

ROBERTO ALIBONI

# Prevención de conflictos en el marco euro-mediterráneo

*La prevención de conflictos se puede perseguir de numerosas maneras: mediante actividades a largo plazo de construcción de la paz, o con actividades a corto plazo de diplomacia preventiva; tanto con una agenda de construcción de la paz integrada, como con iniciativas específicas de seguridad humana; de forma multilateral o bilateral. Todas estas opciones están contempladas en la Declaración de Barcelona. Sin embargo, hasta el momento, los países euro-mediterráneos no se han acogido a las opciones englobadas en la diplomacia preventiva por las mismas razones que frenaron el desarrollo de su cooperación política y de seguridad. En la actualidad, la Asociación Euro-Mediterránea se inclina hacia una agenda que incluye, de forma casi exclusiva, la prevención a largo plazo. Este texto es un extracto del informe presentado en el Grupo de Trabajo sobre Asuntos de Interés Mutuo del Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo), que tuvo lugar el 14 y 15 de agosto de 2002 en Barcelona.*

Roberto Aliboni es vicepresidente del Instituto de Asuntos Internacionales (IAI) de Roma

Traducción:  
Leandro Nagore

La Declaración de Barcelona<sup>1</sup> se puede considerar como un régimen de construcción de la paz internacional. Según la definición del Grupo Internacional de Crisis (ICG, por sus siglas en inglés), los regímenes de construcción de la paz internacional son aquellas "leyes internacionales, normas, acuerdos y sistemas, cuyos

<sup>1</sup> La Declaración de Barcelona es el resultado de la reunión, en noviembre de 1995 en Barcelona, de los representantes de los 27 socios euro-mediterráneos (los 15 Estados miembros de la UE y los 12 socios mediterráneos: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Autoridad Palestina, Líbano, Siria, Turquía, Chipre y Malta) con tres objetivos principales: preservar la paz y estabilidad en la región; instaurar una zona compartida de prosperidad mediante el establecimiento de un área de libre comercio; promover el entendimiento entre las diferentes culturas. (N. de la E.)

ámbitos pueden ser globales, regionales o bilaterales, diseñados para minimizar los riesgos a la seguridad, para promocionar la confianza y, además, para generar los marcos necesarios para el dialogo y la cooperación".<sup>2</sup> Están dirigidos a la prevención de conflictos y a la gestión tras el conflicto, incluyendo la prevención para evitar que los conflictos se intensifiquen.

La Declaración no se dirige de forma exclusiva a la prevención de conflictos y, de hecho, en ningún momento habla de ella. Sólo ha sido invocada de forma esporádica en los diversos borradores de la Carta para la Paz y la Estabilidad elaborada por altos funcionarios. Sin embargo, la Declaración se consagra de forma inherente a la prevención de conflictos y constituye en sí un importante régimen de construcción de la paz.

Que la prevención de conflictos sea la tarea principal de la Declaración de Barcelona se confirma, de forma indirecta, por dos circunstancias. La primera es que excluye la resolución de conflictos de sus propios objetivos al declarar que la "iniciativa euro-mediterránea no pretende sustituir a las demás actividades e iniciativas suscritas en el interés de la paz, la estabilidad, y el desarrollo de la región", dejando claro que tal exclusión se refiere ante todo al Proceso de Paz en Oriente Medio. No obstante, no excluye la gestión de los conflictos y su posible prevención. La segunda circunstancia se encuentra al final del capítulo que ilustra la asociación política y de seguridad, donde hace referencia a "la posibilidad a largo plazo de establecer un pacto euro-mediterráneo para la consecución de este fin". Aún cuando no especifique a qué tipo de pacto se refiere, sabemos gracias a los trabajos previos, que los europeos, y sobre todo Francia, propusieron el concepto de un pacto de estabilidad. Los socios del Sur no estaban preparados para comprometerse con un acuerdo de estas características, aunque no lo descartaban. Lo que queda de todo esto es una alusión a un instrumento típico de la prevención de conflictos.<sup>3</sup> En todo caso, esta alusión es esencial para comprender los sentimientos que presidieron al establecimiento de la Asociación Euro-Mediterránea y la amplitud de miras que le es inherente. Por consiguiente, la prevención de conflictos parece ser una característica significativa e intrínseca del Proceso de Barcelona.

