

UNISCI DISCUSSION PAPERS	
LA UNION EUROPEA Y LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS	
AUTOR	ANTONIO MARQUINA BARRIO CHAIRMAN OF UNISCI
FECHA	JULIO 2002

1. Introducción

En la actualidad la prevención de conflictos constituye una parte de creciente importancia en la política de seguridad de los estados desarrollados y también de los estados en vías de desarrollo.

La prevención de conflictos ha de encuadrarse en una visión pragmática y cooperativa de las relaciones internacionales. Considerando las perspectivas filosóficas en las que se encuadran las relaciones internacionales y de seguridad: Hobbes, Kant o Grocio, es precisamente esta última la predominante en la prevención de conflictos. Las percepciones, perspectivas y decisiones de los políticos están influenciadas por sus concepciones, preferencias y lentes conceptuales. La visión que tiene a Grocio como punto de referencia enfatizará el pragmatismo y la cooperación frente a la visión idealista normativa kantiana o la visión estrecha, realista y militarista hobbesiana que es la que predomina hoy en los Estados Unidos¹.

Con anterioridad los arreglos de seguridad tenían más que ver con los preparativos para la gestión de crisis, las alianzas militares y los preparativos para hacer frente a un posible ataque militar. Ahora de lo que se trata es de ver la forma de evitar los conflictos armados.

El cambio de orientación es significativo al pasarse de una orientación de defensa territorial a una orientación de defensa de valores, sin perder de vista la importancia que siguen teniendo los intereses nacionales.

No se trata de suprimir los conflictos, asunto que sería quimérico, sino de crear una cultura y un arte en el tratamiento de los conflictos que permita moderar los intereses entre las partes².

¹ Con anterioridad, durante la Administración del Presidente Clinton se pusieron en práctica los conceptos de seguridad cooperativa, un concepto militar, pero que enfatiza la prevención de conflictos. La OTAN, por su parte ha venido recogiendo tanto en el concepto estratégico de 1991 como en el concepto estratégico de 1999, la importancia de la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

² La literatura sobre prevención de conflictos es abundantísima en la actualidad. Como libros recomendables se pueden citar los siguientes: Aspen Institute (1996): *Conflict Prevention: Strategies to Sustain Peace in the Post-Cold War*. (Colorado: Aspen). Brown Michael E., Rosecrance, Richard N. (1999): *The Cost of Conflict*. (Lanhan: Rowman and Littlefield). Chayes Abram, Chayes Antonia

También hay que hacer mención a un hecho que no puede dejarse de lado, la prevención de la violencia no puede hacerse en ocasiones con medios estrictamente civiles como algunos sectores han pretendido, sino que ha de combinar medios civiles y militares que permitan influenciar de forma efectiva las partes de un conflicto. Los medios militares no están excluidos. En ocasiones una actuación temprana con medios militares puede impedir la escalada de un conflicto o puede producir la desescalada del mismo, rompiendo incluso la tendencia a la escalada (Véase el anejo n.4). De ahí la importancia de las Fuerzas de Despliegue Rápido Europeas que serán activas en el 2003.

En cualquier caso la prevención de conflictos pretende impedir o bien el estallido de la violencia o bien su extensión o bien que la violencia vuelva a aparecer. El objetivo de la prevención de conflictos no es la resolución de conflictos sino ser un apoyo a la resolución. Se trata de ganar tiempo con la prevención, crear una atmósfera mejor y unas condiciones mejores para que los conflictos no aparezcan o para que puedan desarrollarse soluciones entre las partes.

Una cuestión previa también importante de reseñar es que la mayoría de los conflictos que se han desarrollado tras la Guerra Fría son intraestatales y, en muchísimas ocasiones, las partes en los conflictos no tenían tradición en la resolución de conflictos o no creían en la resolución de conflictos por medios pacíficos, siendo, por otra parte, la intervención exterior complicada, habiendo de justificarse por motivos humanitarios, limitándose en la mayoría de los casos a conseguir situaciones de menor beligerancia o impedir la llegada de armas del exterior. La prevención de conflictos pretende crear una nueva cultura donde las disputas se solucionen de forma pacífica.

Durante la Guerra Fría se trataba de impedir un intercambio nuclear y en no pocas ocasiones las guerras se hacían por delegación. En la actualidad con armas muy poco sofisticadas, las armas ligeras, se están produciendo miles de víctimas³. La prevención de conflictos afronta este nuevo tipo de situaciones.

La prevención de conflictos es un arte y es una técnica ¿Por qué?.

