

PABLO RUIZ

La prevención de la guerra

La prevención de conflictos cobra interés en la agenda internacional, en un período en que las guerras proliferan y se cobran numerosas víctimas entre la población civil. La identificación de situaciones de crisis y la consiguiente actuación con rapidez pueden evitar el estallido del conflicto. Madrid ha albergado en los últimos años diversas reuniones sobre la prevención de conflictos, y algunas experiencias en el campo de las sanciones, las actuaciones militares y las acciones diplomáticas se han puesto en práctica en ciertos enfrentamientos. Su aportación, unida a la creación de centros especializados, puede ofrecer un nuevo marco para afrontar los conflictos internacionales, antes de que su explosión sea incontenible. Esta sección incluye direcciones en internet de organismos privados y oficiales, así como bibliografía de interés sobre la prevención de conflictos, y se propone ofrecer un seguimiento periódico de las actividades y novedades que se produzcan en este terreno.

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

La prevención consiste en identificar situaciones de crisis (alerta temprana) y actuar con rapidez para evitar el estallido del conflicto (acción temprana). El concepto de prevención que aquí se utilizará comprende, junto a las medidas de diplomacia preventiva (a corto plazo), aquéllas dirigidas a atajar las raíces del conflicto (a medio y largo plazo),¹ incluidas las acciones de rehabilitación como forma de evitar una reedición de los conflictos.

En los últimos años, la prevención de conflictos armados ha ido ganando peso en la agenda internacional. En la actualidad, ésta forma parte del dis-

¹ Un análisis de la situación actual de la prevención de los conflictos se puede encontrar en Pablo Ruiz, "La necesidad de la prevención de conflictos", *Papeles*, nº 59/60, 1996/1997, pp. 65-70.

La prevención de conflictos necesita tanto los instrumentos tradicionales de paz y seguridad, como las actividades de cooperación al desarrollo centradas en las causas del conflicto.

curso político, no sólo de las ONG y de las Naciones Unidas, sino de la mayoría de los gobiernos occidentales. Tales declaraciones, sin embargo, no siempre se corresponden con la realidad. Por eso resulta interesante ofrecer un seguimiento de la actividad en materia de prevención de conflictos, tanto en el plano teórico -congresos, publicaciones- como en el práctico. *Papeles* irá informando periódicamente de las novedades que en este ámbito se vayan produciendo. En este primer número se incluyen direcciones de interés para profundizar en alguna de las cuestiones que, de forma sumaria, se abordan en este artículo.

Reuniones y congresos

Madrid ha sido escenario de diversas conferencias en materia de prevención de conflictos. En diciembre de 1995 acogió la "Cumbre Humanitaria", que contó con la presencia de los principales actores de la ayuda humanitaria internacional. La declaración final defendió una "prevención proactiva de las crisis" y advirtió que "una alerta rápida debe conducir a una respuesta inmediata".

En el ámbito político destaca la reunión celebrada en junio de 1996 en Madrid, la "III Internacional conference on preventive diplomacy and peace-keeping operations in Africa", que congregó a delegaciones de Australia, Canadá, Japón, Noruega, EE UU, los Estados miembros de la UE, la propia UE, la UEO, la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la ONU. En sus conclusiones se subrayó que la prevención de conflictos necesita tanto los instrumentos tradicionales de paz y seguridad, como las actividades de cooperación al desarrollo centradas en las causas del conflicto. Los participantes se propusieron reforzar el papel preventivo de la OUA, mediante la evaluación de sus insuficiencias -tanto en el plano financiero como el técnico-, la creación de un grupo informal de apoyo a estas iniciativas y la mejora de la coordinación a través de una red de contactos de experiencias preventivas.

Las ONG también han desarrollado una intensa actividad a lo largo 1996. A nivel nacional, destaca la conferencia organizada en junio por la Plataforma "Paz y derechos humanos en la región de los Grandes Lagos africanos" con el fin de disparar la alarma internacional sobre la situación en Burundi, apenas un mes antes del golpe de Estado tutsi. En el ámbito europeo, se celebró en Madrid una reunión de varias ONG europeas -*Saferworld, International Alert, Médicos del Mundo* y el CIP- en el marco de una campaña para la creación de una célula preventiva en seno de la Unión Europea, con ocasión de la Conferencia Intergubernamental.

