poderes reservados en política exterior y de seguridad». Esta misma reflexión realiza la propia Comisión Europea²⁹ cuando expresa claramente que la capacidad de acción de la UE ante un potencial conflicto violento está grandemente supeditada a la voluntad política de los países miembros.

Por consiguiente, los avances que se esperen para el futuro se alcanzarán lentamente, paso a paso y a costa de reducir transitoriamente el nivel de impacto en la acción preventiva de la UE y de perder oportunidades de intervención concretas. Por ello es fundamental que, gracias a las nuevas estructuras y directrices en materia de política exterior de la UE o en paralelo al desarrollo y activación de las mismas, los países miembros vayan avanzando hacia un planteamiento político común que incorpore valores e intereses compartidos sobre los cuales se pueda construir una cultura común en materia de prevención de conflictos. Los progresos desde la vertiente tanto de la política exterior como de la interior debieran retroalimentarse mutuamente para confluir en la fijación de objetivos y prioridades comunes a partir de los cuales se pueda diseñar y aplicar con eficacia, entre otras, una auténtica política de prevención de conflictos de la UE.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA (ed.) (2001: 30).

IV.2. Actores implicados

Una de las principales directrices operativas de la actuación directa de la UE en materia preventiva es la coordinación con otros organismos e instituciones (los propios países miembros, OSCE, NU, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, OCDE, CICR, ONG, centros académicos, sector privado, etc.), así como con los gobiernos de otros países industrializados (principalmente, Estados Unidos, Canadá, Japón, Rusia, Noruega). En este sentido, se busca la aportación diferencial que complementa y refuerza el plan operativo y las cualidades del resto de actores. De hecho, la UE ha reconocido en más de una ocasión que su papel sería poner sus recursos a disposición de quien ejerciera el liderazgo de la comunidad internacional en acciones preventivas.

Uno de los pasos importantes de la incipiente política preventiva europea ha sido el apoyo declarado a favor del Mecanismo de Resolución de Conflictos de la OUA en 1997, como resultado del consenso alcanzado entre los países miembros respecto a la prevención de conflictos en África, el apoyo al mecanismo de prevención de conflictos de la ECOWAS, al proceso de paz de Lusaka (República Democrática del Congo) y a las negociaciones de paz de Burundi³⁰. La continuidad de esta política se ha producido a través de la Posición Común sobre prevención, gestión y resolución de conflictos en África adoptada en mayo de 2001. Se prevé el logro de estos objetivos «mediante el refuerzo de la capacidad y los medios de acción africanos en este ámbito, en particular apoyando a la OUA, a las organizaciones e iniciativas subregionales y a las organizaciones de la sociedad civil»³¹.

Se aprecia como positivo el carácter participativo que está teniendo el proceso de definición de la nueva política de la UE en prevención de conflictos. Una muestra de ello ha sido la creación, dentro de la Comisión Europea y por indicación del Parlamento Europeo, de la Red para la Prevención de Conflictos (Conflict Prevention Network). En este organismo se dan cita, entre otros, ONG y académicos expertos en este campo. La habilidad institucional para reflejar un interés propio de la UE, la confidencialidad con la que trabaja y la limitación para desarrollar autónomamente iniciativas de investigación han sido objeto de críticas y, en la actualidad, su futuro parece incierto. Sería una lástima perder esta oportunidad de configurar una política de prevención de conflictos consensuada y enriquecida por aportaciones de los principa-

³⁰ COMISIÓN EUROPEA (ed.) (2001: 8).

³¹ AGUIRRE, M. y BRUHN, C. (2002: 99).

les actores implicados en la misma, lo cual la dotaría, sin duda, de una mayor eficacia.

Otra iniciativa que supone un avance en el carácter participativo de la política de prevención de conflictos es el compromiso de la UE de ampliar el diálogo con agentes no estatales dentro del Acuerdo de Cotonou. Esta iniciativa debería aprovecharse, entre otras cosas, para mejorar la calidad de los análisis sobre situaciones de conflicto potencialmente violentas.

Una vía deseable para reforzar la vertiente analítica de los conflictos es el asentamiento de una relación más intensa y fluida con los actores del terreno, ya sean agentes locales o delegaciones y representantes de la UE. Sería igualmente aconsejable que esta línea de actuación se viera complementada por una mayor descentralización que fortaleciera y dotara de más autonomía a la capacidad operativa existente en el terreno. Siempre y cuando las políticas y estrategias generales estuvieran debidamente armonizadas y clarificadas y los criterios operativos se hubieran consensuado con anterioridad, gracias a esta modificación se lograría acortar el desfase temporal, ganar en flexibilidad operativa, involucrar más fácilmente a los actores locales y diseñar acciones más cercanas a las particularidades de la realidad sobre la que se desea intervenir. En este sentido, se echa en falta una mayor confianza y conocimiento por parte de la UE en el papel que puede desempeñar la sociedad civil en la prevención de conflictos.

Las delegaciones de la UE en el terreno podrían tener un papel preponderante en la política comunitaria de prevención de conflictos. Sin embargo, hoy en día esto no constituye una prioridad en las tareas que tienen encomendadas ni existe una formación adecuada del personal desplazado para desarrollar esa posible nueva función ni la Dirección General de Desarrollo puede prestarles apoyo al respecto. En consecuencia, estas delegaciones en zonas de alto riesgo no han desarrollado análisis completos y detallados del conflicto local. La UE debería adoptar decisiones para incrementar la capacidad de sus delegaciones para desarrollar por sí mismas programas de prevención, y delegar en ellas gran parte de la responsabilidad. También sería decisivo que el enfoque preventivo se incorporara en los programas de cooperación en funcionamiento y en los objetivos de los futuros proyectos de desarrollo.

IV.3. Tipología de estrategias preventivas

Los cuatro ejes estratégicos de la política de prevención de la UE son los siguientes:

- Establecer prioridades políticas claras para acciones de prevención.
- Mejorar su alerta rápida, la reacción temprana, su actuación y su coherencia política.
- Fomentar sus instrumentos de prevención a largo y corto plazo. Hacer un uso más sistemático y coordinado de los instrumentos de la UE para llegar a la raíz de las causas de los conflictos.
- Instaurar asociaciones eficaces de prevención. Promover la cooperación internacional con todos los socios de la UE (países asociados, ONG, organismos internacionales, etc.).