Las razones son bastante simples. No existe prevención de conflictos si no se produce una alerta temprana con anterioridad. Es una precondition esencial. Para ello es imprescindible la sistemática recogida de información y su análisis sobre un conjunto de

Handler (1996): *Preventing Conflict in the Postcommunist World*. (Washington DC: Brookings)
Cortright David (1997): *The Price of Peace* (Lanhan, Rowman and Littlefield). Croker Chester A, Hampson Fen Osler, Hall Pamela (1999): *Managing Global Chaos*. (Washington DC: USIP). Daniel Donald C.F., Hayes Bradd C., de Jonge Chantal (1999): *Coercive Inducement* (Washington: USIP). Davies John L., Gurr Ted Robert (1998): *Preventive Measures* (Lanhan: Rowman and Littlefield). Fisas, Vicenç (1998): *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos* (Barcelona: Icaria). Gurr Michael S (1996): *Preventing Violent Conflicts* (Washington DC: USIP). OCDE (1999): *Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo en el umbral del siglo XXI*. (Madrid: MAE). Osorio Tamara, Aguirre Mariano (2000): *Después de la Guerra* (Barcelona: Icaria). SIPRI-UNESCO (1998): *Peace, Security and Conflict Prevention* (New York: Oxford). van Walraven (1998): *Early Warning and Conflict Prevention* (Dordrecht: Kluwer). Vinyamata Eduard (1999): *Manual de Prevención y Resolución de Conflictos* (Barcelona: Ariel).

³ Véase Dhanapala Jayantha et alia (1999) *Small Arms Control .Old Weapons, New Issues*. (Aldershot: Ashgate)

situaciones en las que una pronta respuesta se considera necesaria y hasta vital para el adecuado encauzamiento del posible conflicto.

Existen varios problemas fundamentales en la alerta temprana. Los más importantes son los siguientes:

1.- La recogida de información. La información sobre estados, problemas internos o externos, posibles causas de conflictividad es hoy en día abundantísima. Ahora bien no bastan las informaciones provenientes de medios estatales, dado que lamentablemente suele venir teñida de intereses creados en no pocas ocasiones, en función de lazos de diverso tipo. Este es el caso en la actualidad de las informaciones oficiales de numerosos estados occidentales en diversos foros sobre la situación en el norte de Africa. Es por ello fundamental poder disponer de otras informaciones procedentes o de los medios de comunicación o de la sociedad civil, de forma especial las ONG, que por su especialización y su actividad sobre el terreno pueden suministrar informaciones de primera mano sobre posibles conflictos de diverso tipo que pueden estarse gestando.

2.-Es imprescindible seleccionar y preparar un conjunto de indicadores que permitan identificar los riesgos, la inestabilidad y la potencialidad de un conflicto. Estos indicadores nos permitirán observar con mayor facilidad estados o situaciones.

Los indicadores dependerán del nivel de análisis en el que nos movamos. Por ello es útil y hasta necesario la discusión de la posible lista de indicadores con las personas que son expertas en el seguimiento diario de asuntos o zonas determinadas. El mundo académico, el Banco Mundial, o diversos Servicios de Información han desarrollado sistemas de indicadores, de mayor o menor envergadura, de cuatro, de dieciseis, de cien o superiores a cien. La sistematización de un conjunto de indicadores para evaluar estados o situaciones determinadas y su propensión a la escalada es en sí mismo una ciencia. Si analizamos la estructura de un estado o los posibles actores que pueden desestabilizar un gobierno determinado o la situación económica o las influencias exteriores u otros niveles de actuación habremos de tener a mano una lista de cuestiones que nos permitan obtener respuestas a cuestiones simples y sistematizar una aproximación a los fenómenos de posible inestabilidad o riesgo desde diversos puntos de vista (Véase los anejos 1 y 2. dos tipos de indicadores. En el segundo del año 2002 están algo más refinadas las cuestiones)⁴.

3.-El análisis de la información implica la existencia de unas categorías de análisis. El entendimiento adecuado de unos datos que en múltiples ocasiones son fragmentados, viene determinado por factores cognitivos, conceptuales, visiones del mundo, que hacen que se analicen las informaciones de forma diferente, anticipando o no anticipando que unos acontecimientos vayan en una dirección o puedan conducir a una escalada violenta o puedan significar un elemento de moderación en una situación dada. La presentación de posibles escenarios que tengan un alto grado de fiabilidad y urgencia es un elemento clave a la hora de tratar con un problema determinado y buscar respuestas alternativas que sean las adecuadas a las posibles dinámicas, en función de las previsibles consecuencias de las políticas a desarrollar en una situación dada, los factores que pueden agravarlo o los factores desencadenantes. Se trata de facilitar la respuesta, facilitando también un abanico de posibles actores que puedan recibir la alerta y ser eficaces en el tratamiento de la situación, ya sean estados, organizaciones

⁴ Otros indicadores pueden consultarse en el libro *Preventive Measures* op. cit. en nota 2.

internacionales, actores no gubernamentales, medios de comunicación, o personajes eminentes.

