

PABLO RUIZ

La necesidad de la prevención de conflictos

La violencia en la región de los Grandes Lagos ha causado indignación en la opinión pública occidental y ha obligado a las cancillerías occidentales a una búsqueda desesperada de soluciones. Sin embargo, ningún gobierno puede alegar ignorancia ante la crisis de un millón de refugiados. Esta venía siendo anunciada por agencias de Naciones Unidas y ONGs desde que hace dos años las milicias hutus tomaran el control de los campos de refugiados de Zaire. Es preciso que la comunidad internacional adopte una política de prevención de conflictos tanto para evitar las catástrofes humanitarias como para que, cuando estas se producen, las únicas opciones aparentemente posibles no sean intervenir o no militarmente.

Hechos como los acontecidos en Ruanda en 1994 y en Burundi y Zaire en 1996 están haciendo de la región de los Grandes Lagos la piedra de toque de la capacidad de respuesta de la comunidad internacional. Los costes económicos y humanos de estas crisis son enormes y condicionarán el desarrollo de estos países durante décadas.¹ Por otra parte, el enfoque reactivo ante estas crisis, basado en el envío de ayuda humanitaria y fuerzas de mantenimiento de la paz, ha demostrado no resolver las cuestiones de fondo. Estas no pueden sustituir el compromiso político ni plantear un enfoque preventivo de los conflictos. Pero ¿Es posible la prevención de conflictos? ¿Qué experiencias existen al respecto?

Tras el fin de la guerra fría se ha producido un cambio en la tipología de los conflictos. Hoy son en su mayoría internos, y la población civil es un arma y víctima de las partes. Mientras en la segunda guerra mundial una de cada diez víctimas era civil, la proporción actual es la inversa.

¿Cuáles son las causas de estos nuevos conflictos? La respuesta, para poder prevenirlos, es motivo de una viva polémica. El carácter específico de cada conflicto hace difícil encontrar una única causa. Los analistas señalan factores internos,

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

¹ Un enfoque sugerente sobre los costes de los conflictos aparece en: Saferworld, *The True Cost of Conflict*, Michael Cranna, Londres, 1994.

La prevención de conflictos es una labor sorda, oscura y poco rentable en términos políticos.

étnicos, religiosos, socioeconómicos, culturales o militares, y externos como la injerencia extranjera, y de exclusión económica, entre otros.²

Alerta y acción

La idea de la prevenir los conflictos no es novedosa. Consiste, básicamente, en identificar sus focos potenciales y actuar cuando todavía es posible frenar la escalada de violencia. Este enfoque tuvo más difícil cabida en el mundo bipolar de la Guerra Fría. En el período actual las posibilidades para la prevención parecen mayores. En opinión del exsecretario general de la ONU Boutros Ghali la prevención de conflictos es imprescindible en el nuevo contexto internacional. Su Informe *Un Programa de Paz*³ supuso un impulso decisivo a las discusiones sobre la naturaleza, los instrumentos y el ámbito de acción de la prevención de conflictos.

Los enormes costes de los conflictos -incluso para Occidente- juegan en favor de la prevención. El gasto en ayuda humanitaria y en operaciones de mantenimiento de la paz no ha dejado de crecer en los últimos años. El presupuesto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha pasado de 544 millones en 1990 a 1.300 millones en 1995. Pero la prevención de conflictos es una labor sorda, oscura y poco rentable en términos políticos.

La prevención de conflictos consta de dos fases, claramente diferenciadas: la alerta temprana (*early warning*) y la acción temprana (*early action*). La alerta temprana permite identificar las situaciones de crisis antes de la explosión del conflicto. Los centros especializados conocidos como sistemas de alerta temprana (SAT) tienen un origen militar. Su objetivo era la detección de movimientos de tropas a través de fronteras, o maniobras militares. Con una metodología similar han surgido otros SAT civiles, especializados en la predicción de desastres naturales y hambrunas. Para ello se sirven de diversos indicadores, como el consumo de alimentos, los precios, o la producción.

