

SAFERWORLD E INTERNATIONAL ALERT

La prevención de conflictos: propuestas para la conferencia intergubernamental

Saferworld e International Alert están realizando un campaña en la Unión Europea con el fin de que se incorpore el concepto de Prevención de Conflictos en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que revisará el Tratado de Maastricht. El pasado mes de marzo, representantes de las dos organizaciones, Lord Frank Judd y Paul Eavis (Saferworld) y Richard de la Falaise (International Alert), presentaron sus propuestas en un seminario realizado en Madrid por Médicos del Mundo y el CIP. El texto siguiente es el documento que recoge las sugerencias para la CIG.

En los últimos años, los conflictos intraestatales han llegado a dominar el panorama político internacional. De hecho, la totalidad de los principales 31 conflictos armados que se enumeran en el Anuario del SIPRI de 1995 se producían dentro de las fronteras de un Estado. Estos conflictos se desarrollan por lo general fuera de las normas establecidas de la guerra, y en ellos se consideran blancos legítimos a los no combatientes. El noventa y nueve por ciento de las víctimas son civiles y el número de personas desplazadas en el mundo es actualmente superior a 40 millones, en gran parte como consecuencia de las guerras intraestatales.

La lista actual de conflictos, ya demasiado extensa para que la comunidad internacional pueda hacerle frente, podría aumentar más si no existe un enfoque coherente hacia la prevención de conflictos.

Saferworld e International Alert son dos organizaciones de análisis sobre conflictos y desarme de Gran Bretaña.
Traducción: Berna Wang.

El dinero invertido en ayuda de emergencia es dinero perdido para las oportunidades de desarrollo a más largo plazo.

La antigua Unión Soviética ya es una zona de inestabilidad con un riesgo permanente de que estallen nuevos conflictos. Las nuevas democracias de la Europa central y del este, conscientes de su propia vulnerabilidad hacia los conflictos internos, están trabajando hacia una eficiencia e integración económicas mayores dentro de las instituciones de Europa occidental, como la UE, la UEO y la OTAN, a las que consideran el mejor método para evitar los peligros del conflicto intraestatal. Hasta ahora, Occidente ha respondido con ofertas basadas en acuerdos de asociación. Al sur, la UE ha identificado tardíamente la región mediterránea como una fuente potencial de inestabilidad e inseguridad, y está en proceso de desarrollar una política hacia la región. Al sur del Magreb, gran parte del Africa Sub-sahariana sigue existiendo en un ciclo perpetuo de pobreza y conflicto. Su proximidad, y los lazos culturales e históricos de Europa con estas regiones aseguran que los conflictos violentos tendrán inevitablemente graves repercusiones para la UE.

Políticamente, la no prevención de los conflictos y la ausencia de un enfoque coherente para ocuparse de ellos cuando se producen ha provocado desacuerdos sustanciales dentro de las estructuras de alianza. Las fisuras en el seno de la UE al comienzo de los conflictos yugoslavos y las diferencias trasatlánticas desde entonces son los ejemplos más destacados.

La UE también soporta una gran carga al apoyar los mecanismos internacionales que tratan de solventar las implicaciones humanitarias del conflicto. En 1994, por ejemplo, la Unión proporcionó 72 millones de ecus en ayuda humanitaria. De esta cantidad, el 25% estaba destinado a Ruanda, para una crisis que podía haberse prevenido. El dinero invertido en ayuda de emergencia es dinero perdido para las oportunidades de desarrollo a más largo plazo que podrían, en su momento, elevar a un país de una situación de dependencia a otra de asociación comercial.

Crisis de la escala de las que se han producido recientemente en Somalia, Ruanda y la antigua Yugoslavia exigen nuevos enfoques diplomáticos, diferentes de los empleados desde el final de la II Guerra Mundial.

El término diplomacia preventiva ha de trasladarse, así pues, más allá de su empleo retórico para hacer que sirva de base de las políticas nacionales y supranacionales. Algunos gobiernos ya han subrayado esta necesidad en sus documentos políticos, pero pocos tienen la capacidad de hacer contribuciones significativas propias y, cuando se emprenden acciones individuales, se debilitan con excesiva facilidad si otros Estados no las reflejan o prestan su apoyo. Por tanto, las políticas de prevención de conflictos desarrolladas e implantadas desde la UE constituirían un auténtico valor añadido a las medidas nacionales.