4.-El tiempo es especialmente importante. La respuesta a tiempo depende del tipo de actor a quien se envíe la alerta. En general se puede decir que si se da una alerta muy pronto, la situación sobre el terreno suele estar menos madura y se corre el riesgo de que los decisores se acaben preguntando ¿Para qué actuar?. Si se da una alerta tardía, las posibilidades de actuación con éxito pueden ser muy reducidas. Para las Naciones Unidas el tiempo más oportuno de alerta temprana está entre seis semanas y seis meses. Con menos de seis semanas no se puede mover a tiempo la organización. En el caso de la Unión Europea, la agenda semestral de la presidencia rotatoria determina hoy por hoy las posibilidades de una alerta temprana a tiempo, aunque esté cada vez más preparada para actuar con rapidez. En otros casos la respuesta a la alerta temprana es inmediata, caso del Alto Comisionado de las Minorías Nacionales de la OSCE.

El paso a la acción es sin duda lo más complicado. Pues no se trata de hacer algo, sino de hacerlo bien. Hay que escoger el conjunto de medidas e instrumentos más adecuados. Generalmente un solo instrumento suele ser insuficiente y exige una combinación de políticas (por ejemplo: diálogo político, ayuda para los procesos electorales, entrenamiento de policías, proyectos para reconstrucción de la sociedad civil). Si las causas profundas de los posibles conflictos son estructurales habrá que tener en cuenta que el impacto de las políticas será a medio y largo plazo. El impacto de la ayuda al desarrollo, por ejemplo, tarda años en hacerse efectivo. Por otra parte siempre existe un grado mayor o menor de incertidumbre y se trata de calcular el coste de la intervención o no intervención en términos políticos, humanitarios y económicos. El peso de la opinión pública en los estados occidentales suele ser un factor fundamental en la decisión de actuar o no actuar.

Los instrumentos políticos de intervención tienen que presentar diferentes tipos de incentivos o servir para desincentivar opciones determinadas en orden a poder influenciar el posible conflicto.

En la actualidad se puede señalar que existen un conjunto de lecciones aprendidas de la experiencia de prevención de conflictos que han permitido identificar determinados elementos asociados con éxitos y fracasos en la prevención de conflictos. Esta experiencia necesita ser incorporada a los procesos de toma de decisiones y práctica general. En ello se está trabajando por los estados y las organizaciones internacionales más importantes.

2.-La Evolución de la Prevención de Conflictos en la Unión Europea⁵

En la Unión Europea se ha hecho un notable esfuerzo en los últimos años en materia de prevención de conflictos. Se ha tomado conciencia de que es más barato prevenir que curar y de que la Unión Europea tenía muchos instrumentos políticos, económicos, financieros, de cooperación, y en menor medida militares para hacer frente a la prevención de los conflictos, sobre todo en las zonas regionales de mayor interés, que tenía que hacer un uso más coordinado de estos instrumentos, que tenía que mejorar la eficiencia en las actuaciones, desarrollando métodos específicos para identificar y

⁵ En esta exposición hemos obviado los asuntos del Tercer Pilar, cada vez más importantes para evitar solapamientos con otras exposiciones, tal como se nos pidió

luchar contra las causas profundas de los conflictos cuanto antes, en vez de tratar los síntomas en momentos de crisis agudas, que tenía que mejorar su capacidad para reaccionar rápidamente ante los conflictos en su génesis inicial y que podía promover una cooperación internacional con las organizaciones internacionales y principales socios para la realización de este objetivo.

Esta toma de conciencia no se tradujo en medidas prácticas hasta 1995 con la mira puesta inicialmente en África. El 4 de diciembre de 1995 el Consejo de Ministros adoptó un documento titulado “Diplomacia Preventiva, Resolución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz en África” donde se afirmaba que la diplomacia preventiva, operaciones de mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional eran objetivos prioritarios de la PESC.

El 6 de marzo de 1996, a instancias del Comisario Pinheiro, responsable de las relaciones con África, Caribe y Pacífico, la Comisión adoptó la comunicación titulada “The European Union and the issue of conflicts in Africa: Peace-building, conflict prevention and beyond”

Por su parte, el Parlamento Europeo y la Asamblea conjunta ACP-EU adoptó una serie de resoluciones sobre este asunto. Digna también de mencionar fue la iniciativa del Parlamento que estableció el Foro para la Prevención de Conflictos y propuso abrir un centro para la prevención activa de las crisis.