Lamentablemente, como señala el *Informe Mundial Sobre Desastres de 1995*, "(se) evita cualquier contacto directo con la recolección de información que tenga propósitos de inteligencia política". En otras palabras, dichos centros no están preparados para la predicción de conflictos armados.⁴ Existen, sin embargo, algunos experimentos de SAT políticos en el seno de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y de la Organización para la Unidad Africana (OUA), aunque no disponen de medios políticos ni económicos para efectuar su labor. También las Naciones Unidas, pese a no contar de un centro específico, realizan un seguimiento político con una orientación semejante.

² Ver los ensayos de Dan Smith, Ignacio Ramonet, José María Tortosa y otros autores en *Papeles de Cuestiones Internacionales* Nº 52. También Alberto Piris, "Apuntes para una clasificación de los conflictos", en Mariano Aguirre (Ed.), *Raíces de los conflictos armados. Anuario del CIP 1996*, Icaria/CIP, Barcelona, 1996, pp. 21-40.

³ Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa de Paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Naciones Unidas. Nueva York, 1992

⁴ *Informe Mundial sobre Desastres 1995*, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 1995.

La labor de los SAT debería en el futuro verse completada con redes internacionales formadas por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y por los medios de comunicación que permitiesen sacar a la luz situaciones de grave riesgo de conflicto.⁵ Un ejemplo de la utilidad de estas redes de alerta temprana lo tenemos en una investigación de Sen, que muestra como aquellos países donde ha habido un margen para la libertad de expresión se han visto mucho menos afectados por las hambrunas que aquellos donde ésta no existía.⁶

Los SAT políticos deben enriquecerse con las experiencias de los SAT existentes, tanto técnicas como políticas. El alto grado de perfeccionamiento alcanzado en la predicción de hambrunas, por ejemplo, no ha sido bien aprovechado por las instancias responsables de dar soluciones a esas crisis. De modo que la primera lección es que la alerta temprana resulta una condición necesaria pero no suficiente para prevenir los conflictos. Sería conveniente establecer canales fluidos de comunicación entre los SAT políticos y los centros de decisión políticos.

En este sentido es importante destacar las recientes propuestas “preventivas” de algunos estados en materia de alerta temprana. En el seno de la Unión Europea han surgido diversas iniciativas. El Parlamento Europeo ha lanzado una sugerente propuesta para la creación de un “Centro de análisis para la prevención activa de las crisis” y la Comisión de la UE ha elaborado un interesante documento de reflexión sobre el tema. Asimismo, existe una iniciativa francesa similar en el marco de la nueva Asociación Euro-Mediterránea. Por otra parte, la Agencia de Cooperación de EE.UU. (USAID) ha incluido este área entre sus prioridades y elabora frecuentes informes (como en el caso de Burundi).

Tales propuestas se hallan en estado embrionario y aún no está muy clara su conexión con la segunda fase, la acción temprana. Una vez que los SAT disparan la alarma en un punto del planeta ¿Qué hacer para evitar el estallido del conflicto? ¿Cuáles son los instrumentos de la acción temprana?

La acción temprana se refiere, fundamentalmente, al conjunto de medidas de diplomacia preventiva que configuran el ámbito político de la prevención de conflictos. Algunos autores, como Stedman,⁷ entienden que sólo hay dos escenarios para la diplomacia preventiva: uno, en el que basta una diplomacia suave –hablar y poco más– y otro donde las partes, amparándose en la soberanía nacional, se niegan a dialogar, en cuyo caso debería existir una fuerza internacional capaz de intervenir para restaurar la paz. Lund entiende que existe todo un abanico de medidas preventivas entre ambos extremos.⁸

La prevención de conflictos es algo más que diplomacia preventiva. Esta puede resultar exitosa y evitar un conflicto de forma puntual. Sin embargo, si las raíces

⁵ Fisas, Viçenc, *El desafío de las naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria, 1994.

⁶ Amartya Sen, “¿Puede la democracia impedir las hambrunas?”, *Claves de la razón práctica*, N° 28, diciembre 1992, pp. 2-9.

⁷ John Stedman, “Alchemy for a New World Order. Overselling Preventive Diplomacy”, *Foreign Affairs*, May/June, 1995, pp.14-20.

⁸ Una visión actualizada de la prevención de conflictos en Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: a Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996.

La adopción de sanciones financieras a los gobernantes (embargo de cuentas y propiedades inmobiliarias, por ejemplo) no dañan a la población de estos países y constituyen un medio de presión raramente utilizado.

del conflicto siguen presentes, éste acabará por reavivarse en algún momento (como ocurre en Haití).⁹ Es importante un enfoque integral de *desarrollo preventivo* que aporte soluciones a los problemas de fondo.