La prevención de conflictos

Los conflictos son resultado de una ruptura de las comunicaciones derivada de un choque entre grupos o personas que persiguen metas incompatibles, lo que conduce a la ruptura de la paz o a la intensificación de las tensiones existentes hacia la violencia. La diplomacia preventiva, tal como la define el secretario general de

las Naciones Unidas, consiste en la “acción para prevenir que surjan disputas que entre partes, prevenir que se intensifiquen las disputas existentes y limitar la difusión de éstas cuando se producen”. Butros Butros-Ghali también subrayaba que el empleo más deseable y eficiente de la diplomacia tiene como fin mitigar tensiones antes de que estalle el conflicto y “actuar con rapidez para contenerlo y resolver sus causas fundamentales”; siempre es mejor prevenir que curar.

El ámbito de los conflictos tiene múltiples estratos y han de utilizarse diferentes tipos de acción para abordar estas diferentes dimensiones: la personal, la local, la nacional, la regional y la internacional. Pueden emplearse diferentes actores que intervienen en los momentos adecuados y utilizan los instrumentos pertinentes para construir una red cohesiva para la acción preventiva y la resolución de conflictos en todas estas dimensiones. El objetivo debe ser crear una capacidad local, basada en programas de desarrollo bien fundamentados, una buena dirección y el fomento de instituciones y mecanismos para prevenir conflictos.

Los gobiernos, tanto en la esfera nacional como en la internacional, tienen la obligación particular de asumir un papel de liderazgo a la hora de dar forma y poner en marcha respuestas preventivas a los conflictos que surgen.

La Unión Europea está especialmente bien situada para desempeñar este papel de liderazgo. Ninguna otra institución vincula a un número tan elevado de Estados de forma tan estrecha en una gama tan amplia de dimensiones. Tanto individual como colectivamente, los Estados miembros de la UE poseen una amplia capacidad diplomática y técnica a la que pueden recurrir, y todo un abanico de zanahorias y palos (que abarcan los financieros, los económicos, los políticos y los militares) que pueden desplegar para apoyar acciones preventivas. Con los mecanismos institucionales correctos, el potencial para aprovechar estos recursos combinados de un modo constructivo es inmenso. El reto para la Conferencia Intergubernamental consiste en ver qué puede aportar la UE y qué reformas son necesarias para asegurar que esta contribución es la mayor, y la más efectiva y oportuna posible.

Propuestas para la conferencia intergubernamental y áreas para ulterior reflexión

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue creada por el Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), y sustituyó los veinte años de práctica de la Cooperación Política Europea (CPE), un acuerdo relativamente informal que careció de un tratado hasta mediados de la década de 1980. Por desgracia, el Título V no se ha ocupado aún de los defectos del sistema antiguo.

En la actualidad, la Unión Europea trata de alcanzar sus metas colectivas en política exterior mediante la adopción de posturas comunes y acciones conjuntas. Ha prestado atención a una amplia gama de problemas, como el genocidio en Ruanda, la guerra en Yugoslavia, el Tratado de No Proliferación y la Convención de Armas Inhumanas. Ha habido varios logros importantes, incluyendo las acciones conjuntas relativas a la administración por la UE de Mostar y el Pacto de Estabilidad Europea (o Pacto Balladur). La CIG ha de contar con estos éxitos, recono-

ciendo las ventajas y las desventajas de la PESC, de forma que la UE pueda realizar su potencial en las relaciones exteriores.

Sin embargo, las reformas no han de estudiarse de forma aislada, sino que deben evaluarse a la luz de los retos clave a los que probablemente se enfrentará la UE. Habida cuenta de los peligros de conflicto en torno a la periferia de la Unión y en el mundo en general, y teniendo en consideración los significativos costes políticos, económicos y sociales que probablemente impondrán a los Estados miembros, es evidente que la prevención de conflictos debe tener una gran prioridad para lograr una PESC efectiva.

