

PABLO RUIZ

# Avances y retrocesos en la prevención de conflictos armados

*El número de conflictos armados mayores ascendió a 27 en 1996. Aunque se haya producido un ligero descenso respecto al año anterior (30 conflictos en 1995), esta cifra sigue siendo superior a la de los años sesenta y setenta, en plena Guerra Fría. La comunidad internacional se muestra incapaz de actuar con rapidez ante crisis como la ruandesa. Hoy se plantea más que nunca la pregunta acerca de si es posible prevenir estas situaciones. Los últimos meses han aportado interesantes novedades en este campo. Si bien la capacidad de análisis de los agentes humanitarios ha mejorado, la tendencia actual apunta a la necesidad de unificar criterios –en la recolección, tratamiento y sistematización de los datos– así como de mejorar la respuesta política a las alertas tempranas, muy ligada a los intereses estratégicos en juego. Esta sección ofrece un seguimiento actualizado de lo acontecido en el ámbito de la prevención de conflictos, tanto en lo referido a reuniones, discusiones y publicaciones como a las experiencias prácticas y al diseño de políticas.<sup>1</sup>*

## Reuniones y congresos

En febrero de 1997 tuvo lugar la “Conferencia europea para la prevención de conflictos”, donde nació la European Platform for Conflict Prevention and Transformation.<sup>2</sup> Esta red agrupa a más de 70 organizaciones implicadas en este tipo de

<sup>1</sup> La sección anterior puede verse en *Papeles* N° 62, pp.199-205.

<sup>2</sup> Para una análisis detallado de los conceptos de “transformación” y “mediación” ver Ruth Orús, “La mediación en conflictos”, *Papeles* N° 62, pp.181-189.

Pablo Ruiz es licenciado en Derecho y colaborador del CIP. Realiza su tesis doctoral sobre economía y conflictos en la Universidad Complutense de Madrid.

cuestiones, entre ellas el CIP. Entre sus objetivos figuran la presión política (a nivel comunitario y estatal) y la reflexión y análisis de la acción de la Unión Europea (UE) en favor de la prevención de conflictos, a través de la realización de seminarios e informes, la sensibilización a través de la televisión y la formación académica. En el semestre de la presidencia británica de la UE, se está trabajando, entre otros temas, sobre el código de conducta en el comercio de armas y el futuro del Convenio de Lomé, que regula las relaciones con los países ACP.

Por otra parte, en octubre de 1997 se celebró en Ginebra el seminario Complex Emergency Early Warning Systems, en el marco del proyecto FEWER. Auspiciado por la Federación Internacional de la Cruz Roja, este proyecto vincula a diversas agencias y grupos universitarios con el fin de desarrollar un Sistema de Alerta Temprana (SAT) de conflictos. Este SAT, orientado en una primera fase a los Grandes Lagos y el Cáucaso, debe ser capaz de generar una información sistematizada con miras a la prevención de conflictos a todos los niveles (ver Cuadro I).

**CUADRO I  
ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN**

1. Hay consenso sobre la necesidad de que las agencias humanitarias vayan más allá de su ámbito natural de actividad y análisis, si aspiran a ser realmente efectivas.
2. Los SAT son más polémicos cuanto más avanzan desde la primera fase (análisis) a la segunda (recomendaciones), ya que éstas implican una valoración política no siempre coincidente.
3. El escepticismo existente sobre la posibilidad de identificar indicadores de predicción puede ser superado, aunque de momento no parece posible articular una herramienta cualitativa de análisis.
4. Las posibilidades de éxito de los SAT dependen de la convergencia de los objetivos de la acción política y humanitaria. Si ambos difieren, su efecto será marginal.