Como se puede comprobar, el plan estratégico es completo y presenta una gran potencialidad para generar un salto cualitativo en el campo de la prevención. Estas líneas estratégicas y la nueva estructura creada por la UE para desarrollar cada una de esas opciones configuran un modelo de incorporación de la prevención de conflictos de tipo «transformacional». La perspectiva preventiva ha sido adoptada como un punto prioritario de referencia en la planificación, toma de decisiones y ejecución de las políticas de cooperación al desarrollo, seguridad y exterior. Los dirigentes de la UE han reconocido la estrecha vinculación entre las áreas citadas y la dinámica de los conflictos. Por lo tanto, han decidido reformular los programas existentes de colaboración internacional bajo la perspectiva y con el propósito de contribuir decididamente a la prevención de conflictos violentos en los países y regiones con quienes se mantenga relaciones. La focalización de la ayuda sobre las causas estructurales del conflicto, la condicionalidad de toda cooperación al ejercicio de una adecuada gobernabilidad, y del respeto a las minorías y a los derechos humanos, y la promoción de la paz y la estabilidad mediante los diferentes programas de colaboración de la UE son pasos incipientes en esta nueva estrategia³².

La novedosa vertiente estratégica de la UE hace especial hincapié en la elaboración de análisis más sistemáticos de situaciones potenciales de conflicto para priorizar zonas donde desplegar la acción preventiva. Esta orientación se está empezando a plasmar en los informes de estrategia nacional (Country Strategy Papers) a través de la inclusión de evaluaciones sobre situaciones potenciales de conflicto y del empleo de indicadores adecuados a tal fin³³. Estos informes estratégicos son empleados como elementos de coordinación y ordenación de los procesos de integración de la perspectiva preventiva dentro de los programas de

³² VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 116).

³³ COMISIÓN EUROPEA (ed.) (2001: 11).

cooperación. No obstante, se detecta la inexistencia de un análisis y reflexión sobre el impacto en dinámicas de conflicto y prevención de la violencia que tienen la multitud de herramientas y proyectos actualmente en funcionamiento. Este papel analítico necesita ir acompañado de un sistema de alerta temprana ágil y eficaz para que las opciones de actuación sean claras y lo más amplias posible, debiéndose insertar estos instrumentos y fases en un proceso coherente que continúe con la planificación, toma de decisiones, aplicación y evaluación de las medidas preventivas.

La UE dispone de un amplio abanico de acciones que, aunque originalmente no fueran concebidas como tales, pueden ser interpretadas como medidas preventivas. Hasta ahora, estas iniciativas han carecido de una aproximación sistémica e integrada en cuanto a su aportación a fines preventivos en un conflicto latente concreto.

La UE presenta un balance con amplio recorrido en la adopción de medidas preventivas que contribuyen a atajar las causas estructurales de los conflictos, principalmente mediante acciones encaminadas a la consolidación de la paz, apoyando procesos de integración regional y programas de cooperación al desarrollo, y desarrollando vínculos comerciales. Sin embargo, estas acciones han resultado en muchos casos incompletas y, como consecuencia de ello, finalmente ineficaces para el fin preventivo que se buscaba.

En la UE predomina el paradigma de que mediante la combinación de medidas de cooperación al desarrollo, apoyo a la democratización y celebración de elecciones se logra eliminar de manera casi automática las causas profundas o estructurales de un posible conflicto violento. La evaluación de la política de prevención se hace bajo este supuesto. La realidad viene demostrando que aunque esta correlación puede darse en bastantes situaciones, resulta necesario examinar las particularidades de cada caso pues este impacto positivo en la prevención aparentemente garantizado por las medidas comentadas no siempre se produce, por lo que la evaluación no resulta del todo fiable. Una de las principales lagunas del nuevo programa de la UE para la prevención de conflictos violentos es la ausencia de mención alguna a la reforma del área de seguridad. La cooperación entre la Comisión y los estados miembros y la consistencia y coherencia entre sus respectivas políticas en este campo resultan determinantes para lograr un impacto positivo de la política preventiva.

La política de prevención de conflictos de la UE, aún siendo claramente proactiva, es demasiado amplia en su campo de aplicación y poco concreta en cuanto a su secuencia operativa y a la elección de instrumentos. La indefinición de su posicionamiento preventivo se re-

fleja, entre otros síntomas, en el abordaje de problemas específicos y determinantes para la gestación de los conflictos violentos actuales (como son el tráfico de diamantes y de armas) pero de manera incompleta, poco sistematizada y escasamente integrada con el resto de iniciativas relacionadas con la prevención.

La opción estratégica de la incipiente política de prevención de la UE ha sido la de desarrollar con prioridad un marco genérico de referencia para articular dicha política dentro del esquema político-administrativo de la UE. El coste de oportunidad ha sido la pérdida de agilidad y operatividad en la intervención directa sobre países o regiones con alta probabilidad de padecer un conflicto violento. La capacidad diplomática, analítica y operativa de la UE se ha mantenido supeditada al desarrollo de un complejo marco global de actuación en materia preventiva, sin tratar de buscar un acercamiento con mayor contrastación práctica sobre el terreno.

Esta reflexión es fiel reflejo de uno de los principales obstáculos de la política de prevención de la UE cual es la ausencia de una verdadera política exterior y de seguridad común. A nivel preventivo, esta situación se manifiesta en la inexistencia de una cultura común de prevención dentro del sistema institucional de la UE. Por consiguiente, se advierte la necesidad de abordar un período de rodaje para que las nuevas instituciones creadas a tal efecto vayan facilitando que los países miembros aproximen posturas y se vayan generando cambios lentos y sutiles en las percepciones y prioridades sobre la prevención de conflictos violentos. En caso contrario, se seguiría actuando bajo la dinámica estéril del mínimo común denominador. Por consiguiente, resulta aconsejable tomar conciencia de que las estructuras actuales se muestran un tanto rígidas y carentes de recursos suficientes como para desarrollar convenientemente su labor, como es el caso de la Secretaría del Consejo Europeo, y la trascendencia que ello pueda tener para el futuro de la política de la UE en prevención de conflictos.

Otro ejemplo de lo que se acaba de apuntar es lo inadecuado de la división geográfica de las relaciones exteriores de la UE para fines de carácter preventivo. La separación estructural entre países de la ACP, países candidatos a futuras ampliaciones y resto del mundo responde a criterios históricos de carácter más bien económico e institucional, pero no resulta adecuada para desarrollar una política exterior en toda su extensión. Otra deficiencia a nivel geográfico es la cuasi total ausencia de un planteamiento integral a escala regional en el uso de estrategias e instrumentos en una zona concreta.

Después de lo apuntado, parece indiscutible que uno de los pasos fundamentales que queda pendiente de cubrir es la activación de

medidas preventivas eficaces y oportunas en casos concretos. En este sentido, se han fijado una serie de prioridades para realizar un seguimiento cercano de los avances concretos alcanzados al respecto. El posicionamiento operativo de la UE se centra en áreas que realmente constituyen una prioridad en el terreno de la prevención de conflictos en la actualidad, cuales son: fortalecimiento de la gobernabilidad, desarrollo de la administración de justicia y de los sistemas de seguridad, formación en derechos humanos, desarme, desmovilización y reintegración (DDR), limpieza de minas, niños afectados por conflictos armados, procesos de reconciliación, ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo (ARD), gestión adecuada y coparticipación de los recursos hídricos, lucha contra la difusión de enfermedades contagiosas, detección temprana de importantes flujos poblacionales, atención a la degradación medioambiental, control y no proliferación de armas, persecución de negocios y comercio ilícito (drogas, armas, diamantes³⁴), y promover las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales³⁵.