Una tipología de medidas preventivas

Entre las principales medidas de acción temprana se encuentran:

a) Las sanciones políticas, diplomáticas, comerciales y financieras (o la amenaza de utilizarlas).

Las sanciones comerciales son las más controvertidas. El embargo comercial a Irak ha puesto en entredicho la legitimidad moral de estas sanciones. UNICEF ha responsabilizado al embargo del fallecimiento de 500.000 niños. En otros casos, como en Serbia, el aislamiento internacional ha podido facilitar la transición a la paz. Las sanciones deberían tener carácter selectivo y ser objeto de un seguimiento permanente. De lo contrario, lejos de prevenir, se fomentan estados de crisis.

La adopción de sanciones financieras a los gobernantes (embargo de cuentas y propiedades inmobiliarias, por ejemplo) no dañan a la población de estos países y constituyen un medio de presión raramente utilizado. Asimismo, las sanciones políticas y diplomáticas (denegación de visados, retirada de la representación diplomática, prohibición de participar en competiciones deportivas internacionales, entre otras) pueden resultar elementos de presión nada desdeñables, como en el caso de Sudáfrica.

Otra sanción netamente preventiva es la suspensión de la venta de armas en los focos potenciales de conflicto. Nadie duda de la conveniencia de esta medida, pero pocos países la practican. El embargo de armas acordado por la Unión Europea a Nigeria es un ejemplo de los intereses que rodean este comercio (se respetan los contratos anteriores al embargo).

Una modalidad polémica de estas sanciones es la condicionalidad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Los donantes subordinan la ayuda a los países en desarrollo al respeto de sus gobiernos a los derechos humanos. Esta cláusula tiene efectos disuasorios (muchos países africanos han iniciado la transición democrática en los años 90) y por tanto, un carácter preventivo. El problema radica en que no siempre se aplica con criterios uniformes, como es evidente en el diferente rasero que se utiliza con Cuba y China. Además, cuando un país se halla sumido en un colapso político y económico la suspensión de la ayuda, en lugar de prevenir el conflicto, puede atizarlo.

La condicionalidad positiva, que premia a aquellos países que hayan hecho esfuerzos en la buena dirección frente a aquellos donde la situación ha registrado una involución, plantea problemas similares. Por todo ello, la condicionalidad puede ser un elemento de presión eficaz en el marco de la diplomacia preventiva pero, al igual que el resto de las sanciones, debe ser utilizada con cautela.

⁹ Ver Patrick Costello y José A. Sanahuja, "Haití: los desafíos de la reconstrucción", *Informe N°1*, Observatorio de Conflictos del CIP, CIP, Madrid, 1996.

b) Las medidas que suponen la intervención de un contingente militar.

El despliegue preventivo de fuerzas americanas y noruegas en la frontera de Macedonia, por ejemplo, evitó la extensión del conflicto a esta república. En esa línea, las zonas desmilitarizadas (Corea del Norte, Irak) tienen como función evitar las escaramuzas bélicas, aunque, en la práctica, su legitimidad es muy discutible. Otra actividad preventiva es el establecimiento de corredores humanitarios, como el implementado por la Operación Turquesa en Ruanda. Este despliegue es interesante en su definición, aunque en la práctica esta operación no fuese un modelo a seguir.

Otra medida que requiere la movilización de tropas es el establecimiento de la paz, es decir, el uso de la fuerza militar para frenar las hostilidades o para resguardar la paz. Un ejemplo de la intervención de EE.UU. en Somalia en 1993. Otro más reciente lo encontramos en la intervención en Haití para restaurar un régimen democrático.¹⁰

c) Las iniciativas políticas que no implican sanciones ni intervenciones militares al país en riesgo de conflicto.

