



UNISCI Discussion Papers

MATERIALES PARA UNA APROXIMACIÓN A LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN EL SIGLO XXI

AUTOR¹:

XIRA RUIZ CAMPILLO

UNISCI

FECHA:

Enero 2004

“Artículo 1

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales o susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.”

1.Introducción

La idea de prevenir conflictos ha sido un *continuum* a lo largo de los siglos; sin embargo, el concepto de prevención de conflictos es muy nuevo dentro de las relaciones internacionales. Es el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, quien en 1992 en el documento *Un Programa de Paz*, presenta la idea de la prevención de conflictos como un política para NNUU.² Es en este momento cuando la literatura en torno a este tema aflorará. Más de diez años después, es evidente la evolución que ha habido a nivel internacional en el campo de la prevención de conflictos; no obstante, aún no estamos ante lo que Koffi Annan llama una “cultura de prevención”.

Si analizamos el porqué del fracaso de la prevención, vemos que las razones son numerosas, pero no insalvables. La Comunidad Internacional dispone de las herramientas adecuadas para prevenir conflictos, dispone de buenos sistemas de alerta temprana (que deben continuar mejorando), y dispone de los canales adecuados para efectuar una buena prevención. Los obstáculos son varios: la mala comunicación entre actores, la tardanza en las intervenciones, el uso de herramientas que no son adecuadas para la fase del conflicto en el que se entra, y sobre todo, y lo más importante: la falta de voluntad política, que hace que los Estados o actores regionales prefieran “curar antes que prevenir”. La política de la no-

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² Johns Hopkins University: *The Conflict Management Toolkit*, <http://cmttoolkit.sais-jhu.edu/index.php?print=yes&name=cp-evolution>



actuación en conflictos ha venido aferrándose a la idea de la “no-injerencia” en asuntos internos de terceros países, y ha dado pie a que los conflictos se intensificaran y se duplicaran. Otro de los problemas que nos encontramos es la opinión pública, que va unida directamente con la popularidad de los políticos, no siempre dispuestos a arriesgar sus votos por intervenir en países lejanos en los que no siempre tienen intereses económicos.

Encontrar la forma de prevenir conflictos es uno de los retos que ha tenido la Comunidad Internacional desde hace siglos. Aún en el siglo XXI, siguen estallando conflictos en gran parte del mundo, y algunos, como el conflicto palestino-israelí, sigue más activo que nunca y sin una solución a la vista que sea definitiva. Estos fracasos y éxitos limitados de la Comunidad Internacional invitan a hacer algunas reflexiones como, por ejemplo: ¿Es la prevención de conflictos una utopía? ¿Es una ilusión en la que cada año la Comunidad Internacional gasta miles de millones? ¿Merece la pena seguir poniendo en práctica estos instrumentos que no siempre tienen buenos resultados? ¿Cuesta menos una intervención que una política de prevención? ¿Para qué actuar? Simplificando mucho, ¿Apostamos por solucionar los conflictos a través de la guerra o por medio de la paz? Este artículo intentará responder en la medida de lo posible a estas preguntas y analizará qué es un conflicto, cuáles son sus ciclos de vida, y de qué herramientas dispone la Comunidad Internacional para hacer frente a esos conflictos. Póngase de relieve que defenderemos que la Comunidad Internacional tiene la obligación moral y ética de prevenir enfrentamientos y conflictos, que tiene el compromiso y la responsabilidad de hacer que los ciudadanos vivan en un entorno pacífico y estable, y que tiene el deber de ayudar allí donde su actuación sirva para evitar muertes y sufrimientos, tenga, o no, intereses económicos o de otro tipo.

2.: Qué es un Conflicto?