La intención y focalización parecen acertadas, aunque persisten las dudas sobre el resultado final derivado de esta evaluación. La desconfianza se sustenta en que muchas de las medidas ya previstas y puestas en ejecución no han alcanzado los resultados declarados por la propia UE, como es el caso de la incorporación de la vertiente preventiva a las acciones de desarrollo derivadas del Acuerdo de Cotonou (países ACP). A esto se añade que los recursos destinados para esta nueva línea de trabajo siguen siendo muy escasos.

También se advierte que tras la selección de conflictos en los que la UE decide intervenir se siguen trasluciendo criterios relacionados con intereses particulares y de visibilidad de la Unión, en lugar de priorizar la gravedad y capacidad de incidencia en la solución no violenta de determinadas crisis. La prioridad en política exterior de la UE sigue siendo la Europa del Este y, en términos de gestión de crisis, la zona de los Balcanes, lo cual genera dudas sobre el mantenimiento del compromiso con África.

La falta de coherencia y coordinación estratégica, operativa y de gestión de recursos entre la multiplicidad de estamentos implicados en la prevención de conflictos armados sigue manifestándose como una tarea pendiente de resolver. Lo mismo sucede con los escasos avances

³⁴ Apoyo al proceso Kimberley y adopción de una Posición Común el 29 de octubre de 2001 para luchar contra el tráfico ilegal de diamantes a efectos de contribuir a la prevención y resolución de los conflictos.

³⁵ COMISIÓN EUROPEA (ed.) (2001: 15-20).

registrados en el desarrollo de los aspectos civiles de la gestión de crisis y en la articulación entre esta vertiente y la militar, en gran medida debido al recurrente problema de confusión de competencias entre las instituciones y organismos de la Unión y sus estados miembros. En general, la compatibilidad y coherencia entre los planes y acciones desarrolladas desde las instituciones de la UE y los propios de cada uno de los países miembros sigue siendo una asignatura pendiente de indudable trascendencia para la efectividad global, credibilidad y expansión de la política preventiva de la Unión.

El punto de partida lógico para la política de prevención de la UE sería el aprovechamiento de los avances y de su experiencia en campos muy afines al señalado, como es la política de desarrollo. Sin embargo, queda aún por abordar un aspecto complementario a éste cual es la reorientación y perfeccionamiento de algunas acciones y programas que la UE viene desarrollando hacia la adopción de un enfoque preventivo.

En este sentido, merece la pena detenerse a reflexionar sobre el estado de la cuestión en cuanto al enfoque preventivo de la política de cooperación al desarrollo de la UE, como un área de trabajo tradicional de esta institución³⁶. Si bien es cierto que, a priori, todo progreso alcanzado en este ámbito contribuye a resolver las causas estructurales de un potencial conflicto violento, no es menos verdad que esta línea de correlación no es tan clara ni directa. Para llegar a la conclusión de que esta política pueda ser considerada como parte de una acción de consolidación de la paz, la UE debería analizar cuidadosamente los impactos de los planes y acciones de cooperación que ha venido apoyando y desarrollando por sí misma para comprobar si, por un lado, han contribuido a una mejora sustancial en las condiciones de vida y en la capacidad de elección y de desarrollo endógeno y autosostenible de las poblaciones involucradas. En la realidad, la eficiencia y eficacia de la política de desarrollo de la UE es bastante discutida.

Por otro lado, habría que asegurarse de que no se ha producido ningún efecto indeseado de singular importancia. En este sentido, la tendencia a conceder la gestión de la ayuda directamente a los gobiernos de los países receptores implica, en bastantes ocasiones, un riesgo elevado de malversación y corrupción, que da como resultado mayor tensión social y política de la que había inicialmente.

A todo esto se añade que los programas de desarrollo han carecido hasta ahora de ninguna dimensión política. Por primera vez se introduce esta perspectiva en el Acuerdo de Cotonou (junio 2000) para los

³⁶ Véase INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2001: 36, 37 y 38).

países de la ACP. Como consecuencia, hasta la fecha no se ha realizado ninguna valoración del impacto de los programas y proyectos de cooperación sobre las situaciones de conflicto. La Dirección General de Desarrollo y la de Relaciones Externas han vivido una de espaldas a la otra al menos en todo lo relacionado con la prevención de conflictos violentos.

IV.4. Estructura y recursos

La base de la política de prevención de conflictos de la UE son los tres pilares fundamentales: las instituciones e instrumentos de la UE procedentes del Tratado de Roma (principalmente la Comisión Europea), la Política Exterior y de Seguridad Común, y las áreas de Justicia e Interior.

Se advierte que la interrelación entre ellos es escasa y que las competencias de cada uno no están claramente definidas. Esta situación provoca serias deficiencias de carácter práctico cuando, en particular, esta estructura ocasiona que en cada pilar se encuentren áreas relacionadas con diferentes fases o aspectos de un mismo conflicto violento. La coherencia y la coordinación entre los tres pilares respecto a la prevención de conflictos y al resto de fases de una crisis es aún bastante pobre. En definitiva, no se ha logrado todavía en la UE un esquema único, integrado y consistente para abordar las dinámicas de un conflicto en todas sus fases y aprovechando al máximo las capacidades y recursos existentes en el seno de la Unión.

La UE ha intervenido en conflictos recientes o todavía abiertos con un esquema operativo que ha duplicado esfuerzos, ha desaprovechado recursos especializados a su disposición y, en definitiva, ha carecido de la mínima coordinación necesaria para resultar eficiente, poniendo incluso en riesgo la eficacia de la operación desarrollada.

Los marcos operativos de la política de prevención de la UE son excesivamente complejos y burocráticos. A su vez, se advierten carencias en cuanto a la concreción de las medidas preventivas a desarrollar y a su despliegue operativo.

Las últimas declaraciones, comunicaciones y programas adoptados por la UE en materia de prevención de conflictos armados muestran una indiscutible voluntad política de otorgar a esta área una singular importancia dentro de la agenda de la Unión³⁷. Se ha elegido como

³⁷ Como muestras más relevantes, véanse COMISIÓN EUROPEA (ed.) (2001) y EUROPEAN COUNCIL (ed.) (2001).

punto de partida para su asentamiento, la mejora en la coherencia entre las distintas instituciones y agencias que participan en ella (Comisión Europea —Dirección General de Desarrollo, Dirección General de Relaciones Exteriores—, Consejo Europeo —Secretario General y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Coreper³⁸—, Parlamento Europeo —comités específicos—, Unión Europea Occidental) y los programas e instrumentos con los que tiene alguna relación y que ya están disponibles (proceso de ampliación de los países miembros, Política Exterior y de Seguridad Común, Política Europea de Seguridad y Defensa, política de cooperación para el desarrollo, política comercial, control de armamento, política de derechos humanos, política medioambiental, diálogo político, diplomacia, ayuda humanitaria, gestión civil y militar de crisis).