Posteriormente, durante la presidencia holandesa en el primer semestre de 1997 se avanzó notablemente, pues el gobierno holandés desde el principio anunció que prestaría notable atención a la prevención de conflictos.

De este modo, la Unión Europea tuvo que pasar de planteamientos tradicionales diplomáticos y militares a planteamientos más ambiciosos y a más largo plazo para afrontar las causas profundas de los conflictos, desarrollando a la vez una capacidad para reaccionar rápidamente ante la emergencia de conflictos en sus primeras fases, antes de que entrasen en una compleja espiral de violaciones de derechos humanos, estallidos de violencia o colapso de la maquinaria administrativa o gubernamental.

A este fin tenía también que identificar las zonas de conflicto potencial y establecer prioridades, haciendo un seguimiento de la situación de cada uno de los estados en riesgo de conflicto. Ha buscado una coherencia y complementariedad entre Pilares en orden a encontrar la combinación más adecuada para tratar cada posible conflicto. Ha desarrollado también la construcción de asociaciones efectivas con otros socios y organizaciones regionales y subregionales⁶

⁶ Digno es reseñar el apoyo jugado por el Conflict Prevention Network (CPN) de la Unión Europea, una red de institutos y estudiosos que bajo la cobertura de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) han sido el apoyo fundamental de la Unión Europea en este campo. El CPN ha desarrollado numerosos estudios de casos particulares que se han ido publicando. Cabe destacar los anuarios: Cross Peter (1998): *Contributing to Preventive Action*. CPN Yearbook 1997/98 (Baden-Baden: Nomos). Cross Peter, Rasamoelina Guenola (1999): *Conflict Prevention Policy of the European Union* CPN Yearbook 1998/99 (Baden-Baden: Nomos). Lund Michael S. Rasamoelina Guenola (2000): *The Impact of Conflict Prevention Policy*. CPN Yearbook 1999/2000. (Baden-Baden: Nomos). van de Goor, Huber Martina (2001): *Mainstreaming Conflict Prevention. Concept and Practice*. CPN Yearbook 2000/01. (Berlin: SWP).

Centrándonos en las medidas y documentos más recientes hay que señalar que en el Consejo Europeo de Feira, durante la presidencia portuguesa del primer semestre de 2000, se subrayó la determinación de la Unión Europea de prevenir los conflictos y se invitó al Secretario General del Consejo y la Comisión a presentar recomendaciones concretas al Consejo en su reunión de Niza. Así se hizo, y en el informe que llevó por título “Improving the Coherence and Effectiveness of European Union Action in the Field of Conflict Prevention” se señaló en los párrafos iniciales que la prevención de conflictos estaba en el centro de la atención e interés de la Unión Europea, siendo, a su vez, uno de los desafíos más importantes en su política exterior. El conflicto se había acercado a las fronteras de la Unión Europea afectando a sus intereses, creando inestabilidad, reduciendo el comercio, poniendo en riesgo las inversiones, imponiendo una pesada carga financiera a la reconstrucción y, en último término, amenazando la seguridad de los ciudadanos. En otro orden-- reconocía el documento-- el coste financiero de prevenir los conflictos era pequeño comparado con el coste de afrontar sus consecuencias. El informe recogía una lista de medios que la Unión Europea poseía para la prevención de conflictos, estimando que la Unión estaba bien dotada para este menester: Instrumentos comerciales, acuerdos de cooperación, ayuda al desarrollo y otras formas de cooperación económica, políticas sociales, de medio ambiente, ayuda humanitaria a través de ECHO y de los estados miembros, capacidades de gestión civil de crisis y capacidades militares, instrumentos diplomáticos así como cooperación en el área de Justicia e Interior.. En consecuencia, era cuestión de encontrar la combinación adecuada de instrumentos para cada conflicto y una mayor coherencia y complementariedad entre instrumentos y capacidades disponibles en cada Pilar, entre Pilares, entre las actividades de cada estado y las actividades de la Unión, y entre la Unión y sus socios internacionales. Tenían que pasar de una cultura de reacción a una cultura de prevención.

Por otro lado, dado que las causas de los conflictos eran generalmente complejas y requerían respuestas políticas complicadas, era necesaria la actuación de un amplio abanico de actores internacionales, desde organizaciones intencionales a ONGs pasando por el G-8, el Banco Mundial y el FMI.

El documento analizaba posteriormente las medidas a largo plazo y a corto plazo que había que adoptar⁷.