Experiencias preventivas

En el ámbito de las sanciones se han producido algunos avances. La amenaza internacional -y en particular la de EE UU y Alemania- del recurso a sanciones económicas contra Serbia si su Gobierno se negaba a aceptar el dictamen de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en

Europa), ha obligado al presidente Milosevic a evolucionar hacia posiciones menos autoritarias. Asimismo, la suspensión de la cooperación comunitaria ha tenido efectos positivos en Níger y Gambia, donde tras sendos golpes de Estado, las autoridades militares han aceptado la convocatoria de elecciones. También Angola camina, tras el levantamiento de las sanciones, en la senda de la reconciliación. Nigeria, en cambio, sufre un embargo comercial de la UE de dudoso carácter preventivo, ya que no afecta a las exportaciones de petróleo -controladas por la multinacional británica Shell-, respeta los contratos de venta de armas ya firmados y no incluye la congelación de los activos bancarios de las autoridades nigerianas. Del mismo modo, las sanciones internacionales en la región de los Grandes Lagos o la presión internacional sobre Birmania -donde la situación de los derechos humanos es escandalosa- tampoco parecen haber surtido efecto.

En el ámbito militar se han producido ciertas acciones y han fracasado algunas tentativas. A lo largo de 1996, la región centroafricana de los Grandes Lagos ha sido objeto de la atención internacional. Primero en Burundi, y más tarde en Zaire (actual República Democrática del Congo), la comunidad internacional se decidió a intervenir para garantizar la seguridad y la canalización de la ayuda humanitaria. En Burundi, el envío de un contingente preventivo- solicitado por su Presidente hutu ante el caos generalizado- fue abortado por el golpe de Estado del Ejército tutsi. En Zaire, el retorno masivo de refugiados a Ruanda, tras la derrota de las milicias hutus, frustró una operación militar cuyos términos estaban pactados. Otras intervenciones, como las de tropas francesas en la República Centroafricana, obedecen a intereses ajenos a la prevención.

En Europa, cabe señalar la intervención en Albania tras el caos económico y social del país. Aunque resulta prematuro pronunciarse sobre su utilidad preventiva, no se puede ignorar la falta de una política seria de prevención hacia este país, así como la ausencia de medidas complementarias que resuelvan la situación que dio origen a los enfrentamientos.

En cuanto a la presencia de fuerzas de la OTAN en Bosnia -junto al proceso de reconstrucción económica-, ésta parece facilitar la transición hacia una paz difícil, como demuestran los resultados de las elecciones generales. Otro campo de actuación en este ámbito es el de mejorar las capacidades de la OUA en el mantenimiento de la paz en África (*peacekeeping*). La UEO ya ha enviado una misión de evaluación de las necesidades de la OUA al respecto. Sin embargo, la creación de un "afroejército", que aleje los temores a intervenciones neocoloniales, no debe partir del actual enfrentamiento entre EE UU y Francia sobre esta cuestión.

En cuanto a las medidas positivas, se han registrado ciertos avances. En los Grandes Lagos, junto a la "diplomacia destructiva" desarrollada por diversas potencias aparecen algunos esfuerzos preventivos. En Burundi, la UE adoptó una posición común, envió a un representante especial y financió las actividades preventivas de la OUA y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). La UE y EE UU enviaron -por primera vez- una misión conjunta de observadores a los Grandes Lagos

En el contexto de la posguerra fría, la coordinación de los esfuerzos preventivos es crucial.

en la búsqueda de soluciones globales al conflicto. Sin embargo, ha sido la iniciativa liderada por el presidente sudafricano Nelson Mandela -y respaldada por otros países- la que ha logrado sentar en una misma mesa al entonces presidente de Zaire, Mobutu Sésé Seko, y al jefe de las fuerzas rebeldes, Laurent Kabila.

Otra mediación reciente se ha llevado a cabo en el Sáhara Occidental, donde el estadounidense James Baker ha emprendido un último intento de relanzar el referéndum de autodeterminación, ante la amenaza de un nuevo estallido del conflicto. Asimismo, sobresale la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno filipino y el MNLF, tras 24 años de enfrentamientos. Esta experiencia está siendo trasladada a Sri Lanka, donde continúan las iniciativas para poner fin al conflicto.

En el contexto de la posguerra fría, la coordinación de los esfuerzos preventivos es crucial, como lo demuestra el acuerdo alcanzado entre palestinos e israelíes bajo una intensa presión de EE UU y la UE, la aceptación de los sandinistas de su derrota electoral en Nicaragua o el enfriamiento temporal de la tensión entre Turquía y Grecia.