### **¿Qué concepto de prevención de conflictos encaja con la Declaración de Barcelona?**

Las actividades de prevención de conflictos pueden ser consideradas como respuestas, tanto a corto como a largo plazo, a las crisis y a los conflictos. A corto plazo, la prevención aísla los síntomas de una crisis e interviene para suprimirlos o corregirlos. A largo plazo, identifica las raíces más profundas de las posibles crisis y conflictos y actúa para asentar los fundamentos estructurales de la paz. En el

<sup>2</sup> ICG, *Capacidad de respuesta de la UE ante una crisis. Instituciones y procesos para la gestión y prevención de conflictos*, ICG Issues Report, Bruselas, 2001, Nº 2, p. 3.

<sup>3</sup> Véase el pacto de estabilidad que los miembros de la Unión Europea implantaron de forma exitosa en el marco de la CSCE/OSCE y posteriormente en los Balcanes.

primer caso es una respuesta encaminada al mantenimiento de la paz, mientras que en el segundo el objetivo es la construcción de la paz. Para hacer uso de las definiciones que ofrece la Comisión de la Unión Europea, se podría decir que, mientras la prevención de conflictos a corto plazo tiene por tarea “reaccionar con rapidez a un conflicto naciente”, el objetivo de la prevención a largo plazo es la “proyección de la estabilidad”.<sup>4</sup>

En la primera mitad de los años noventa, bajo la presión de numerosos conflictos emergentes —sobre todo en el mismo seno de los Estados— la comunidad internacional se preocupó más por la necesidad de implementar la diplomacia preventiva en sus numerosas facetas. Esta prioridad a corto plazo se plasmó con gran nitidez en el documento redactado por el entonces secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, *Programa para la Paz*.<sup>5</sup> Sin embargo, rápidamente, se abrió camino al núcleo de la problemática: la relación entre los conflictos y los factores políticos, y la naturaleza socioeconómica de los mismos.

Esta relación proviene de dos fuentes diferenciadas: la primera, del renovado vigor del humanismo y el interés por lo humanitario en el contexto del fin de la Guerra Fría; y la segunda, de la percepción creciente respecto a las relaciones a largo plazo entre el desarrollo socioeconómico y los conflictos, sobre todo en el marco de las organizaciones internacionales económicas. La primera tendencia ha hecho que surja el concepto de seguridad humana, “una forma alternativa de ver el mundo, con los seres humanos como punto de referencia, y sin centrarse exclusivamente en la seguridad del territorio y de los gobiernos”.<sup>6</sup> El segundo aspecto ha traído consigo el concepto de estabilidad estructural, “una situación caracterizada por el desarrollo económico sostenible, la democracia<sup>7</sup> y el respeto por los derechos humanos, estructuras políticas viables, y un ambiente social y medio ambiental saludable, con la capacidad para gestionar el cambio sin tener que recurrir al conflicto violento”.<sup>8</sup>

Actualmente se desarrolla un importante esfuerzo de consolidación de la paz en el ámbito internacional, con el objetivo de alcanzar la estabilidad estructural por medio de la intervención en el origen mismo de los conflictos. La seguridad humana está enmarcada en el concepto de estabilidad estructural. No obstante, varios objetivos de la seguridad humana se persiguen de forma *ad hoc*, como la prohibición de los niños soldados y la regulación de las armas cortas. Esta tendencia ha sido alentada por la iniciativa de los Gobiernos de Noruega y Canadá para el esta-

<sup>4</sup> *Comunicado de la Comisión sobre Prevención de Conflictos*, COM (2001) 211 fin., Bruselas, 11 de abril de 2001, p. 6.

<sup>5</sup> Boutros Boutros Ghali, *Programa para La Paz*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

<sup>6</sup> En palabras del ministro canadiense de Asuntos Exteriores, Anxworthy, citado por Astri Suhrke, “Seguridad humana y los intereses de los Estados”, *Security Dialogue*, septiembre de 1999, Vol. 30, Nº 3.

<sup>7</sup> En esta definición se hace referencia al concepto de democracia como se definió en Atenas en el siglo V con la aparición de la filosofía y la dialéctica.

<sup>8</sup> Las definiciones incluidas en este artículo provienen de la guía del SWP-CPN (Conflict Prevention Network), *Prevención de Conflictos y la Consolidación de la Paz: Una Guía Práctica*, Berlín, diciembre de 2001.

*Actualmente  
se desarrolla  
un importante  
esfuerzo de  
consolidación  
de la paz en  
el ámbito  
internacional,  
con el  
objetivo de  
alcanzar la  
estabilidad  
estructural  
por medio de  
la interven-  
ción en el  
origen mismo  
de los  
conflictos*

blecimiento de una Red de Seguridad Humana.<sup>9</sup> Por tanto, la estabilidad estructural se pretende conseguir mediante programas integrados o por iniciativas específicas de construcción de la paz.