Meses después, el 11 de abril de 2001, la Comisión adoptó un nuevo documento elaborado por el equipo del Comisario Chris Patten, que llevó por título “On Conflict Prevention”⁸. En este documento se establecían cuatro objetivos principales:

1.- Utilizar de forma más sistemática y coordinada los instrumentos a su disposición para afrontar las causas profundas de los conflictos, en particular los programas de cooperación, al ser la Unión Europea el principal donante mundial.

2.- Mejorar la eficiencia de sus actuaciones, teniendo como objetivo afrontar asuntos transversales como los tráfico ilícitos: de drogas, de seres humanos, de diamantes, de armas ligeras, la degradación medioambiental o la rivalidad en la

⁷ “Improving the Coherence and Effectiveness of European Union Action in the Field of Conflict Prevention” Report presented to the Nice European Council by the Secretary General/High Representative and the Commission.

⁸ Communication from the Commission on Conflict Prevention. Brussels. 11.04.2001.COM(2001)211 final.

adquisición de recursos escasos como el agua. Estos asuntos contribuían con frecuencia a la aparición de conflictos.

3.-Desarrollar más ampliamente la capacidad para responder rápidamente con todos los medios a disposición de la Unión Europea.

4.-La promoción de la cooperación internacional con socios, organizaciones regionales y organizaciones internacionales en general.

Dos meses después, el 15 y 16 de junio, la Unión Europea adoptó en el Consejo Europeo de Gotemburgo el programa de prevención de conflictos, señalando las prioridades políticas, el papel de la alerta temprana y la coherencia política, los instrumentos a corto y largo plazo donde se incluían las capacidades civiles y militares, así como la creación de asociaciones efectivas de prevención con otros actores. Previamente el Consejo de Asuntos Generales de 11 y 12 de junio de 2001 había examinado el programa. La adopción significaba reforzar las líneas desarrolladas por la Comisión en su comunicación de abril de 2001⁹.

Con estas orientaciones la Comisión ha llevado a cabo una revisión de los documentos sobre la estrategia a seguir con los distintos estados y las estrategias regionales, utilizando un conjunto de indicadores para el desarrollo de políticas de prevención de conflictos, teniendo en cuenta los diversos instrumentos a disposición de la Unión Europea y viendo la forma de encontrar los más adecuados para las situaciones concretas. Ha puesto énfasis de forma especial en el fortalecimiento del estado de derecho, el apoyo a las instituciones democráticas, el desarrollo de la sociedad civil y la reforma del sector militar y seguridad interior. Todo ello en línea con el apoyo al establecimiento o reconstrucción de un sistema democrático como mejor garantía para la paz.

Asimismo, en la evaluación de la efectividad de las acciones a la hora de afrontar asuntos transversales hay que señalar que la Unión Europea ha desarrollado importantes iniciativas: Políticas contra el tráfico de drogas procedentes de Afganistán, el Cáucaso y Asia Central. Proyectos para poner en práctica y fortalecer los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre comercio ilegal de armas ligeras de julio de 2001. Diversas acciones para controlar de forma efectiva el negocio de las ventas clandestinas de diamantes que han permitido la continuidad de conflictos en Angola, Sierra Leona o la República Democrática de El Congo. Propuestas concretas para el desarrollo sostenible de los recursos naturales y medioambientales que se han plasmado en la Conferencia de Johannesburgo, la ratificación del Protocolo de Kyoto, objetivos en áreas esenciales como el agua, la tierra y los suelos, la energía, o la biodiversidad, o la promoción de prácticas sociales y medioambientales responsables en las empresas y el sector privado.

Por los que respecta a la capacidad de responder rápidamente a las crisis que puedan surgir, utilizando todos los medios a disposición de la Unión Europea, son reseñables diversas iniciativas como el estudio de potenciales situaciones conducentes al conflicto por parte de la Comisión y la Secretaría del Consejo, la elaboración de una lista de estados prioritarios que tienen que estar bajo la observación del Comité Político y de Seguridad, estudios sobre estados africanos por parte de la Comisión, la puesta en funcionamiento del mecanismo de reacción rápida, el entrenamiento de personal civil

⁹ "EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts". Presidency Conclusions. Annex 3.(9537/1/01 REV 1 +COR 1 (fi)).

en el campo del fortalecimiento del estado de derecho y la administración civil, gestión de crisis y protección civil, y el desarrollo del diálogo político.

En cuanto a la promoción de la cooperación internacional, la Unión Europea ha estrechado lazos en el campo de la prevención de conflictos con las Naciones Unidas, con la OSCE, con estados particulares como Estados Unidos, Canadá, Japón, con el Banco Mundial y con diversas ONGs.