La estrategia diseñada para asentar la política preventiva se basa en que cada una de las instituciones de la UE integre la prevención de conflictos en sus ámbitos competenciales según las recomendaciones de la Comisión en este campo y que los instrumentos antes enumerados se centren en atender principalmente las causas de un posible brote violento. Complementariamente, en 1997, el Consejo Europeo adoptó una resolución por la que se manifestaba la intención de reforzar la coherencia interna de la política exterior de la UE para evitar que algunos aspectos de la misma actuaran en contra de los efectos preventivos de otro tipo de actuaciones.

El avance más significativo en esta reordenación estratégica e institucional ha sido la creación de diferentes organismos de apoyo a la capacidad decisional del Consejo Europeo en materia de prevención, manejo y resolución de conflictos. En esta importante ampliación institucional, el Comité Político y de Seguridad (Political and Security Committee) centraliza las tareas de desarrollo y seguimiento de las acciones preventivas emprendidas por la UE, es su punto focal de referencia, lo cual es un avance en términos de coherencia, unidad de acción, valoración completa y efectiva, gestión eficiente de recursos, aprovechamiento de las potencialidades, consolidación estratégica, priorización y agilidad operativa y capacidad de impacto. En términos más concretos, este organismo facilita la integración de las iniciativas preventivas desarrolladas por la Política Exterior y de Seguridad Común (Common Foreign and Security Policy) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (European Security and Defense Policy), así como la paulatina incorporación del

³⁸ Comité de Representantes Permanentes de los diferentes países miembros en el Consejo Europeo.

componente militar a través de la Unión Europea Occidental (Western European Union). Como consecuencia de todo ello, la identidad política de la UE va adquiriendo cuerpo y singularidad en su actuación, de lo cual se beneficia su política de prevención.

No obstante, se echa en falta una mayor y más clara conexión entre los ámbitos recién mencionados, más centrados en situaciones de crisis asociadas a conflictos armados, y los correspondientes a la faceta preventiva de la cooperación al desarrollo, igualmente destacada por el Consejo Europeo en sus más recientes declaraciones al respecto. Lo mismo se podría argumentar respecto a la conexión con la política comercial de la Unión, la política de derechos humanos y la política medioambiental.

Desde un punto de vista administrativo, la centralización del proceso de incorporación del enfoque preventivo en el Comité Político y de Seguridad no está del todo articulada en el seno de la estructura comunitaria. El Coreper ha manifestado sus reticencias³⁹ a esta innovación, y aún no existen procedimientos y funciogramas claros que delimiten responsabilidades. Las modificaciones son muy recientes y carecen de la trayectoria suficiente como para haber asentado las nuevas dinámicas de trabajo e introducido los ajustes pertinentes.

A nivel más operativo, resulta pertinente destacar el papel de la Unidad de Planificación de Políticas y Alerta Temprana (Policy Planning and Early Warning Unit), situada asimismo dentro del esquema organizativo y decisional del Consejo Europeo y directamente al servicio del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común. Su función es crucial para un desarrollo sistemático y efectivo de la política de la UE en prevención de conflictos, ya que debe realizar no sólo análisis actuales de situaciones conflictivas potencialmente violentas sino que, como labor más trascendente, tiene que ser capaz de conducir la atención de los gobiernos de los países miembros hacia determinadas situaciones delicadas. Desde una perspectiva más operativa, su contribución también es relevante en cuanto que completa el instrumental de planificación de las acciones preventivas y, complementariamente, asienta las bases para el desarrollo de un eficaz sistema de alerta temprana. Sería deseable que desde este organismo se dieran pasos firmes para mejorar la insuficiente capacidad analítica para la prevención de conflictos detectada tanto en la Comisión Europea como en el Secretariado del Consejo Europeo.

³⁹ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 111).

No obstante, se aprecian dos debilidades en el cumplimiento de estas funciones cuales son la dificultad inherente al proceso de integración europea en cuanto a definir un interés común dentro de la UE y la dificultad consustancial a los sistemas de alerta temprana y prevención de conflictos relativa al acceso a la información.

A finales de 2000, se creó la Unidad de Prevención de Conflictos, Gestión de Crisis y Asuntos Políticos de la ACP (Conflict Prevention, Crisis Management and ACP Political Issues Unit). Se encuadra dentro de la Dirección General de Relaciones Exteriores (Relex) y puede ser otro pilar en el impulso de una política común en los campos aludidos, más allá de posturas inmovilistas que defiendan intereses estrictamente nacionales. Tanto esta unidad como la de Planificación de Políticas y Alerta Temprana antes mencionada son dos mecanismos clave en el cambio paulatino de la UE hacia una cultura más centrada en la prevención de conflictos.

Un instrumento de nueva creación que puede equilibrar e impulsar la vertiente operativa de la política preventiva es el Mecanismo de Reacción Rápida (Rapid Reaction Mechanism). Ante situaciones de crisis aguda, la Comisión estará capacitada para activar con agilidad y prontitud una serie de acciones con impacto a corto plazo, lo cual resulta muy necesario dentro de un esquema preventivo tradicionalmente estructural, rígido y lento.

La prevención de conflictos requiere de un manejo ágil y práctico del recurso informativo. La UE se ha dotado en este campo de algunas herramientas electrónicas (Coreu, Electronic Bulletin Board) que pueden representar las primeras aproximaciones en la configuración de un futuro sistema de información integrado. Hoy en día, se carece de la estructura y de la información básica sobre la situación de países que se encuentran en crisis o que están próximos a ella. Los informes de estrategia nacional que serán compartidos entre los países miembros y la Comisión son un primer peldaño en la línea de mejora recién apuntada⁴⁰.

Después de esta exposición de las nuevas estructuras y mecanismos de la UE en materia de prevención y gestión de conflictos, se advierte que el principal elemento que queda por definir es la relación o balance de poder que se va a gestar entre las nuevas instituciones, los gobiernos de los países miembros y la Comisión Europea.

Paradójicamente, la política exterior de la UE y, por extensión, la acción preventiva reciben, hoy en día, muy pocos recursos dentro del pre-

⁴⁰ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 113).

supuesto de la Unión. No existe una línea específica de financiación para la prevención de conflictos dentro del presupuesto de la UE sino que estas actividades se reparten en diferentes partidas presupuestarias. Únicamente, el Mecanismo de Reacción Rápida tiene prevista una estructura y operatividad financiera flexible y simplificada⁴¹.