Es muy difícil precisar qué es un conflicto. Existen múltiples interpretaciones y definiciones sobre este concepto, pero de forma esquemática, podríamos definir un conflicto como una *situación en la que un actor (individuo, Estado, grupos, etc.) se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o de diferente rango), a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles (o éstos son percibidos como tales), lo que les conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha.*³ En todo conflicto hay al menos dos partes involucradas (individuos, grupos o Estados), que 1) luchan por objetivos incompatibles, o por los mismos objetivos, que sólo son alcanzables por una de las partes; y/o 2) quieren emplear medios incompatibles para alcanzar un mismo objetivo.⁴

Debemos resaltar que un conflicto no es la consecuencia de un único problema o de una única incompatibilidad de intereses, sino el resultado de una madeja de múltiples factores no siempre fácil de controlar y analizar. También debemos resaltar que el conflicto no siempre tiene por qué ser negativo. Algunos conflictos son constructivos e incluso necesarios para que se produzcan cambios estructurales en una sociedad, como por ejemplo el paso de un régimen autoritario a uno democrático.⁵ En muchas ocasiones, que existan intereses divergentes puede conducir a negociaciones positivas para las partes, como es el caso de la Unión Europea, en la que son muchos los intereses que cada país pone sobre la mesa en las distintas negociaciones,

³ Fisas Armengol, Vicenç (1987): *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona, Ed. Lerna, pp. 166

⁴ Wasmuth en Schmid, Alexander (1998): *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*, en www.fewer.org

⁵ Björkdahl, Annika (2002): “Developing a toolbox for conflict prevention”, en *Preventing Violent Conflict: the search for political will, strategies and effective tools*, en <http://editors.sipri.se/pubs/krusenbergl.html> Pp. 19



y donde siempre se ha intentado avanzar hacia una Unión más positiva y ventajosa para los Estados parte.

En un conflicto se pueden distinguir entre las causas próximas o inmediatas, y las causas subyacentes del mismo. Las causas inmediatas son aquellos eventos que hacen surgir un conflicto en un momento dado, como por ejemplo, el asesinato del archiduque Francisco Fernando, que desencadenó la Primera Guerra Mundial. Las causas subyacentes son los factores a largo plazo que crean las condiciones en las que se producen los desencadenantes inmediatos, como podrían ser las diferencias económicas, sociales o políticas.⁶ Las causas que más interesan a la hora de prever políticas de prevención, son las causas subyacentes, puesto que son el origen del conflicto y por lo tanto, las que habrá que tratar de eliminar.

Las causas subyacentes de los conflictos pueden tener un origen muy variado. Entre las más frecuentes se puede destacar que existan conflictos por el control de recursos, por el gobierno, por la existencia de identidades distintas, por la ideología y religión, por el fracaso y colapso del Estado, o por factores estructurales.

1.Recursos: la lucha por el control de los recursos ha sido una de las principales causas de los conflictos a lo largo de la historia. Así, tradicionalmente se han luchado guerras por la conquista de territorios que hicieran expandir el poder del Estado, como son el caso del imperio español en el siglo XV; la expansión del nazismo en la primera mitad del siglo XX; o más recientemente, la invasión de Kuwait por parte de Irak en 1991.

Sin embargo, en el siglo XXI nos enfrentamos a la lucha por otro tipo de recursos: los recursos energéticos. El control por los recursos acuíferos, las fuentes de petróleo o de gas, son y serán los principales focos de los conflictos en este siglo. No hay más que recordar el interminable enfrentamiento entre israelíes y palestinos por el control de los Altos del Golán, donde hay grandes reservas acuíferas, o el particular pulso entre Marruecos y el Frente Saharaui por el control del Sahara, donde se han descubierto importantes reservas petrolíferas.

2.Gobierno: el gobierno hace referencia al modo en que una sociedad es dirigida, al reparto de autoridad y los recursos dentro de él, así como a la legitimidad de los gobernantes ante la sociedad. El buen gobierno hace menos probable el conflicto violento.⁷ Un buen gobierno, legítimo, es aquél que no necesita del uso o amenaza de la fuerza para que se mantenga por sí mismo. Cuando no existe legitimidad y las demandas de la sociedad son continuamente reprimidas, existe un caldo de cultivo para que emerja un conflicto, si bien es cierto que no siempre tiene por qué desembocar en un enfrentamiento violento, como sucedió en el caso de Lituania, Letonia y Estonia tras el colapso de la Unión Soviética.⁸