Recientemente, en el Consejo Europeo de Sevilla, se ha presentado por la presidencia española un nuevo informe sobre la puesta en práctica del programa adoptado en Gotemburgo¹⁰. El documento hace un recorrido sobre las acciones preventivas desarrolladas por la Secretaría del Consejo y la Comisión y establece una clara ligazón entre la prevención a corto y largo plazo. En la prevención a corto plazo menciona un conjunto de instrumentos, pero en línea sólo con una mera diplomacia preventiva. En cuanto a la prevención a largo plazo, afrontando las causas profundas de los conflictos, menciona la cooperación al desarrollo para la reducción de la pobreza, así como los pasos dados en la estructuración de una estrategia coherente y comprensiva del terrorismo.

En cuanto a la utilización de políticas e instrumentos de prevención se menciona la política comercial, políticas de medioambiente como el apoyo a la ratificación del Protocolo de Kyoto, respeto de los derechos humanos y el apoyo al establecimiento del Tribunal Penal Internacional, políticas financieras internacionales, instrumentos para el control de armamentos, desarme y no-prolifерación. La Unión Europea se compromete a desarrollar estos instrumentos y a poner en práctica sus políticas directamente y en otros foros internacionales.

Se reseña ampliamente en el documento la importancia de la cooperación con otras organizaciones internacionales, mencionando que la Unión Europea sigue comprometida en el fortalecimiento de las capacidades de prevención de organizaciones regionales africanas, así como con los estados miembros de la Unión Europea y las ONGs.

Digno es de destacar que en este documento se reseña un nuevo elemento, el diálogo cultural considerado como un importante medio para la prevención de conflictos.

3.A modo de Conclusión

Los avances reseñados en este recorrido sobre la importancia adquirida de la prevención de conflictos en la política de la Unión Europea no pueden ocultar algunos problemas de fondo existentes para una adecuada plasmación de la política de prevención de conflictos. La división entre las competencias y órganos del Consejo y de la Comisión es clara. La Comisión tiene unas estructuras y el Consejo y la Secretaría del Consejo otras. La Comisión tiene su Unidad de Prevención de Conflictos, gestión de Crisis y asuntos ACP así como su mecanismo de reacción rápida, mientras que del Consejo dependen el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, el Estado Mayor, el Comité sobre Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, la Secretaría con su

¹⁰ "Implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts" Seville Presidency Conclusions. Annex .9991/02.

Célula de Planificación Política y Alerta Temprana, su centro de Situación, los enviados especiales, el Estado Mayor, el Centro de Satélites de Torrejón. Todos estos centros y organismos tienen una clara misión en la Prevención de Conflictos. Sería necesaria una mayor centralización evitando parecer la Comisión con sus competencias en programas de cooperación , comerciales y de ayuda al desarrollo, otras competencias ligadas al segundo Pilar, centrada en el Consejo y la Secretaría del Consejo y finalmente la creciente importancia de los instrumentos del Tercer Pilar.

La Unión Europea tiene medios muy relevantes para la prevención de conflictos, pero todavía tiene que desarrollar de forma más efectiva los aspectos coercitivos que, como demostraron las crisis y guerras en la antigua Yugoslavia, son fundamentales para impedir que un conflicto se desarrolle, escale o se vuelva a encender. La capacidad sancionadora que tiene la Unión Europea es también mejorable.(Véase a efectos comparativos en estos temas el anejo n.3.)