Las importantes reformas institucionales llevadas a cabo no han supuesto un incremento en la misma medida de los recursos destinados a tal fin. Como resultado, algunas de las estructuras recién creadas se muestran claramente inadecuadas para asumir y cumplir con los ambiciosos objetivos y retos que han recibido como mandato. Esta situación financiera está ocasionando que la política preventiva de la UE esté claramente desequilibrada a favor de los ámbitos de la cooperación al desarrollo y la democratización (áreas tradicionales de la UE, con dotación presupuestaria propia y sin excesivas complicaciones de tipo político), en perjuicio de las medidas preventivas de tipo diplomático, político, sancionador y coercitivo. Esta política financiera ostensible e injustificadamente desigual es una manifestación más de que no ha llegado todavía el momento propicio para impulsar con decisión ni una auténtica y efectiva política exterior ni una política de prevención común en la UE.

Por otro lado, la UE no tiene aún resuelto un tema de indudable urgencia y trascendencia como es la política de uso de los recursos disponibles (civiles y militares) para desarrollar intervenciones preventivas sobre el terreno. Para algunos estados miembros, las principales competencias de la UE residen en su capacidad civil de gestionar conflictos, dada la idiosincrasia y trayectoria seguida por el propio proyecto europeo. En este sentido, parece que abordar inicialmente los aspectos civiles de las operaciones de mantenimiento de la paz resulta lo menos controvertido así como el desarrollo de una capacidad no militar (por ejemplo, una fuerza policial comunitaria) para prestar asistencia humanitaria, electoral y de respuesta ante desastres. En un segundo momento, habría que definir las pautas de gestión de los recursos civiles en operaciones de despliegue preventivo y de protección civil, la formación específica de estos recursos, la integración entre la gestión de los recursos civiles y militares, y los criterios para el despliegue de fuerzas militares. Este último punto resulta especialmente controvertido ya que, por un lado, la UE hasta ahora ha sido un proyecto de marcado carácter civil, y por otro lado, los estados miembros mantienen diferentes visiones y tradiciones en torno a la seguridad, fundamentalmente repre-

⁴¹ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 114).

sentadas por su pertenencia o no a la OTAN. La relación entre la UE y la dirección de la OTAN así como con países que forman parte del Tratado pero están fuera de la Unión (por ejemplo, Turquía) es otro elemento que complejiza la participación militar de la UE en acciones preventivas, al menos por esta vía.

Si los recursos civiles y militares anteriormente citados se capacitan y articulan debidamente, la UE tendría por primera vez en su historia la posibilidad de desarrollar acciones de mantenimiento de la paz (peacekeeping) o de despliegue preventivo. No obstante, además de los problemas políticos ya reseñados, hoy en día se aprecian importantes carencias de tipo logístico e informativo (inteligencia) que habría que abordar con anterioridad⁴².

⁴² INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2001: 36).

V

Conclusiones

Las conclusiones que se presentan en este capítulo se han ido obteniendo mediante el apoyo en la matriz que viene a continuación, la cual facilita una reflexión comparativa y global de todo lo apuntado. Tal y como se indicó al inicio del texto, se han recogido las características distintivas y deseables para que las acciones preventivas resulten eficaces que fueron presentadas en el capítulo I. A continuación (en la página siguiente), se ha realizado una valoración crítica de las políticas de prevención de Estados Unidos y de la UE según las citadas características ideales y para cada uno de los apartados fundamentales que componen las políticas en cuestión. El resultado es el siguiente:

Criterios	Estados unidos				Unión europea			
	Misión y objetivos	Actores	Estrategias	Estructura y recursos	Misión y objetivos	Actores	Estrategias	Estructura y recursos
Contribuir a evitar el uso de la violencia directa o estructural	D	D	DD	D	D	D	AD	AD
Atención a causas próximas y estructurales. Equilibrio entre medidas preventivas de corto y de largo plazo	D	D	DD	DD	DD	D	AD	AD
Asumir el papel de facilitador con discreción. El protagonismo y la responsabilidad está en las partes enfrentadas	DD	DD	D	DD	A	AD	AD	D
Apoyo al ejercicio político de la ciudadanía	A	A	DD	D	D	D	D	AD
Apoyo a las percepciones y creencias constructivas, de convivencia y respeto por el otro, por lo diferente	A	A	A	A	A	A	A	A
Adaptación contextual	A	DD	DD	A	A	A	D	AD
Innovación	A	A	DD	DD	A	D	AD	D
Integración entre medidas preventivas, acción preventiva y estrategia preventiva	DD	A	D	DD	DD	D	D	D

Criterios	Estados unidos				Unión europea			
	Misión y objetivos	Actores	Estrategias	Estructura y recursos	Misión y objetivos	Actores	Estrategias	Estructura y recursos
Capacidad de análisis de las dinámicas de conflictos	D	DD	D	D	A	DD	D	D
Apoyar mecanismos locales de prevención y resolución de conflictos	DD	DD	DD	A	A	DD	DD	DD
Enfoque participativo	DD	D	DD	D	A	AD	AD	AD
Compromiso prolongado	DD	DD	D	DD	D	AD	AD	AD
Sistema eficaz de alerta temprana	D	DD	DD	D	A	A	D	D
Adecuación de las acciones preventivas a las fases del conflicto	A	A	DD	DD	A	A	D	D
Integración de lo civil y lo militar	A	DD	DD	DD	A	DD	DD	DD
Evaluación de impacto ex-ante y ex-post	A	A	A	A	A	A	DD	DD
Perspectiva regional	DD	DD	A	A	A	D	D	D
Multidimensionalidad	D	D	DD	AD	D	D	AD	AD
Coordinación con otros actores	D	AD	D	AD	A	AD	D	D

Claves de interpretación: AD = Altamente desarrollado; D = Desarrollado; DD = Débilmente desarrollado; A = Ausente.

En términos globales, la política de prevención de la UE parece estar más avanzada en su configuración que la de los Estados Unidos. De 76 elementos sujetos a valoración, la UE al menos mantiene un nivel de desarrollo aceptable en 45, mientras que la política de los Estados Unidos sólo alcanza esta valoración en 23 componentes.

Una característica común a ambas políticas es el alto índice de indefinición que aún se aprecia, situándose en niveles superiores al 25 % del total de elementos analizados. Este resultado puede ser síntoma de varios factores. Por un lado, puede que aún estas políticas sean demasiado jóvenes y no haya transcurrido el tiempo suficiente como para diseñarlas por completo. Por otro lado, puede que detrás de estas lagunas se refugie una voluntad política no muy decidida a intervenir con contundencia en el campo de la prevención de conflictos violentos, y que, por lo tanto, no dedica los recursos suficientes para el pleno desarrollo de las estrategias y herramientas necesarias a tal efecto. Otra posible causa de este resultado es la priorización de otras áreas con menor riesgo y mayor rédito político, especialmente ante la opinión pública de sus propios países.