Se realizan actividades de construcción y de mantenimiento de la paz tanto a nivel multilateral como bilateral. Las actividades centradas en el mantenimiento de la paz suelen ser desarrolladas por organizaciones multilaterales o por coaliciones internacionales *ad hoc*. El bilateralismo no es muy frecuente en este caso. Por el contrario, la construcción de la paz, aunque perseguida principalmente por las organizaciones internacionales, también figura de forma significativa en las agendas bilaterales, sobre todo cuando se trata de cooperación al desarrollo.

### Percepciones del Norte y del Sur

En el ámbito de la Asociación Euro-Med, actualmente existe un concepto predominante de prevención a largo plazo. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto este concepto es compartido por los socios del Norte y del Sur. De hecho, existen importantes limitaciones y ambigüedades en la forma y la extensión con la que se comparte este concepto.

La opinión en los países más desarrollados es que la democracia está ligada, por una parte, al desarrollo y, por otra, a la paz. La correlación entre paz y democracia se fundamenta en el conocido precepto kantiano de que los "Estados republicanos", dentro de un ambiente de legalidad internacional, no van a la guerra entre sí. Esto es a lo que nos referimos cuando hablamos del concepto de "paz democrática". En cuanto a la correlación entre la democracia y el desarrollo socio-económico, Amartya Sen la ha definido como un proceso en el que el número y la calidad de las libertades individuales fomentan e incrementan el crecimiento económico.<sup>10</sup> En términos más prosaicos, la democracia debilita y diluye las restricciones al desarrollo económico y, a su vez, se alimenta de ello. La democracia, o la democratización, se considera como un factor que cambia y reduce el papel del Estado en la economía junto con toda concentración de riqueza y de poder. Hace que sea posible la liberalización de la economía y abre el camino a la privatización. Introduce y refuerza la estabilidad. El crecimiento económico posible gracias a la estabilidad, permite, a su vez, que aumente el empleo y se reduzca la pobreza. Esta situación ayuda, y mucho, a reducir conflictos.

Lo que se impugna entre el Norte y el Sur en la Asociación Euro-Med no es el argumento en sí, sino su significado y verdadera aplicación en la práctica. Existen dos grandes diferencias respecto de la prioridad entre la democratización y el desarrollo económico; y el contenido y significado de la democracia y los derechos humanos ante valores y percepciones culturales relativas. Mientras la cuestión de la prioridad es de especial importancia para los Gobiernos entrantes, la necesidad

<sup>9</sup> Ver [www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org). Sobre la forma en la que evolucionó la Red de Seguridad Humana, Astri Suhrke, *op.cit.*

<sup>10</sup> Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milán, 2000. También, Alfred A. Knopf, *Development as Freedom*, Inc., Nueva York, 1999.

de una visión cultural relativista goza de mayor relevancia y tiene más interés para las sociedades civiles, los intelectuales y los grupos opositores.

Respecto a la prioridad, la percepción de los países del Norte tiende a considerar la democracia como el elemento clave para el desarrollo, mientras que para los países del Sur el desarrollo, una vez alcanzado, facilitaría el advenimiento, en más o menos tiempo, de la democracia. El Norte suele considerar el crecimiento económico y político como un único proceso fuertemente interrelacionado. En el Sur se percibe como un proceso por etapas. Tanto el Norte como el Sur, aunque con diferentes grados y de formas distintas, reconocen la relación que existe a largo plazo entre la prevención de conflictos, por una parte, y la reforma política y económica, por otra. Difieren en la relación específica entre las reformas políticas y económicas.

En la década de 1990, los países del Norte realizaron un esfuerzo significativo para combinar las reformas políticas con las económicas en la perspectiva de la prevención de conflictos. El Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Europea han "integrado" la prevención de conflictos en sus respectivas agendas de cooperación sociopolítica y para el desarrollo. Esta integración conlleva dos implicaciones: a largo plazo existe una relación entre las reformas políticas y económicas y la prevención de conflictos; y, mientras las reformas económicas facilitan los cambios políticos y la democratización, las reformas económicas no pueden dar su fruto sin las reformas políticas.

Un ejemplo de la integración de la prevención de conflictos en la cooperación al desarrollo se refiere a la pobreza. Ésta es el resultado de desigualdades sociales y económicas profundamente asentadas y difusas. A su vez, la desigualdad es un importante obstáculo en el camino hacia el desarrollo sostenible y tendría una relación significativa con los conflictos. La pobreza es considerada como un factor de procesos multidimensionales de exclusión. "Las dimensiones de la pobreza cubren distintos aspectos de las capacidades humanas: económicas (renta, sustento, trabajo decente), humanas (salud, educación), políticas (habilitación, derechos, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y protectoras (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad)".<sup>11</sup> Todas estas dimensiones están inextricablemente ligadas las unas a las otras como fuentes potenciales de conflicto. Por consiguiente, según la perspectiva del Norte, la pobreza no puede ser erradicada exclusivamente por medios económicos. Su erradicación también requiere, entre otras, una acción de habilitación y un proceso general de democratización.