Los objetivos de la PESC

Los objetivos de la PESC se enumeran en el artículo J.1(2) del Tratado de Maastricht e incluyen “preservar la paz y reforzar la seguridad internacional, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como con los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París”. Esto implica sin duda que la prevención de conflictos es un objetivo de la Unión. No obstante, hay tres áreas que pueden mejorarse:

1. El tratado ha de establecer explícitamente que la prevención de conflictos es un objetivo prioritario de la Unión, y que la UE tratará de alcanzar dicho objetivo en todas sus actividades (véas más abajo, “Coherencia”).
2. El tratado debe mencionar explícitamente los conflictos intraestatales.
3. El artículo J.1(2) debe establecer que las actividades para la prevención de conflictos tienen un alcance global. Una perspectiva eurocéntrica es inadecuada en el actual entorno internacional.

Hacer realidad estos objetivos debe implicar el estudio de las siguientes reformas:

Planificación política

Para que sea efectiva una Política Exterior y de Seguridad Común, tendrá que surgir de la CIG un órgano para la planificación política. En la actualidad, la capacidad para la planificación, implantación y supervisión de la PESC es prácticamente inexistente. El Tratado de Maastricht creó el Comité Político para supervisar la situación internacional y “contribuir a la definición de políticas”. Sin embargo, el grupo de Durieux identificó la planificación política como “una tarea que está suspendida en algún lugar entre el Comité Político, que tiene poco tiempo y que, en cualquier caso, supera su mandato supuestamente consultivo, y Coreper, que ya tiene su trabajo definido con asuntos estrictamente comunitarios”.¹ Al parecer,

¹ The High Level Group of Experts on the PESC, First Report (Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la PESC, Primer Informe), *European Security Policy Towards 2000: Ways and Means to Establish Genuine Credibility (Política de seguridad europea hacia el 2000: medios para establecer una auténtica credibilidad)* (Bruselas, Comisión Europea, diciembre de 1994), p. 8

todos los Estados miembros reconocen ahora que la PESC no puede funcionar efectivamente en estas condiciones.

Sin embargo, el acuerdo sobre la necesidad de que exista una capacidad de planificación ha de llevar a la creación de un órgano apropiado para los retos actuales. Este órgano deberá tener los siguientes atributos:

1. La capacidad para actuar con independencia de los intereses particulares de los Estados miembros.
2. Los medios para reunir información de alerta temprana de una amplia variedad de fuentes (incluyendo gobiernos nacionales, la Comisión, el Parlamento Europeo, la UEO y actores que no sean Estados).
3. Personal, recursos y pericia suficientes para vigilar la implantación de iniciativas de PESC y evaluar su éxito.
5. Vínculos sistemáticos con los Estados miembros y las instituciones europeas, especialmente la Comisión Europea, el Secretariado del Consejo, el Parlamento Europeo (los Comités de Asuntos Exteriores y Desarrollo y el Centro para la Prevención Activa de Conflictos propuesto por Michel Rocard podrían ser especialmente importantes) y la célula de planificación de la UEO.
6. Vínculos sistemáticos con instituciones y organizaciones externas a la UE, incluyendo los departamentos pertinentes de la ONU, la OSCE (especialmente el Centro de Prevención de Conflictos y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales), la OTAN y otras organizaciones regionales.
7. Canales de comunicación abiertos con ONG, centros de investigación y departamentos académicos, ya que a menudo poseen una gran cantidad de información operacional, realizan proyectos de investigación significativos e implantan importantes programas de desarrollo o de prevención de conflictos.

Representación

La representación es también un elemento vital de la PESC. El tratado establece que será la Presidencia, con el respaldo de la Troika, la desempeñará esta función. Sin embargo, dados la debilidad de la Unión Europea y el poder de los gobiernos nacionales, siempre se plantea la cuestión de si la presidencia está hablando en nombre de la UE o de sus gobiernos nacionales. Por otra parte, el presidente de la Comisión, el Comisionado para las Relaciones Políticas Externas y otros Comisionados con competencias regionales representan a la UE ante terceras partes y en diversos foros internacionales.

Para poner fin a esta confusión, la UE debería designar un jefe de planificación política con suficiente credibilidad política para representar a la Unión en los asuntos exteriores.