ANEJOS

ANEJO 1: Cuadro para identificar el potencial de conflictividad

NIVEL DE ANÁLISIS	PREGUNTAS
Estructura	¿Está bloqueado o en retroceso el proceso de construcción estatal? ¿Son ineficientes los aparatos del Estado? ¿Mina la corrupción el sistema? ¿Es incapaz el sistema de mantenerse? ¿Funciona y es aceptado el sistema general de remuneraciones? ¿Existe un déficit de legitimidad? ¿Están mal integradas las regiones en el Estado central? ¿Están los ejércitos mal o no integrados en la sociedad?
Instituciones	¿Permite la constitución un desequilibrio de poderes (p.e. demasiados poderes en manos del presidente)? ¿Existen contradicciones en las leyes constitucionales que conduzcan a una peligrosa concurrencia entre instituciones? ¿Es discutida la ley electoral?
Actores	¿Existen grupos armados con una alta propensión a acciones violentas y con suficiente capacidad de organización para mantener un conflicto? ¿Estos grupos tienen un interés racional en derribar un régimen político o en desestabilizar el gobierno? ¿Perciben de esta forma sus intereses racionales? (qué mecanismos influyen sus peticiones, como por ejemplo su experiencia en el pasado con actos de genocidio, autoestima etc...?) ¿Pueden las potencias regionales y su estructura clientelar, amenazar la paz a nivel nacional? (análisis a corto, medio y largo plazo)
Comportamiento	¿Existen registradas acciones violentas en el pasado? ¿Este legado influye en el actual proceso político?
Economía	¿Las diferencias entre ricos y pobres informan las agendas políticas hasta tal punto que puedan desequilibrar el actual equilibrio? ¿El programa de reformas económicas en marcha produce un incontrolable número de perdedores?
Ecología	¿Están amenazados los equilibrios regionales o nacionales por el cambio ecológico? (como la degradación del medio ambiente)? ¿Tienen un efecto desestabilizador las formas de consumo energético en clientes o partes de un Estado sobre la producción de alimentos o la estabulación de ganados?
Cultura	¿Están los grupos de identidad cultural en una situación de oposición antagónica? ¿Está bloqueado o en retroceso el proceso de construcción nacional?
Determinantes externos	¿El programa de reforma política diseñado desde fuera está desbordando las capacidades del sistema? ¿Afecta al equilibrio de poderes la política exterior de los principales actores internacionales?

Fuente: Programa de entrenamiento de la U.E sobre Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz en Africa (1997) Institute Für Afrika-Kunde y Comisión Europea.

ANEJO 2: Cuadro de Causas profundas de conflictos e indicadores de alerta temprana

- 1.-Legitimidad del Estado.
 - a.¿Existen adecuados controles y equilibrios en el sistema político?
 - b.¿Qué grado de exclusión tiene el sistema político?
 - c.¿Cuál es el nivel general de respeto hacia autoridades nacionales?
 - d.¿Está muy extendida la corrupción?
- 2.-Estado de Derecho
 - a.¿Qué fortaleza tiene el sistema judicial?
 - b.¿Existe violencia por parte de los aparatos del Estado?
 - c.¿Controlan los poderes civiles a las fuerzas de seguridad?
 - d.¿El crimen organizado mina la estabilidad del Estado?
- 3.-Respeto por los derechos humanos
 - a.¿Se respetan las libertades civiles y políticas?
 - b.¿Se respetan los derechos religiosos y culturales?
 - c.¿Se respetan otros derechos humanos básicos?
- 4.-La Sociedad Civil y los Medios de Comunicación:
 - a.¿Puede actuar la sociedad de forma libre y eficiente?
 - b.¿Qué grado de profesionalidad e independencia tienen los medios de comunicación?
- 5.-Relaciones entre las comunidades y mecanismos de solución de controversias
 - a.¿Cómo son las relaciones entre los diferentes grupos de identidad?
 - b.¿Es capaz el Estado de ser árbitro en las tensiones y disputas entre comunidades?
 - c.¿Existen flujos de emigrantes y refugiados sin control?
- 6.-Solidez de la administración económica.
 - a.¿Es fuerte la economía?
 - b.¿La estructura política conduce a la estabilidad macroeconómica?
 - c.¿Es sostenible la política medioambiental del Estado?
- 7.-Las desigualdades sociales y regionales.
 - a.¿Cómo se hace frente a las políticas de bienestar social?
 - b.¿Cómo se afrontan las desigualdades?
 - c.¿Cómo se abordan las disparidades regionales?
- 8.-La situación geopolítica
 - a.¿Qué grado de estabilidad tiene la situación geopolítica de la región?
 - b.¿Existen amenazas al Estado provenientes del exterior?
 - c.¿El Estado influye negativamente en la estabilidad regional?

FUENTE: Comisión Europea

ANEJO 3

Instrumentos políticos para la Prevención de Conflictos:**Para superar las causas socio-económicas que están en la base:**

Instrumentos de desarrollo económico y social

Proyectos de rehabilitación de infraestructuras.
Proyectos de desarrollo económico de comunidades complejas.
Ayuda económica condicionada.
Programas dirigidos a luchar contra la pobreza.
Sanciones Económicas.
Desarrollo empresarial.
Programas de micro-créditos.
Programas destinados a la salud.
Servicios sociales básicos.
Diálogos básicos con la población.

Instrumentos humanitarios

Ayuda humanitaria.
Asistencia condicional
Ayuda a refugiados.
Programas de reintegración.
Leyes humanitarias y códigos de conducta.
Promoción del derecho internacional humanitario
Educación a refugiados.
Entrenamiento laboral de los refugiados.