Mientras desde la perspectiva del Sur el desarrollo económico es una prioridad que está casi desvinculada de las reformas políticas, los países occidentales ven la necesidad de contar con la democracia política y el carácter complementario de las reformas políticas y económicas.

Por otra parte, para los socios del Sur la democracia y los derechos humanos son considerados como conceptos dotados de cierta relatividad cultural. La rela-

<sup>11</sup> Ver la "Declaración de Política de la Reunión de Alto Nivel del CAD tras la aprobación de las Líneas Directrices sobre la Reducción de la Pobreza" y CAD, *Ante la pobreza: Hacer frente al reto global mediante la cooperación*, Líneas Directrices del CAD sobre la Reducción de la Pobreza, Resumen, París, 25-26 de abril de 2001.

ción, que tanto subrayan los socios del Norte, entre democratización y desarrollo económico es percibida como una injerencia por la que se ven presionados a aceptar un concepto de democracia que les es ajeno, como requisito para poder acceder a los recursos necesarios para la consecución del crecimiento económico sostenible.

En los países del Sur son muchas las personas convencidas de que la democracia aporta estabilidad y, por tanto, a largo plazo, ayuda a prevenir conflictos. En todo caso, desean permanecer libres para ejecutar sus propios conceptos; por ejemplo, reformas políticas apoyadas en conceptos y valores distintos a los occidentales. Los sectores no gubernamentales en el Sur no sólo perciben la injerencia del Norte. Ven la insistencia de éste en la afirmación de su modelo de democracia racionalista como un pretexto ofrecido a los regímenes autoritarios para rechazar todo tipo de reforma política.

### **¿La prevención de conflictos en la Asociación Euro-Mediterránea es unificadora o segregadora?**

En cierta medida, es un proceso unificador ya que todas las partes están convencidas de que es necesario implementar reformas para poder sostener los cambios estructurales que, a su vez, permitirán mantener relaciones pacíficas. Cuando se trata de la forma en la que deben de ser implementadas las reformas, el concepto se vuelve segregador o potencialmente segregador.

La confrontación en el marco euro-mediterráneo entre el Norte y el Sur respecto del compás a seguir y de la relación entre las reformas políticas y económicas se debe, en parte, a motivos conceptuales e ideológicos, como también, a circunstancias y conveniencias políticas. Independientemente de los motivos para esta confrontación, y aún cuando la distancia que los separa no pueda ser eliminada, puede y debe ser reducida. Una primera aproximación podría ser mediante la reducción del unilateralismo que los socios del Sur perciben en los conceptos políticos que esgrimen los europeos, y en el papel que se espera que desempeñen estos conceptos en el proceso de la cooperación. Para acortar las diferencias se trataría de desarrollar todas las oportunidades de debate y diálogo que sea posible tanto a nivel gubernamental como civil. En este sentido, la inclusión de los países interesados en el proceso que genera los informes estratégicos de la Unión Europea, es tan importante como el fortalecimiento del diálogo político y, en términos generales, de todo el proceso institucional del proceso euro-mediterráneo.

Otra forma de perseguir el mismo objetivo, pero de forma más estructural, sería la actualización de la co-propiedad en el marco institucional euro-mediterráneo. En la actual Asociación Euro-Med las reformas son menos un asunto que pertenece a los socios, que un proceso (más o menos) impuesto por la condicionalidad de la Unión Europea. Pero, si se desea que las reformas no sean percibidas por los socios del Sur como un mero producto del unilateralismo de la Unión Europea, deberían permanecer principalmente en manos de los países involucrados. Un proceso euro-mediterráneo más equilibrado, tanto política como institu-

cionalmente, permitiría que las partes lleguen a compromisos más convincentes y operativos respecto de las prioridades reformadoras (reformas políticas contra reformas económicas) y, por encima de todo, sobre los procedimientos y los contenidos de la reforma política.

Las políticas referidas en el texto, una vez mejorado el consenso respecto a las reformas, harían de la prevención de conflictos un concepto más unificador de lo que es en la actualidad. De esta manera, se fortalecería el objetivo de prevención de conflictos de las políticas que se desarrollan actualmente en el marco euro-mediterráneo.