Toma de decisiones

Con el sistema actual, las decisiones se toman por consenso en lugar de por los votos de una mayoría cualificada. Varios gobiernos nacionales han pedido un mayor uso de las votaciones por mayoría cualificada, ya que en una Unión ampliada de más de veinte Estados miembros será difícil llegar a un consenso. Otros

La UE debería designar un jefe de planificación política con suficiente credibilidad política para representar a la Unión en los asuntos exteriores.

gobiernos consideran que la Unión Europea no tiene antecedentes históricos de votaciones con mayoría cualificada en cuestiones delicadas de política exterior, mientras que la OTAN ha llegado a varias decisiones muy difíciles sobre la base del consenso.

Ambos argumentos tienen sus razones. Sin embargo, dado que la Unión crecerá hasta tener más de veinte miembros, los vetos nacionales son insostenibles a largo plazo. Una posible solución es la adopción de la abstención positiva, en la que prevalezca la opinión mayoritaria, pero los Estados miembros podrán abstenerse de participar en la acción resultante. Las acciones con implicaciones militares podrán seguir necesitando la unanimidad a la hora de adoptar la decisión.

El papel del Parlamento

El Tratado de Maastricht aseguró que la influencia del Parlamento Europeo sobre los asuntos exteriores se mantuviera en un mínimo absoluto. Según el tratado, el parlamento ha de ser informado de las evoluciones de la PESC y puede celebrar un debate anual sobre el tema. El debate de la CIG ya está revelando serias diferencias entre los Estados miembros sobre si se ha de ampliar el papel del Parlamento en la PESC y cómo ha de producirse dicha ampliación.

El Parlamento viene siendo activo a la hora de emitir opiniones sobre áreas de política exterior, especialmente a través del trabajo del Comité de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa (C1) y el Comité de Desarrollo (C13). El Foro para la Prevención de Conflictos ha subrayado la importancia de la diplomacia preventiva, mientras que la reciente propuesta de Michel Rocard de crear un Centro para la Prevención Activa de Crisis ha hecho hincapié en el interés del Parlamento en este área.

El Parlamento Europeo puede ser una baza valiosa para las políticas de prevención de conflictos sirviendo de foro público para que se exponan los asuntos, se planteen críticas y de foco accesible para la defensa pública de posiciones. El Parlamento podría desarrollar aún más estas funciones si se aumenta la capacidad del Comité de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa para seguir la labor del órgano de planificación política, del Consejo y las direcciones generales pertinentes de la Comisión. El Parlamento podría hacer uso de un sistema de tiempo de consulta y debería tener el derecho de plantear sus preocupaciones al Consejo o a la Comisión con la garantía de recibir una respuesta formal. Además, los C1 y C3 podrían desear fomentar los lazos con sus homólogos nacionales.

La integración de la defensa y la relación UEO/UE

Junto con las votaciones por mayoría, es probable que la futura integración de la defensa europea sea el área más polémica de la PESC que se discuta en la CIG. Sin embargo, es de la máxima importancia para la prevención de conflictos. La capacidad militar puede proporcionar sin duda la credibilidad necesaria para reforzar otras decisiones políticas. Ciertas decisiones podrían tener implicaciones militares o exigir el despliegue de fuerzas armadas ya sea a título preventivo o de control de conflictos. Dado el ánimo predominante entre la opinión pública y el Congreso de Estados Unidos, como ha demostrado UNPROFOR, no se puede garantizar la participación estadounidense.

Una cuestión de principio en estudio es la relación entre la Unión Europea Occidental (UEO) y la UE. Varios Estados están presionando para que se incorpore la UEO en la Unión. Sin embargo, la UEO se creó como un pacto de defensa con un compromiso firmemente expresado con la defensa mutua, la garantía del artículo V.² La integración en la Unión Europea significaría también la incorporación de este artículo, perspectiva que ha suscitado objeciones de dos partes: la de los miembros más atlantistas, que temen debilitar la OTAN, y la de los miembros neutrales cuyas constituciones prohíben su participación en bloques de defensa.

Actualmente no es realista que la integración de la defensa europea incorpore una garantía de seguridad. También es innecesario, dada la credibilidad y pericia consolidadas de la OTAN. En consecuencia, la UEO debería seguir siendo una organización distinta hasta que los Estados miembros puedan reevaluar el compromiso del artículo V, probablemente en 1988, cuando se renueve el Tratado de Bruselas.