Fuente: Elaboración a partir de <http://www.ifrc.org/pubs/sphere>

En un plano más institucional, desde enero de 1997 funciona el Conflict Prevention Network (CPN), nacido con el fin de fortalecer la capacidad de análisis preventivo de la Comisión Europea, tanto a corto como a largo plazo. Sus informes y recomendaciones (de carácter confidencial) deberían activar los instrumentos de que dispone la UE, algo que hasta la fecha no ha ocurrido. No obstante, el CPN ha visto prorrogado su mandato por parte de la Comisión Europea, aunque parece probable su revisión cuando el tratado de Amsterdam entre definitivamente en vigor.

Estas redes –y otras como el European Conference on Peacemaking and Conflict Resolution (ECPCR), o la Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity (INCORE)– no compiten necesariamente entre sí. Sin embargo, de cara al futuro,

parece aconsejable alcanzar una mayor complementariedad entre sus acciones, con el fin de no comprometer su eficacia.

## **Experiencias preventivas**

### **Sanciones**

Nuevamente los Balcanes acaparan la atención internacional. La comunidad internacional continúa su presión sobre Serbia, a través de la amenaza de sanciones a su clase dirigente. Los incumplimientos en la implementación del “Informe González” de la OSCE y la política represiva con respecto a la *provincia* de Kosovo han merecido una firme condena internacional. El problema de Kosovo ha sido seguido de cerca, entre otros, por el FEPAC (un foro de parlamentarios europeos defensores de la diplomacia preventiva), que hace años viene denunciando la política de Milosevic hacia la población albanesa. En Kosovo, la *alerta tardía*<sup>3</sup> ha venido acompañada de una respuesta inmediata de la comunidad internacional. La presión concertada de EE UU, la UE y –sin ningún entusiasmo– de Rusia, ha permitido evitar una repetición de los ataques a la población civil. Además, se ha abierto una tímida oportunidad al diálogo a través de la aceptación de Felipe González como representante de la OSCE y la UE, tras el rechazo serbio a su mediación. Paralelamente se ha desplegado un dispositivo preventivo en Macedonia –prorrogando el mandato de los soldados de la ONU en la frontera– e indirectamente en Albania, a través de un programa de la OTAN de adiestramiento de fuerzas albanesas y de una célula de crisis.

En Irak, la mediación del secretario general de las Naciones Unidas ha contribuido a aplacar los ánimos belicistas de EE UU y algunos estados de la UE. Esta operación tenía como telón de fondo el levantamiento de las sanciones económicas a Irak –parcialmente revisadas–. Sus dramáticas consecuencias para la población civil provocaron una viva polémica sobre el papel de las sanciones en la escena internacional.

Por otra parte, la UE ha modificado su postura en relación a la suspensión de la ayuda a la República del Congo. Ante la promesa de su ministro de Asuntos Exteriores de continuar “con el proceso de democratización y con la creación de las condiciones necesarias para el éxito de la investigación de Naciones Unidas”, la UE ha desbloqueado 13.000 millones de pesetas y “si las condiciones políticas mejoran”, estudiaría un paquete adicional de 27.000 millones de ayuda. Un estrategia similar –y no menos polémica– parece seguir con Guinea Ecuatorial, tras el compromiso –por cierto reiteradamente incumplido– de Teodoro Obiang de celebrar próximamente elecciones libres y democráticas en el país africano. Tanto la Comisión Europea como Naciones Unidas han anunciado viajes este año para comprobar que las medidas anunciadas se pongan efectivamente en marcha. En otros países, como Níger o Nigeria, las sanciones no parecen haber contribuido a la transición democrática.

---

<sup>3</sup> La alerta tardía se orienta prioritariamente a la contención de las disputas en el umbral de la violencia generalizada, frente a la alerta temprana que se produce en un momento previo al estallido de la violencia.

*La OTAN continúa su misión en Bosnia en un lento proceso de pacificación, mientras las amenazas serbias y croatas aún siguen presentes.*

Otro punto de atención internacional es Albania, donde la UE ha reanudado su cooperación, prometiendo además apoyar el proceso de “recuperación económica y estado de derecho” al que el gobierno se ha comprometido. De este modo, la grave crisis que vivió este país algunos meses atrás parece temporalmente superada.