3.Identidad: la identidad hace referencia a la cultura, la sociedad y las comunidades políticas. Identidades distintas han demostrado ser capaces de convivir pacíficamente a lo largo de la historia, como es el caso de Estados Unidos. Sin embargo, cuando una identidad se siente amenazada por otra y se llega a un punto en el que los intereses son totalmente incompatibles, o donde una de las partes ha sido subyugada por la otra, se llega a una fragmentación social que puede llevar al estallido de un conflicto. Aquí entraría la categoría de conflicto étnico, que define situaciones como las ocurridas en los Balcanes. No obstante, un conflicto étnico rara vez se vuelve violento sólo por la existencia de etnias distintas, ya que

⁶ International Alert (1996): *Resource Pack for Conflict Transformation*, London: International Alert. pp.4

⁷ *Ibidem*, pp 7

⁸ *Ibidem*, pp.8



normalmente existen otros motivos, como factores económicos, sociales o políticos que son los que acentúan esas diferencias.

4.Ideología y Religión: muchas veces, el uso de la religión en política ha conducido a situaciones de tensión al contener algunas religiones fuertes reivindicaciones de exclusividad.⁹ El conflicto entre religiones ha ocurrido a lo largo de toda la historia, desde las Cruzadas en la Edad Media, hasta el enfrentamiento entre palestinos e israelíes. Las ideologías políticas también llevan consigo una serie de creencias que en ocasiones van alineadas con la religión, como es el caso de la Italia de 1945, cuando la Iglesia Católica se enfrentaba al comunismo.

5.Fracaso y Colapso del Estado: al que se puede llegar a través de Estados predatorios, Estados débiles o Estados en proceso de desmoronamiento.¹⁰ El primero de ellos hace referencia a aquel que no presta los servicios normales de un Estado y que utiliza su poder para explotar las riquezas del Estado en beneficio de unos cuantos. Un Estado débil es aquel que demuestra poca capacidad para controlar el territorio; mientras que un Estado en proceso de desmoronamiento es aquel que se dirige hacia la disfuncionalidad en relación a los deberes formales que debe tener un Estado para con sus ciudadanos.¹¹

6.Factores Estructurales: como la desigualdad, la pobreza, la dependencia, la exclusión económica o la inseguridad, son todos indicadores que no tienen por qué causar un conflicto por sí mismos, pero sí pueden sentar las bases para que el país entre en una crisis que llegue a desencadenar un conflicto. Las herramientas para aminorar los factores estructurales pueden darse a través de intercambios culturales, del desarrollo de instituciones democráticas o de acuerdos económicos, entre otros; y será una de las constantes en todo el ciclo de vida de la prevención de conflictos, como se verá más adelante.

Como se ha dicho, un conflicto violento no estalla por una única causa, sino por un conjunto de factores relacionados, que quedan incluidos en el concepto que E. Azar llama como **conflicto social prolongado**,¹² y que incluiría aspectos como el subdesarrollo tecnológico y económico, la falta de voluntad en atender las demandas sociales, y la falta de seguridad o justicia. Es precisamente la sensación de amenaza existencial lo que conduce a que aumente la agresividad y se cree un ciclo vicioso de violencia.¹³

Todas estas causas de posibles conflictos pueden ser vistas por la Comunidad Internacional en cambios por circunstancias objetivas, como es el empeoramiento del nivel de vida de un país, en cambios demográficos bruscos, o en cambios tecnológicos que puedan crear exclusión en parte de la sociedad; o por circunstancias subjetivas, como es la subida de una nueva ideología nacionalista o el aumento de resentimientos¹⁴ que puedan afectar a minorías que se sientan desplazadas dentro del gobierno.