A corto-medio plazo, la UEO debería centrarse en las denominadas "Tareas de Petesburgo" para el control de crisis. Estas abarcan todos los tipos de misión (imposición de la paz parcial o completa) que pueden considerarse parte de un mandato para la prevención o la gestión de un conflicto. La concentración en estas tareas facilitaría el estrechamiento de los lazos militares entre todos los miembros de la UE, así como con los futuros candidatos de Europa del este, acelerando así el proceso de transparencia, normalización y familiarización. Esto sólo podrá beneficiar a la futura ampliación de la OTAN, a la UE y a la seguridad del continente en general.

Sin embargo, para realizar las tareas de Petesburgo, la UEO tendrá que abordar su falta de capacidad operacional. La UEO carece de un mando integrado similar al de la OTAN o fuerzas dedicadas, ni tiene una capacidad logística significativa. Por tanto, es probable que la UEO siga dependiendo de la OTAN. En reconocimiento de ello, la Alianza Atlántica está desarrollando un concepto conocido como Fuerzas Especiales Conjuntas Combinadas (CITF) que permitirán el uso del activo de la OTAN en misiones de la UEO. Esta idea representa una posible vía hacia delante sin embarcarse en la duplicación de gastos, aunque las cuestiones de disponibilidad, mando y control y planificación de misiones exigirán un desarrollo más sustancial.

Coherencia

La Unión Europea realiza una amplia gama de actividades en el ámbito supranacional, que incluyen políticas comunes en agricultura y pesca, aranceles comunes, la administración del mercado único, un extenso programa de ayuda humanitaria y para el desarrollo y acuerdos de asociación con terceros Estados. Desde 1994, también ha habido cooperación intergubernamental en los asuntos de interior y

Actualmente no es realista que la integración de la defensa europea incorpore una garantía de seguridad.

² El artículo V del Tratado de Bruselas establece que: "Si cualquiera de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de un ataque armado en Europa, las demás Altas Partes Contratantes proporcionarán, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, a la Parte atacada toda la ayuda militar y de otro tipo y la asistencia posibles"

Una faceta clave de la prevención de conflictos por la UE será el desarrollo de una postura coherente sobre la transferencia de armas y bienes de doble uso.

justicia en virtud del denominado “tercer pilar”. Esta amplia gama de actividades asegura que la UE tiene a su disposición una variedad de instrumentos que pueden desplegarse como parte de una estrategia coherente para la prevención de conflictos.

Al mismo tiempo, sin embargo, no asegurar la coherencia política de las actividades de la UE podría tener como resultado la perversión no intencionada de las metas en política exterior merced a medidas adoptadas en un área política diferente. Por este motivo, hay que hacer un esfuerzo constante para asegurar la coherencia.

Como primera medida, la Comisión debería coordinar la formulación de un documento político sobre la prevención de conflictos que trate de exponer los diversos instrumentos de que disponen la Unión Europea y sus Estados miembros, y que exponga asimismo los mecanismos para garantizar la coherencia, prestando especial atención a la relación simbólica entre las prioridades en el ámbito humanitario, de desarrollo, ambiental y de prevención de conflictos.

Iniciativas potenciales de la UE para la prevención de conflictos

Es probable que la mayor parte de las medidas para la prevención de conflictos surja de situaciones concretas, de ahí la necesidad de mejores mecanismos para la alerta temprana, la planificación política y la implantación. Sin embargo, existen iniciativas más generales que también podrían tomarse, de las que se muestran algunos ejemplos a continuación. Aunque estas iniciativas no son temas necesariamente adecuados para un CIG centrado institucionalmente (con la excepción de los controles a la exportación de armas), será importante que los negociadores tengan en cuenta el tipo de iniciativas que deberían tomarse con una PESC reformada.

La política de exportación de armas de la UE

Una faceta clave de la prevención de conflictos por la UE será el desarrollo de una postura coherente sobre la transferencia de armas y bienes de doble uso. Poca duda cabe de que un militarismo excesivo tiene un efecto desestabilizador tanto dentro de las regiones de tensión como dentro de los Estados. Las transferencias excesivas de armas pueden proporcionar a determinados grupos los medios y el incentivo necesarios para tratar de alcanzar intereses políticos con medios militares. En consecuencia, el desarrollo de una postura coherente sobre la transferencia de armas y bienes de doble uso será una faceta clave de la prevención de conflictos de la UE.