### **Ámbito militar**

En este período se ha especulado con acciones militares –Irak y Kosovo– que finalmente no se han producido. La OTAN continúa su misión en Bosnia en un lento proceso de pacificación, mientras las amenazas serbias y croatas aún siguen presentes. Otra misión, la de pacificación en Albania, parece haber tenido cierto éxito. Se ha restaurado allí el orden interno, se han celebrado elecciones, se ha aprobado una nueva constitución y regularizado la situación humanitaria, aunque todavía deben ser afrontadas las profundas tensiones económicas –abordadas en la conferencia de donantes celebrada en octubre en Italia– y las relativas al desarme de la población.

La utilidad preventiva de las acciones militares se refuerza a través del éxito de experiencias como la de Macedonia. Otras, como la paradójica implicación de Nigeria en Sierra Leona –un gobierno dictatorial que interviene para “restablecer la democracia” –, plantean serias dudas sobre el carácter preventivo de este recurso.

### **Medidas positivas**

En una decisión histórica, la India y Pakistán han acordado crear un foro estable para negociar la paz tras años de guerra con erupciones periódicas. Corea del Norte, en cambio, ha solicitado la interrupción de las negociaciones con su vecino del sur, China y EE UU, entrando en una dinámica sumamente preocupante. Asimismo, las relaciones de la UE y EE UU con Irán, importantes en el equilibrio de fuerzas de algunos conflictos, caminan hacia su normalización, tras el cambio de gobierno en el país.

En Colombia se va abriendo paso una difícil negociación con las FARC, –sugerida ya por algunos ministros y contemplada por el propio presidente– tras el pacto suscrito en marzo entre el gobierno y el ELN en Madrid.<sup>4</sup> Algo similar ocurre en México, donde el presidente Ernesto Zedillo ha reiterado su disposición a trabajar en una respuesta no militar al todavía vigente conflicto de Chiapas, tras la firme condena internacional a la matanza de indígenas por grupos paramilitares. En Guatemala, el proceso de paz se ha fortalecido con la transformación de la URNG en partido político y su probable participación en las próximas elecciones generales.

En el Sáhara Occidental, la mediación de James Baker ha abierto una senda de diálogo que debería cristalizar en la celebración del referéndum a lo largo de este año. Otros intentos mediadores, como la iniciativa de Mandela en el Zaire, corrieron peor suerte.

<sup>4</sup> Para una información completa del caso ver *Papeles* Nº 62, pp.5-74.

En Liberia la situación parece haberse estabilizado tras la celebración de elecciones en julio de 1997, aunque el equilibrio interno es aún precario. Asimismo, en la isla de Bougainville, arrasada tras 9 años de guerra de secesión, parece abrirse una esperanza para la paz y ya se avanza hacia un proceso de reconstrucción del país.

### **Conferencias regionales**

El PNUD ha lanzado una iniciativa para los Grandes Lagos con el fin de sentar las bases en el corto plazo para un desarrollo de la región que permita sortear la actual situación de tensión. Asimismo, el Banco Mundial y la UE han decidido reforzar su cooperación en África con vistas a lograr una mayor eficacia, teniendo en cuenta que, hasta ahora, la cooperación sobre el terreno era escasa.

En el marco del foro euromediterráneo, la UE y Siria han iniciado las negociaciones para la firma de un acuerdo de cooperación. De esta manera, prosiguen los avances en la integración mediterránea a pesar de la postura de Israel –denunciada por la UE– de incumplir los acuerdos de paz y enemistarse con el mundo árabe.