Para afrontar factores intermedios políticos e institucionales

Instrumentos de Derechos Humanos

Informes en marcha y diálogo con respecto a los estándares de derechos humanos (p.e Tratados de Naciones Unidas).
Informadores especiales sobre un tema o un estado.
Cooperación técnica para la construcción de una infraestructura de respeto de los derechos humanos (Educación para los derechos humanos, formación específica para jueces, policía y ejército)
Instituciones nacionales sobre derechos humanos.
Visitas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
Vigilancia de los Derechos Humanos.
Testigos civiles voluntarios.
Resolución de disputas indígenas.
Comisiones Internacionales de investigación.
Corte Penal Internacional
Tribunales sobre Crímenes de Guerra.
Comisiones de reconciliación y de la verdad.
Comisiones especiales de investigación.
Ombudsmen Defensores de los Derechos Humanos.
ONGs protectoras “*watchdog*” de carácter interno.

Instrumentos de educación gobernabilidad y desarrollo político

Instituciones que fomenten la democracia.
Observación y asistencia electoral
Asistencia legislativa.
Reforma Judicial.

- Reforma legal.
- Comisiones y comités de paz.
- Promoción de la capacidad ejecutiva.
- Conferencias nacionales y asambleas de las sociedades civiles.
- Educación para la paz en las escuelas.
- Campañas pro-paz.
- Programas de Radio que fomenten la paz y la reconciliación.
- Educación civil.

Para afrontar acciones y acontecimientos desencadenantes:

Instrumentos judiciales y diplomáticos

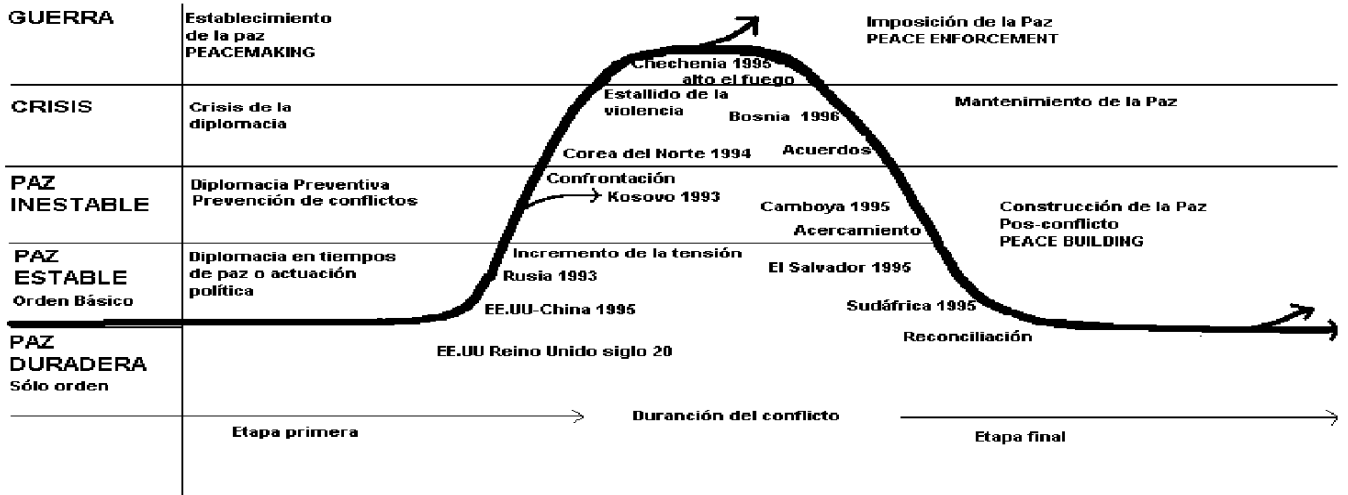
- Enviados especiales.
- Buenos oficios.
- Investigaciones.
- Conciliación
- Mediación
- Negociaciones
- Diálogos políticos extraoficiales.
- Comisiones y comités de paz.
- Medidas de generación de confianza en asuntos de seguridad.
- Gestos de conciliación.
- Consultas metodológicas sobre crisis.
- Misiones de búsqueda de pruebas.
- Testigos civiles voluntarios.
- Observadores políticos.
- Arbitraje.
- Institucionalización de la negociación colectiva.
- Arreglos judiciales.
- Métodos de entrenamiento y de acción no violenta.

Instrumentos militares

- Desarme preventivo.
- Control de armas ligeras.
- Embargos de armas.
- Desmovilización.
- Despliegues preventivos.
- Medidas de generación de confianza en asuntos de seguridad.
- Reforma del sector de la seguridad.

FUENTE: Michael Lund: Prevention of Violent Conflict (2000)

ETAPAS DE PAZ
O CONFLICTO



FUENTE: Michael Lund: Preventing Violent Conflict (1996)