Para establecer controles efectivos, es esencial que haya una estrecha cooperación entre los principales exportadores. La UE ya ha dado pasos importantes en esta dirección al establecer ocho criterios para las transferencias gubernamentales. Sin embargo, la ausencia de una interpretación común ha dado lugar a varias discrepancias que han impedido una postura coherente de la UE y debilitado posiciones nacionales. La UE debería, por tanto, adoptar un Código de Conducta apli-

cable para facilitar una interpretación común de los criterios. A fin de garantizar que este Código se basa en los niveles máximos de controles de la exportación, y que dicho proceso no se ve bloqueado por un Estado miembro, el Consejo debería acordar convertir las exportaciones de armas en tema para un procedimiento de acción conjunta y extender la votación por mayoría cualificada al proceso de toma de decisiones.

Otra cuestión clave en este área es el futuro del artículo 223. Este artículo, que se debatirá en la CIG, excluye la mayor parte de las cuestiones relativas al comercio de armas de la competencia supranacional de la Unión (es decir, es una excepción a la política comercial común). Los gobiernos están discutiendo actualmente la supresión o enmienda de este artículo a fin de facilitar el desarrollo de una política para la consecución de una defensa común y racionalizar la base industrial de la defensa europea.

La eliminación del artículo 223 tendría la ventaja de permitir la vigilancia de la Comisión y del Parlamento Europeo. Sin embargo, hay un riesgo significativo de que esto pueda llevar a una política común de exportación de armas adaptada a las normas nacionales más inferiores actualmente, ya que la industria resaltarán los obstáculos injustos a la competencia. Por tanto, el éxito de esta iniciativa depende de una iniciativa paralela encaminada a armonizar los controles al máximo nivel existente.

Apoyo para la celebración de conferencias en Africa

Una de las "acciones conjuntas" de la PESC que más éxito ha tenido ha sido la conclusión del Pacto de Estabilidad (para Europa del este). En este contexto, el proceso ha sido tan importante como el resultado final. Centrado en las disputas de fronteras y las cuestiones relativas a las minorías, el proceso consistió en codificar los acuerdos bilaterales existentes, fomentar nuevos acuerdos y celebrar conferencias regionales. Este proceso facilita el compromiso y la mediación y sirvió para internacionalizar ciertas disputas.

Teniendo esto en cuenta, hay que dar la bienvenida a la política mediterránea, que trata de crear una estrecha relación entre la UE y los países de las costas meridional y oriental de la cuenca del Mediterráneo. Simboliza la creciente preocupación de Europa por la inestabilidad de la región, es un reconocimiento de los costes internos que esta inestabilidad acarrea e indica el deseo de una mayor integración entre la UE y sus vecinos más próximos.

Sin embargo, si se permite que la política mediterránea quede dominada por consideraciones de carácter económico, es probable que los frutos de la zona de libre comercio propuesta se compartan de forma desigual y que no se aborden las causas de raíz de los conflictos. Hay que dar prioridad a la prevención de conflictos a largo plazo a través de cuidadosos programas de desarrollo y de la creación de capacidades locales. También habría que añadir que no hay que permitir que esta iniciativa pierda puestos en la lista de prioridades de la UE cuando la Presidencia de ésta vuelva a manos de los países del norte de Europa en julio de 1996.

En concierto con la UEO, la UE debería examinar la viabilidad de patrocinar este proceso en el continente africano, especialmente en las áreas donde hay dis-

Con frecuencia, las iniciativas de base para la resolución de conflictos pueden tener éxito cuando los intentos gubernamentales e intergubernamentales están condenados al fracaso.

putas fronterizas y donde existen tensiones étnicas que van más allá de las fronteras de los Estados (como en las regiones del África occidental y de los Grandes Lagos). En el caso del Pacto de Estabilidad Europea, el incentivo principal consistió en la posibilidad de pertenecer a la Unión. Obviamente, esto no es aplicable en el contexto africano. Sin embargo, quizá fuera posible utilizar otros incentivos para apoyar iniciativas en este área, como acuerdos comerciales, incentivos económicos, etc. Además de proporcionar un foro a países y regiones para discutir diferencias, estas iniciativas podrían contribuir a informar de la política de la UE hacia regiones concretas.