También es interesante señalar diversos avances en procesos de reconstrucción política y económica de algunos países. En Haití, EE UU -y más recientemente la UE- están contribuyendo al fortalecimiento institucional (reformas de las fuerzas de seguridad y de la justicia) y *sui géneris* a la mejora de la situación socioeconómica, al igual que en Guatemala y El Salvador, donde los procesos de paz parecen afianzarse. Algo semejante ocurre en el África subsahariana con los períodos de transición de Mozambique, Suráfrica y Angola. Este último proceso es muy frágil, entre otras cosas, porque los aspectos económicos tras el conflicto siguen sin resolverse.

Respecto a las conferencias regionales, cabe mencionar la "Conferencia económica para la reconstrucción de Palestina"- condicionada por la evolución del proceso de paz- y la "Conferencia del Mar Negro", integrada por Turquía, Grecia, Moldavia, Albania, Bulgaria, Rumanía, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Rusia y algunos organismos internacionales, donde, junto a las cuestiones de seguridad, se debatió la posibilidad de crear una zona de libre comercio entre estos países.

En Asia se consolida el Foro de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) como un ámbito de seguridad regional, aunque incapaz de solucionar crisis como la de Corea del Norte o, a menor escala, la de Camboya. En Europa se ha creado una célula de seguimiento estable del conflicto del Alto Karabaj -en el marco de la OSCE-, en la que participan los países del Grupo de Minsk. Aunque sus esfuerzos por enviar tropas de mantenimiento de la paz han fracasado, el alto el fuego entre Armenia y Azerbaiyán dura ya dos años. En el ámbito europeo, además, se ha llegado a un acuerdo sobre las minorías húngaras, que constituyen un importante foco tensión en el continente.

En el ámbito multilateral, destaca la firma del Tratado de No Proliferación de armas nucleares (TNP) y el Acuerdo para la Prohibición de Armas Químicas- recientemente suscrito por EE UU-. Por su parte, en España la campaña de diversas ONG en favor de la transparencia del comercio de armas ha

logrado recientemente los apoyos parlamentarios necesarios para aprobar esta iniciativa.

Catálogo de instituciones

Instituciones privadas

- *Carnegie Corporation of New York*. Su iniciativa especial es *Carnegie Commission on Preventive Deadly Conflict*, con diversos documentos disponibles: <http://www.carnegie.org/>
- *The Carter Center*. Este centro de carácter privado, fundado por el ex presidente de EE UU Jimmy Carter, combina investigación con misiones de paz (mediación, seguimiento de elecciones, defensa de los derechos humanos) en zonas de tensión como los Grandes Lagos, Bosnia o Liberia. http://www.emory.edu/CARTER_CENTER/homepage.htm
- *Centre for Preventive Action at the Council on Foreign Relations*. Este centro, entre otras actividades, ha organizado diferentes congresos en el ámbito de la prevención. <http://ipo.net/iwa/cfr2.htm>
- *Fundación Arias*. Creada por Oscar Arias, el Centro para la Paz y la Reconciliación (CPR) trabaja en tres áreas: desmilitarización, prevención de conflictos y democratización. <http://www.ecouncil.ac.cr/centroam/arias/>
- *Synapse*. Un interesante servidor de Internet con abundante información sobre conflictos contemporáneos en África, así como sus causas y las vías de solución. http://www.synapse.net/_acdi20/
- *United States Institute of Peace*. Esta institución, creada por el Congreso estadounidense, financia diversas actividades en el ámbito de la prevención y la resolución de los conflictos. <http://usip.org/>

Otras organizaciones como RAND, SIPRI, *Winston Foundation Conflict Prevention and Reconciliation*, APRODEV, *Netherlands Institute of International Relations*, *Saferworld* o *International Alert* trabajan en la investigación de la prevención de conflictos.

Organismos oficiales

- La misión de la OSCE es la estabilidad del continente europeo. Su centro de prevención de conflictos, con sede en Viena, apoya las misiones de la organización tanto en la fase de alerta temprana como en la de acción temprana, a través de las diferentes misiones. <http://osce.prag.cz/>
- El Foro Regional de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) - abierto a la participación de países con interés en la zona- ha diseñado un proyecto de paz en tres etapas: la promoción de medidas de fomento de la confianza, el desarrollo de mecanismos de diplomacia preventiva y, finalmente, la creación de instrumentos de resolución de conflictos. En su última reunión- en julio de 1996- se abordaron asuntos como el de Corea del Norte, el mar de Asia, las pruebas nucleares o la creación de un registro regional de armamento. <http://www.asean.or.id/>

El desafío de la UE a corto plazo es la creación de un centro de análisis y prevención de conflictos.