Si se profundiza en el análisis a través de la visión segmentada por los cuatro ejes principales de cada una de las políticas (misión y objetivos, actores, estrategias, y estructura y recursos), se comprueba que la UE destaca por sus avances en lo que sería la configuración de un marco general para una posible actuación en prevención pero adolece de falta de claridad y concreción en la finalidad que se espera de esas intervenciones. La política de Estados Unidos en la materia que nos ocupa está más claramente orientada hacia la consecución de determinados resultados pero carece tanto de una planificación a largo plazo como de una integración y participación razonable de los diferentes actores implicados en las iniciativas preventivas.

De lo anterior se deduce que la UE parece que prioriza en estos momentos, quizás en exceso, la configuración de una estrategia y una estructura debidamente asentadas para afrontar con las mayores garantías posibles una futura intervención. Esta política está retrasando la incorporación definitiva de los recursos comunitarios a la vertiente operativa de la prevención. En ocasiones recientes, se ha constatado la desatención o limitación en las posibilidades reales de actuación de la UE ante el surgimiento inminente de crisis o agravamiento violento de determinados conflictos. A la debilidad operativa se une la consabida dificultad de consensuar posturas comunes, aunar intereses y compartir objetivos en una materia tan sensible para los gabinetes y diplomacias de los diferentes países miembros.

En el caso de los Estados Unidos, el gobierno parece más decidido a intervenir en términos preventivos siempre y cuando parezca imprescindible para los objetivos que se ha fijado al respecto. Sin embargo, estas de-

cisiones suelen derivarse de factores puramente coyunturales y tácticos, y no se toma en suficiente consideración el impacto de las mismas. Por el momento, no parece ser un área prioritaria dentro de la política global del gobierno de los Estados Unidos sino más bien una herramienta de apoyo al servicio de otras líneas de actuación más estratégicas.

Si se hace una lectura del estado en que se encuentran cada uno de los criterios analizados, uno de los aspectos más llamativos es la ausencia plena de la más mínima atención por trabajar sobre las bases filosóficas y principios fundamentales en los que se asienta la vida pacífica y constructiva en comunidad. La falta de adaptación de las iniciativas preventivas a los contextos particulares y a las fases del conflicto así como la ausencia de apoyo a los mecanismos locales que abordan los conflictos son síntomas que, junto al anteriormente mencionado, prueban la marcada estandarización de las políticas diseñadas e insinúan un cierto oportunismo y precariedad en sus planteamientos. Para que las estrategias de prevención de conflictos de la UE y del gobierno de los Estados Unidos resulten exitosas en el futuro, es preciso que cuenten con la participación en el terreno de organizaciones que se dediquen al desarrollo de capacidades locales.

El pobre tratamiento de la dimensión evaluativa de las iniciativas preventivas delata la fase incipiente de las políticas analizadas y mantiene abierta la duda sobre el grado de responsabilidad asumido por ambas administraciones con la consecución de una prevención eficaz y duradera de los conflictos violentos.

Desde el plano positivo, cabe destacar la disponibilidad de una razonable capacidad de análisis de las situaciones en conflicto unida al desarrollo de incipientes sistemas de alerta temprana. La atención a las múltiples dimensiones de estas realidades conflictuales y la coordinación con los numerosos actores implicados en las mismas son las cualidades positivas más desarrolladas por las políticas sometidas a análisis. Se advierten ligeros signos de integración entre medidas, acciones y estrategias preventivas aunque todavía insuficientes para que se alcancen importantes grados de coherencia, consistencia e impacto en el global de las políticas analizadas.

En cuanto a los criterios en los que se advierten claras diferencias entre Estados Unidos y la UE, cabe destacar la más decidida y sostenida voluntad innovadora, integradora y empoderadora de la política europea. No obstante, existen dudas sobre la plasmación real y el sentido práctico de estas intenciones y principios por los motivos políticos, diplomáticos y soberanistas ya argumentados con anterioridad. Desde la propia administración estadounidense se apunta que la UE todavía debe realizar abundantes cambios operacionales antes de poner en acción su programa de políticas en materia de prevención de conflictos.

VI

Tendencias, retos y propuestas para la política de prevención de conflictos de la Unión Europea

En el ámbito de la prevención de conflictos, muchos analistas consideran altamente deseable que la UE ejerza un contrapeso a la influencia política de Estados Unidos. La estrategia más claramente sugerida es la de propiciar una coordinación creciente encaminada hacia una gestión conjunta de los asuntos globales, evitando claramente la confrontación entre ambos bloques. La influencia europea debería atemperar el estilo beligerante impuesto por los Estados Unidos, y complementar y enriquecer su visión unilateral de los conflictos.

La ventaja comparativa a nivel internacional del proyecto europeo es su carácter regional y la prueba que en sí mismo supone de una exitosa cooperación desarrollada a este nivel. El potencial que tiene la traslación de este modelo a otras realidades debería aprovecharse mediante el desarrollo y fortalecimiento de acuerdos marco y estructuras sobre las que asentar la cooperación transfronteriza. Su capacidad de incidencia puede desarrollarse a través de cualquier tipo de medio, sea material o no, lo cual le permite una gran versatilidad operativa frente a la diversidad de situaciones conflictivas que se suceden en la actualidad. Los principales resortes desde los que asentar una estrategia preventiva fundamentada en el citado modelo serían: ayuda económica, apoyo técnico, acuerdos comerciales preferenciales y asimétricos, posible futura incorporación a la UE (en los casos que sea factible), y desarrollo de competencias en consolidación de la cooperación regional. Desde un plano más tradicional, la UE podría complementar su batería de medidas preventivas con la prestación de servicios diplomáticos, me-

diación, propiciar el diálogo entre las partes, ofertar canales de segunda vía, etc.⁴³.

El análisis de la trayectoria de la UE en prevención de conflictos indica que se han utilizado principalmente instrumentos de tipo cooperativo dentro de estrategias de prevención temprana (cuando aún no ha estallado la violencia). Las novedades estructurales y operativas más recientes en materia de relaciones exteriores y prevención de conflictos abren la posibilidad real de que la UE intervenga con agilidad, rapidez y eficacia en la confrontación o resolución de conflictos dentro de una estrategia de prevención tardía (cuando el enfrentamiento violento ya se ha iniciado). No obstante, el desarrollo pleno de este tipo de intervenciones requerirá avances significativos en la dimensión política y militar de la UE.

El desarrollo de una nueva cultura de trabajo mediante la incorporación del enfoque preventivo resulta especialmente dificultoso en estructuras de gran dimensión, tendentes a la compartimentalización y burocratización. El obstáculo se hace aún mayor cuando esas organizaciones son de carácter multilateral, como es el caso de la UE. Las resistencias al cambio institucional son no solo de tipo administrativo y gerencial sino también debidas a diferentes intereses y posicionamientos políticos, ideológicos y diplomáticos. En estas circunstancias, disponer de un punto focal con pleno respaldo de las instancias superiores resulta del todo necesario.

Otra deficiencia que requiere especial atención en las circunstancias en que se desarrolla el trabajo en la UE es la coordinación interna y externa. A nivel interno, sería deseable que la administración comunitaria se dotara de alguna estructura y procedimiento que coordinara las iniciativas relacionadas con la prevención de conflictos que se emprenden desde sus diferentes y numerosas instancias.