En este grupo se inscriben, en primer lugar, la mediación y resolución de conflictos (buenos oficios, arbitraje etc.), ámbito natural de la diplomacia preventiva. Las Naciones Unidas han jugado estas funciones en el proceso de paz en El Salvador o en Guatemala. Sin embargo, su papel preventivo se ve limitado porque su mandato no comprende los conflictos internos. Asimismo, existen ejemplos de iniciativas particulares de algunos estados: la mediación de Noruega entre judíos y árabes, la intercesión de EE.UU. en el contencioso entre Turquía y Grecia o en el conflicto yugoslavo, las visitas de Jimmy Carter en diferentes escenarios de tensión. Para ser eficaces, tales iniciativas deben contar con el suficiente respaldo internacional, lo que no siempre es el caso. En cuanto al arbitraje, la Corte Internacional de Justicia podría jugar un papel más relevante que en el pasado.

En segundo lugar figura la investigación de los hechos (situación político-económica, violación de los derechos humanos). Tanto los estados como los organismos internacionales envían observadores o comisiones de investigación a zonas de tensión. El centro para la protección de minorías de la OSCE o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) envían expertos para supervisar la situación de los derechos humanos en numerosos países. En el conflicto de Ruanda, algunas ONGs británicas, ante la pasividad internacional, llegaron a financiar el envío de observadores de la ONU.

En tercer lugar aparecen las misiones de fomento de la confianza, tales como el intercambio de misiones militares y la formación de centros regionales de reducción de riesgos.

¹⁰ Ver Informe de Haití. Observatorio de Conflictos. Centro de Investigaciones para la Paz. 1996

La vertiente económica de la prevención implica a los países donantes en la búsqueda de soluciones a largo plazo de las raíces del conflicto.

d) Conferencias regionales.

Estas conferencias agrupan no sólo al país afectado sino a los países vecinos. Pueden tener tanto una vocación temporal, para resolver una cuestión puntual, como dinámica, a través de un foro de seguridad. Entre las primeras cabe destacar el pacto de estabilidad en Europa, compuesto por una red de acuerdos bilaterales de respeto de las minorías y de los derechos humanos. Otro foro importante son las reuniones de diplomacia preventiva de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), que agrupa no sólo a los países miembros, sino a otros interesados en la seguridad de la zona. En estas reuniones, posteriores a las de la ASEAN, se discuten todos los puntos conflictivos de la agenda regional.

Este marco es el ideal para abordar las cuestiones relativas al “desarrollo preventivo”. La vertiente económica de la prevención implica a los países donantes en la búsqueda de soluciones a largo plazo de las raíces del conflicto. Estas medidas deben abordar la política de cooperación al desarrollo, el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria, etc. Es decir, todas aquellas cuestiones que garanticen un desarrollo duradero y alejen el riesgo de conflicto. No existe ninguna experiencia plenamente representativa, aunque sí esfuerzos de reconstrucción económica tras el conflicto como las Conferencias Económicas sobre Oriente Próximo, los Acuerdos de Dayton (para la ex-Yugoslavia) o el diálogo de San José entre la UE y América Central.

e) Medidas de fortalecimiento institucional.

En muchos países, especialmente aquellos que heredan un monopolio étnico del poder, la reforma institucional resulta indispensable. Medidas como la mejora de la justicia o la constitución de fuerzas armadas y de seguridad mixtas son vitales para garantizar cierta estabilidad. La reforma institucional en Haití, aún inconclusa, tras la restauración del régimen democrático es una muestra de ello.

Junto a estas medidas gubernamentales, existen otra serie de operaciones preventivas desempeñadas por ONGs y agencias de Naciones Unidas. La educación para la tolerancia, por ejemplo, es vital en un contexto de exacerbación del odio tribal. Frente a las radios del odio, que incitan a la violencia étnica, ya existen algunas radios de paz y tolerancia en campos de refugiados y zonas de alta tensión.

Por otra parte, las ONG pueden desarrollar una labor interesante en actividades como el control del desarrollo de las instituciones y la generación de alternativas políticas en países en transición. También en el plano de la diplomacia preventiva, como la asesoría en materia constitucional o la mediación entre partes enfrentadas (como las que realiza International Alert en algunos países).

Frente a la tragedia en Africa Central el principal interrogante es si la comunidad internacional, incluyendo a los actores en conflicto y a los estados con influencia desde fuera, está realmente interesada en aplicar medidas de prevención. Existe cierta disposición para evitar tragedias como ésta. Pero es necesario un esfuerzo político y económico mucho mayor para poder prevenirlas. Las medidas preventivas no garantizan el éxito, pero vale la pena