### **Alertas tempranas**

Al margen de las ya señaladas, la tensión latente entre Tanzania y Burundi, la situación alimentaria extrema que vive Corea del Norte –pese al apoyo de las agencias internacionales– o el caos en Níger, constituyen puntos de referencia obligados a nivel internacional. En menor medida, hay que señalar la inestabilidad crónica en la República Centrafricana, la violencia en Kenia, el proceso de paz en Angola, la crisis de Camboya o la falta de soluciones al problema de Somalilandia. A escala regional, los Grandes Lagos, el Asia Central y los Balcanes, siguen focalizando gran parte de la tensión internacional.

### **Instituciones**

#### **Privadas**

Entre las instituciones privadas hay que señalar algunos esfuerzos, tanto de comunicación como de investigación. Así, el International Press Service (IPS) ha puesto en marcha el Conflict Watch, un servicio de noticias sobre conflictos.

Por otra parte, cabe señalar la creación del Early Warning Network (EUNET), un ambicioso proyecto impulsado por el Center for Refugee Studies de la Universidad de York. EUNET aspira a crear un SAT de conflictos a través de Internet. Otras instituciones, como el PRIO o el PIOOM están investigando la etiología de los conflictos y su prevención.

#### **Públicas**

En la UE, el Tratado de Amsterdam (aún pendiente de ratificación) ha aportado como novedad más interesante la creación de una célula de análisis preventivo en

*A escala regional, los Grandes Lagos, el Asia Central y los Balcanes, siguen focalizando gran parte de la tensión internacional.*

*En el seno de las Naciones Unidas, el nuevo secretario general ha puesto mayor énfasis en la prevención y la consolidación de la paz frente al mantenimiento de la paz.*

el seno de la PESC. Sin embargo, como señala la comisaria Emma Bonino, "sin una Europa unida, dotada de una política exterior y de seguridad común y capaz de hablar con una sola voz (...) será imposible exportar nuestros valores más altos". En el exterior, la UE se ha comprometido a apoyar proyectos encaminados a aumentar la capacidad de la Secretaría de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en el Mecanismo de Resolución de Conflictos, reconociendo así a la OUA como principal instancia en materia de seguridad y prevención de conflictos en África.

En el seno de Naciones Unidas, el nuevo secretario general ha puesto mayor énfasis en la prevención y la consolidación de la paz (en todas sus fases) que en el mantenimiento de la paz. Sus palabras son algo más que retórica. El nombramiento del "crítico" Mohamed Sahnoun como representante especial de la ONU/OUA para los Grandes Lagos, o su protagonismo en la crisis del Golfo, constituyen toda una señal. Otras iniciativas en curso son el Fondo para acciones preventivas (al que ya se han sumado Noruega y Holanda) y el Humanitarian Early Warning System (HEWS) (que no es un SAT, pero se le parece mucho).

Entre los países miembros de la UE, cabe destacar la nueva política exterior ética del gobierno británico. En un gesto simbólico, Blair ha recortado el gasto militar en unos 500 millones de pesetas, para dedicar más dinero a defender los derechos humanos. En esa misma línea, el nuevo gobierno francés se ha comprometido a realizar una política menos intervencionista en el continente africano que la de sus predecesores.

## **Documentos y publicaciones**

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict, Final Report*, Carnegie Corporation of New York, diciembre de 1997. Una interesante y bien documentada recopilación del estado actual de la prevención de conflictos, como resultado de una investigación de 3 años.

JEAN, François y Jean-Christophe Rufin (coord.), *Économie des guerres civiles*, Colléction Pluriel, Hachette, 1996. Este libro nos ofrece un innovador enfoque de los conflictos actuales. En él se estudian las vías de financiación de los conflictos actuales a través de un marco global de análisis completado con estudios de caso y temáticos.

Otras aportaciones de interés podemos encontrarlas en los libros del GRIP, *Conflicts en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prevention*; del NCDO, *From Early Warning to Early Action, A Report on The European Conference on Conflict Prevention*; del Seminario de Investigación para la Paz, *Los conflictos armados. Génesis, víctimas y terapias*; y del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, *Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et coopération pour le développement*.