- Tanto en EE UU como en Canadá existe un vivo debate sobre la prevención. La USAID -que realiza frecuentes informes sobre países de alta tensión- ha incluido la prevención entre sus objetivos y dispone de un centro de alerta temprana para catástrofes. <http://www.info.usaid.gov/>
- En Canadá, la Agencia de Cooperación financia los esfuerzos preventivos de la OUA, la reconciliación en Malí o el programa para África "Journalism in a Democracy". http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_in/2146.htm
- La UE, en el marco de una nueva estrategia preventiva, ha reforzado recientemente la cooperación administrativa entre la Política Exterior y de Seguridad Común y su Política de Cooperación. Asimismo, se ha creado un mecanismo de control de las exportaciones susceptibles de doble uso (por el momento poco efectivo).

El desafío de la UE a corto plazo es la creación de un centro de análisis y prevención de conflictos. Propuesto por el Parlamento y apoyado, entre otros, por Holanda- que ostenta la Presidencia del Consejo-, Alemania, Francia, Finlandia, Suecia, la ECHO y ONG europeas, es una de las cuestiones pendientes de la Conferencia Intergubernamental. En este contexto se enmarca la creación del "Conflict Prevention Network" (CPN), una red que agrupa a la DG1A de la Comisión Europea y a numerosos institutos de investigación de conflictos de carácter no gubernamental, en los que se enmarca el CIP.

- La OUA realiza diversas actividades en el ámbito de la prevención y la resolución de conflictos. Las potencias occidentales han asignado a la OUA un papel clave en estas tareas, por lo que es probable que su actividad en la materia se incremente en los próximos años. <http://www.rapidepana.com/demo/oua>
- La ONU ha establecido un procedimiento conjunto de alerta temprana entre los tres Departamento del Secretariado- Asuntos Políticos, Asuntos Humanitarios y Mantenimiento de la Paz-. Asimismo, el Secretario General ha enviado representantes en misiones preventivas a 17 países. <http://odc.un.org/>
- En el seno de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se ha creado el *Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture* (GIEWS), que es, probablemente, el centro de alerta temprana más sofisticado a nivel mundial. En los dos últimos años ha elaborado más de 30 informes especiales y alertas sobre la situación alimentaria. Asimismo, dispone de un programa piloto de base de datos sobre los países de África occidental y central, con información actualizada de la situación de la agricultura, la alimentación, la geografía, la demografía o imágenes por satélite, aunque, lamentablemente, excluye las cuestiones políticas del análisis. <http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/economic/giews/>

Publicaciones

- Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996. En este libro el autor nos ofrece un estudio completo y riguroso de la situación actual de la prevención de conflictos y el rol de EE UU en las crisis actuales. A modo de conclusión Lund propone una estrategia global de diplomacia preventiva.
- Werner Bauwens, Luc Reyckers y otros, *The Art of conflict prevention*, Brassey's Atlantic Commentaries, nº 7, 1994. Este libro es una recopilación desde la óptica occidental de la prevención de conflictos. En él se analiza el papel de las Naciones Unidas, la OSCE, la OTAN, la UE y la UEO.
- *The international response to conflict and genocide. Lessons from the experience of Rwanda*. A iniciativa del Gobierno danés, países donantes, agencias de Naciones Unidas y ONG realizan una evaluación conjunta de la crisis en Ruanda, con el fin de evitar una repetición de la catástrofe humana y de los errores cometidos en ella.
- *Possibilities of African-European cooperation in prevention of conflicts and humanitarian disasters in Africa*, Netherlands Institute of International Relations. Este documento analiza las instituciones de seguridad en África, las prioridades de una estrategia preventiva y el papel de la UE en tal proceso.
- *Conflict prevention and early warning in the political practice of international organizations*, Netherlands Institute of International Relations. Este documento profundiza en los mecanismos de alerta temprana de diversos organismos de seguridad y ofrece algunas conclusiones prácticas sobre la prevención de conflictos y la alerta temprana.

Otras interesantes aportaciones se pueden encontrar en el documento de las ONG holandesas, *Postponement is Paid for Dearly*, la publicación del Overseas Development Institute (ODI), *Relief and Rehabilitation Network*, y los estudios de caso del Proyecto de la Universidad de Toronto *Environment Scarcity and Violent Conflict*. Asimismo, *International Alert* publica periódicamente una revista sobre prevención de conflictos.