El respaldo a la prevención de conflictos de la OUA

Los Estados miembros, en especial el Reino Unido y Francia, han subrayado la importancia de prestar apoyo a los intentos de la OUA para desarrollar una capacidad para la prevención de conflictos. Estos dos países han respaldado varias iniciativas, como conferencias para discutir necesidades y capacidades. Aunque esto merece una cálida acogida, situar los recursos de la UE tras estas iniciativas ofrecería muchas más oportunidades para un desarrollo significativo y constructivo. En estrecha cooperación con la OUA, la EU podría contribuir a investigar formas de desarrollar capacidades locales para alerta temprana, mediación de reacción rápida y misiones de investigación, así como operaciones de apoyo a la paz. La ayuda de la UE a una iniciativa de este tipo podría adoptar diversas formas, incluyendo ayuda económica, apoyo logístico, apoyo técnico y recursos humanos.

El apoyo a las iniciativas no gubernamentales de prevención de conflictos

Aunque la UE sigue siendo el mayor proveedor del mundo de ayuda para el desarrollo, presta poco apoyo a las ONG e instituciones de investigación en el mundo desarrollado o en vías de desarrollo que participan en iniciativas para la prevención de conflictos. Y ello a pesar de la creciente proporción del presupuesto de ayuda que toman la ayuda humanitaria de emergencia y el claro vínculo simbólico entre conflicto y subdesarrollo. Aunque los gobiernos y las organizaciones internacionales son sin duda los actores más poderosos del escenario internacional, las ONG desempeñan un papel importante y directo en la prevención de conflictos, así como en el desarrollo y en el apoyo a la sociedad civil. Hay varias áreas en las que estas organizaciones e institutos pueden desempeñar un papel, incluyendo iniciativas de base e investigaciones.

Con frecuencia, las iniciativas de base para la resolución de conflictos pueden tener éxito cuando los intentos gubernamentales e intergubernamentales están condenados al fracaso. Entre las razones de ello figuran la menor atención que reciben estas iniciativas en los medios de comunicación y la facilidad comparativa con que las ONG pueden implicarse en lo que se consideran asuntos internos de un Estado.

Al mismo tiempo, el concepto de prevención de conflictos está subdesarrollado y hay una insuficiente comprensión de conceptos claves como la alerta temprana,

la interacción militar-humanitaria, las responsabilidades de las ONG en emergencias complejas y el uso adecuado de los instrumentos políticos disponibles. Con la apertura de un diálogo paneuropeo, la UE puede utilizar su extensa comunidad de ONG y académica para mejorar y aumentar la comprensión global y la implantación en la práctica de la prevención de conflictos.

Conclusión

La Conferencia Intergubernamental ofrece una oportunidad para contar con las ventajas y eliminar muchos de los defectos incorporados al Tratado de la Unión Europea. Esto significa, sin duda, perfilar unos objetivos adecuados a los nuevos retos a los que se enfrenta la comunidad internacional y desarrollar sistemas institucionales para alcanzar esta meta.

Actualmente no existe mayor reto en las relaciones internacionales que abordar la proliferación de los conflictos intraestatales. Estos conflictos han debilitado la seguridad, provocado sufrimientos humanos masivos y contribuido a presiones sin precedentes de desplazamiento de poblaciones. También han dañado la posición y los intereses de la UE y de sus Estados miembros.

Sin duda, la prevención es mejor que ocuparse de estos conflictos (o ignorarlos) una vez que se han producido. Sin embargo, la prevención exigirá un enfoque dinámico desarrollado de forma cooperativa por varios Estados miembros. La PCES tiene, no cabe duda, el potencial para desarrollar enfoques coherentes y concertados, reforzados por los significativos instrumentos políticos de la UE. La Conferencia Intergubernamental debe poner en marcha las reformas necesarias para hacer realidad este enorme potencial.

Saferworld, Paul Eavis, 34 Alfred Place, 3^o Floor, London WC1E 7DP. *International Alert*, Richard de la Falaise, 1, Glyn Street, London SE11 5HT. Información sobre el Observatorio de Conflictos del *CIP*: Mariano Aguirre, Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid. Teléfono: (91) 431-0280. Información sobre *Médicos del Mundo*, Mónica Aparicio, Fernández de la Hoz, 7, bajo, Madrid 28010. Teléfono: (91) 593-4278.