El germen y desarrollo de una cultura de la prevención dentro de la UE requiere de programas específicos a nivel formativo y de gestión del personal que asienten las bases humanas de este largo proceso.

Para diseñar la respuesta a los tres retos que se acaban de apuntar, la experiencia de NU puede ser un referente a tener presente por parte de los dirigentes, impulsores y valedores del proceso de desarrollo de una cultura de prevención de conflictos en la UE.

La UE precisa de una estructura financiera específica para desarrollar una estrategia y una operatividad efectiva en el campo de la prevención de conflictos. Se pueden estudiar diferentes fórmulas de finan-

⁴³ BARTH EIDE, S. y SMITH, K. (1999: 28-29).

ciación de este importante role del proyecto europeo como son la creación de un fondo especial para este tipo de intervenciones fuera del presupuesto regular, incrementar la contribución a otras instituciones que trabajan específicamente en este ámbito, buscar financiación complementaria a las aportaciones de los estados miembros, etc.⁴⁴ El uso de esos recursos financieros debe ser más ágil y flexible y, sobre todo, responder con mayor cercanía y adecuación a las necesidades que se planteen en los diferentes casos de conflicto en los que se desee intervenir. Una descentralización de la toma de este tipo de decisiones al nivel donde se maneja el conocimiento y la información relevantes para desarrollar una eficaz acción preventiva puede suponer una mejora sustancial en el impacto alcanzado con los escasos recursos destinados a tal fin. Esos ámbitos de actuación deberían, como mínimo, integrarse más estratégicamente en todo el proceso de intervención de la UE en prevención de conflictos⁴⁵.

Dentro de la corriente globalizadora, uno de los signos más evidentes es la creciente regionalización de las políticas y estrategias de los diferentes estados. Los gobiernos buscan que el comercio y la seguridad propias se vean enmarcadas y respaldadas por un bloque de países. La política exterior y de prevención de conflictos de la UE puede verse beneficiada de esta tendencia. Resulta bastante probable que los países miembros accedan con mayor facilidad a la provisión de fondos y personal que necesitan los programas y estructuras que se están diseñando y que se prevén en el futuro para desarrollar una política activa en las áreas mencionadas. Se acrecentará el interés de los gobiernos participantes en promover un uso lo más efectivo posible de estos recursos, al tiempo que posturas soberanistas de carácter inmovilista perderán pujanza. La cooperación regional se verá intensificada por la firma conjunta de importantes tratados, convenciones o acuerdos marco y por el uso de las estructuras multilaterales diseñadas al efecto. A modo de muestra, la UE prevé establecer una Fuerza de Rápida Reacción (Rapid Reaction Force) y unas Fuerzas Especiales Civiles y de Pacificación (Special Civilian and Peace Forces) para finales de 2003. El Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo es otro esfuerzo significativo para fortalecer la cooperación regional, la reconstrucción y la rehabilitación postconflicto.

Otro factor que ayudará a salvar las reticencias de algunos países miembros a impulsar una política común en prevención de conflictos es

⁴⁴ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 114).

⁴⁵ VAN DE GOOR, L. y HUBER, M. (eds.) (2002: 120).

el amplio consenso dentro de la comunidad internacional sobre la prioridad que demanda este tema y la convergencia creciente que se aprecia en declaraciones, líneas de trabajo, iniciativas concretas, etc.

El aprendizaje que se puede extraer de otras dinámicas parecidas a la de la UE en el terreno de la prevención de conflictos también puede contribuir a aminorar las posturas más críticas y a encontrar bases de actuación más sólidas y convincentes.

Desde el punto de vista operativo, se aprecia una clara incoherencia entre las medidas preventivas mediante las cuales la UE podría alcanzar un mayor impacto y los recursos presupuestarios destinados a las mismas. Se aprecia un elevado consenso entre los analistas en que la UE debería centrar sus esfuerzos en prestar asistencia a procesos de democratización y de defensa de los derechos humanos. Este ámbito tiene adscrito un presupuesto muy limitado. Sin embargo, la mayor cantidad de fondos se destinan a la ayuda técnica para desarrollar reformas económicas, área no tan prioritaria según los expertos. La UE se encuentra ante el reto de hacer efectiva la vinculación entre la prevención de conflictos y las políticas encaminadas a la erradicación de la pobreza, la articulación de la sociedad civil, el asentamiento de un sistema democrático de gobierno, y el respeto y la promoción de los derechos humanos.

El rasgo más significativo de la estrategia de prevención de conflictos de la UE es su manifiesta autolimitación derivada de su carácter supranacional. La incapacidad de articular, por el momento, un diálogo político ágil y efectivo a nivel internacional es la manifestación más evidente del citado obstáculo.

Como contraste, algunos analistas afirman que la prevención eficaz de conflictos armados está requiriendo de manera creciente la configuración de amplias coaliciones de actores como los estados, las instituciones multilaterales, ONG, sector empresarial, etc. Los conflictos y su resolución están alcanzando tal nivel de complejidad que ningún actor de manera unilateral puede aportar la solución. Estas agresiones, directas o estructurales, se caracterizan por su naturaleza difusa, su impacto sistematizado, y su articulación mediante redes de extorsión. La suma de recursos, el trabajo conjunto a diferentes niveles de autoridad y la constitución de redes deben constituir la base desde la que afrontar las amenazas a la seguridad personal, estabilidad social y comunal, desarrollo humano sostenible, y respeto a los derechos humanos.

Bibliografía

- AGUIRRE, Mariano (2000): «Prevención de conflictos y cooperación para el desarrollo». *Inetemas*, año VII, n.º 19, diciembre, pp. 26-31, Madrid.
- AGUIRRE, Mariano y BRUHN, Cecilia (2002): *Guerra y olvido. Los conflictos armados y los Estados frágiles en Africa Subsahariana*. Intermón Oxfam, Barcelona.
- ASAMBLEA GENERAL Y CONSEJO DE SEGURIDAD (2001): *Prevención de los conflictos armados. Informe del Secretario General*. Naciones Unidas, 55.ª sesión de la Asamblea General, Nueva York.
- ATWOOD, J. Bryan (1999): *Conflict Prevention Guidance for Strategic Planning*. USAID, Washington, DC.
- BARTH EIDE, Spen y SMITH, Karen (1999): *Mapping Out the Knowledge Accumulated within CPN's Products. A Lessons Learned Survey*. SWP-CPN, Selected Contributions Nr. 9, Berlín.
- CARMENT, David y JAMES, Patrick (ed.) (1997): *Wars in the Midst of Peace. The International Politics of Ethnic Conflict*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- CARMENT, David y SCHNABEL, Albrech (2000): *Conflict Prevention: Naked Emperor, Path to Peace, Grand Illusion or Just Difficult?* International Studies Association, 41st Annual Convention, Los Angeles.
- CARMENT, David y SCHNABEL, Albrech (2001): *Building Conflict Prevention Capacity. Methods, Experiences, Needs*. IDRC y UNU, UNU Workshop Seminar Series Report, Tokyo.
- CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT (1997): *Preventive Deadly Conflict. Executive Summary of the Final Report*. Carnegie Corporation of New York, Nueva York.
- COMISIÓN EUROPEA (ed.) (2001): *Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos*. Comisión Europea, COM (2001) 211 final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA Y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE SUECIA (2002): «La Unión Europea y la prevención de conflictos». *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n.º 77, primavera, Madrid, pp. 9-20.

- CONFLICT PREVENTION NETWORK (2001): *Record of Preventive Capacities. Mains-streaming Conflict Prevention*. Stiftung Wissenschaft und Politik y CPN, Berlín.
- COSTY, Alexander y GILBERT, Stefan (1998): «The European Union, Conflict Prevention and NGO Contributions». Based on *Conflict Prevention and the EU*, Sanam B. Anderlini and FEWER, Londres.
- DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE INTERMÓN OXFAM (2002): *Plan de acción para la presidencia española. De las promesas a los hechos. La responsabilidad de la UE en la lucha contra la pobreza*. Intermón Oxfam, Madrid.
- DOOM, Ruddy y VLASSENROOT, Koen (2000): «Early Warning and Conflict Prevention Minerva's Wisdom?» *Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a022.htm>, 3 de junio.
- EUROPEAN PLATFORM FOR CONFLICT PREVENTION AND TRANSFORMATION AND EUROPEAN CENTRE FOR CONFLICT PREVENTION (ed.) (2000): *Annual Report 1999*. European Centre for Conflict Prevention, Holanda.
- EUROPEAN COUNCIL (ed.) (2001): *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*. European Union, Göteborg, Suecia.
- FEWER (ed.) (1999): *Conflict and Peace Analysis and Response Manual*. FEWER (Forum on Early Warning and Early Response), Londres.
- FISAS, Vicenç (1998): *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria y Unesco, Barcelona.
- GARCÍA-BALTASAR, José Lorenzo (1998): «La política de prevención de conflictos de la Unión Europea». *ADEK*, n.º 3, marzo, pp. 7-11.
- GRIP (1997): *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention*. Médecins Sans Frontières y King Boudewijn Foundation, Bruselas.
- INTERMÓN OXFAM, INTERNATIONAL ALERT Y SAFERWORLD (ed.) (2002): *Puesta en práctica de los compromisos de la UE para la prevención de conflictos violentos: prioridades para las presidencias española y danesa de la UE en 2002*. Intermón Oxfam, International Alert y Saferworld, Barcelona.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ed.) (2001): *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*. ICG Issues Report n.º 2, Bruselas.
- JENTLESON, Bruce J. (2000): *Coercive Prevention. Normative, Political and Policy Dilemmas*. Peaceworks n.º 35, United States Institute of Peace Press, Washington, DC.
- LEKHA SRIRAM, Chandra y WERMESTER, Karin (2001): «Conclusion: Preventive Action at the UN and Beyond-From Promise to Practice?», en Fen OSLER HAMPSON y David M. MALONE (eds.): *From Reaction to Prevention: Opportunities for the UN System in the New Millenium*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos.
- LUND, Michael S. (1996): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*. United States Institute of Peace Press, Washington, DC.
- NACIONES UNIDAS (ed.) (2000): *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos (Informe Brahimi)*. Asamblea General y Consejo de Seguridad, A/55/305-S/2000/809, Nueva York.

- OSLER HAMPSON, Fen; WERMESTER, Karin y MALONE, David M. (2001): «Introduction: Making Conflict Prevention a Priority», en Fen OSLER HAMPSON y David M. MALONE (eds.): *From Reaction to Prevention: Opportunities for the UN System in the New Millenium*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos.
- SMITH, Julianne (1999): *Instruments for Peace-Building and Conflict Prevention. Learning from Other Actors for the European Union*. SWP-CPN, Selected Contributions Nr. 6, Berlín.
- TAMARIT, Isabel (2000): *Conversión de deuda por proyectos de desarrollo*. Intermón Oxfam, Barcelona.
- VAN DE GOOR, Luc y HUBER, Martina (ed.) (2002): *Mainstreaming Conflict Prevention. Concept and Practice*. CPN Yearbook 2000/01. Nomos Verlagsgesellschaft Vertrieb, Baden Baden, Alemania.
- VAN WALT VAN PRAAG, Michael C. y SEROO EDITORS, Onno (ed.) (1999): *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*. Centro Unesco de Cataluña, Barcelona.
- VARIOS AUTORES (2000): *Workshop on Conflict Prevention Management*. USAID, Washington, DC.
- WALLENSTEEN, Peter (2001): «Reassessing Cases: Direct versus Structural Prevention», en Fen OSLER HAMPSON y David M. MALONE (eds.): *From Reaction to Prevention: Opportunities for the UN System in the New Millenium*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos.

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 20

Ante el persistente, desmedido e irracional uso de la violencia que se aprecia en bastantes de los conflictos actuales, el enfoque preventivo ha recibido un renovado impulso desde numerosas y relevantes instancias de la comunidad internacional. Entre las instituciones que han dado recientemente pasos significativos en mejorar sus políticas de prevención de conflictos violentos se encuentran las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y la Unión Europea. Aún es pronto para extraer conclusiones sobre la efectividad, transcendencia y grado de compromiso de estos cambios estratégicos en el afrontamiento de las dinámicas de los conflictos. Por su peso específico e influencia en la esfera internacional, se ha considerado oportuno analizar comparativamente las orientaciones, estrategias y estructuras de las políticas de prevención de conflictos violentos de Estados Unidos y de la Unión Europea. Este análisis se aborda desde la perspectiva deseable de un asentamiento definitivo de la cultura preventiva en las citadas instituciones como resultado de un manejo constructivo de los conflictos centrado en la gestión de paz.

Bernardo García Izquierdo es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Actualmente, es profesor de Política Económica y Economía del Desarrollo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (La Comercial) de la Universidad de Deusto, y coordinador y profesor del Área de Gestión del Máster en Ayuda Internacional Humanitaria de la misma Universidad. Es autor de diversas publicaciones en el área de gestión de las ONG, colabora en diferentes cursos como docente en esta materia y ha participado en diferentes foros relativos a cuestiones humanitarias. También es colaborador asiduo de distintas ONG y fundaciones. Miembro de la Junta Directiva del Instituto de Derechos Humanos «Pedro Arrupe» de la Universidad de Deusto, de la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta en la Coordinadora de ONGD del País Vasco y el equipo de formadores del UN System Staff College (Naciones Unidas - Turín) para su programa en Alerta Temprana y Prevención de Conflictos.



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



**Universidad de
Deusto**