⁹ *Ibidem*, pp 8

¹⁰ Samarisinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C.(1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://www.certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>, pp.5.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Edward Azar en International Alert (1996): *Resource Pack for Conflict Transformation*, London: International Alert. pp.11

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Creative Associates International (CAII) (2002): *Conflict Prevention. A Guide*, en <http://www.caii-dc.com/ghai/>



También es útil hacer una distinción entre conflictos latentes y conflictos manifiestos. Un conflicto latente es aquel en el que uno o más grupos, Estados o partes, cuestionan valores u objetivos existentes de relevancia nacional.¹⁵ En muchas ocasiones, este tipo de conflictos permanecen ocultos o poco desarrollados para las partes, ya que están enmascarados por una aparente estabilidad y orden. No obstante, sí pueden ser apreciables por los observadores.¹⁶ Por ejemplo, con los sistemas de alerta temprana se puede detectar cuándo desplazamientos bruscos de población, o la puesta en práctica de políticas excluyentes pueden ser causa de un conflicto, sin que las partes sean aún conscientes del mismo. Cuando estas diferencias existentes se vuelven cada vez más obvias dentro de la dinámica central, es cuando podemos hablar de un conflicto manifiesto, que se da cuando la sociedad comienza a establecer una línea de separación y comienzan a consolidarse grupos con distintos intereses.

Como se ve, los matices y clasificaciones que se pueden hacer de un conflicto son numerosas. El cómo se resuelva un conflicto, si a través de medios pacíficos o de medios violentos, vendrá dado por los intereses que haya de por medio y por el talante democrático, o no; y la fidelidad a las leyes internacionales, o no, de las partes enfrentadas. La resolución de conflictos, fue y sigue siendo uno de los objetivos de la Comunidad Internacional cuando puso en marcha Naciones Unidas.

3.:Qué es la Prevención de Conflictos?

La prevención de conflictos es un conjunto de estrategias donde convergen actuaciones a nivel económico, social, cultural, judicial y político, con el fin de establecer un entorno más estable, previniendo conflictos violentos o resolviendo los que ya han estallado. Así, se podría decir que el principal objetivo de la prevención de conflictos es, en primer lugar, evitar la erupción de un conflicto violento.¹⁷

Existe en la disciplina la discusión sobre qué definir como prevención de conflictos, si sólo las políticas aplicadas antes de que estalle el enfrentamiento, o todas las acciones puestas en marcha hasta la fase del post-conflicto. Si bien hay autores que defienden que sólo se puede hablar de prevención de conflictos en las primeras fases del mismo,¹⁸ en este artículo se seguirá la postura de Lund,¹⁹ quien entiende que la prevención de conflictos puede incluir cualquier método o herramienta (tanto si están etiquetadas como preventivas, o no), proveniente de cualquier actor, sea gubernamental, o no. Es decir, no sólo entenderemos como prevención la mediación y los buenos oficios, sino también las sanciones, la ayuda al desarrollo condicionada, la educación o la inversión privada.²⁰ Por lo tanto, se considerará prevención de conflictos a cualquier política o acción destinada a impedir que estalle un

¹⁵ Pfetsch, Frank: "Conflicts in and among Mediterranean Countries (1945-2001)", en Marquina, Liotta et al. (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*. Germany, Springer, pp. 150

¹⁶ International Alert (1996): *Resource Pack for Conflict Transformation*, London: International Alert., pp. 12

¹⁷ Carment, D y Schnabel, A: *Building Conflict Prevention Capacity Methods, Experiences, Needs*, UNU. Working Paper N°5, June 2001 en www.unu.edu/p&g/conflict/cp-capacity-wp5.pdf pp. 15

¹⁸ Ver Ackermann, Alice: "The Idea and Practice of Conflict Prevention", *Journal of Peace Research*, Vol. 40, N°3, Mayo 2003

¹⁹ Lund, Michael: "Preventing Violent Conflicts: A New Task for Security Policy – Lessons Learned from Successes and Failures for the Mediterranean", en Marquina, Liotta et al. (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*. Germany, Springer, pp. 162-163.

²⁰ Debemos señalar que la aplicación de estas herramientas no se considerarán como preventivas en todos los casos, sino sólo cuando se apliquen con la intención de prevenir la erupción de un conflicto. Por ejemplo, la ayuda económica a terceros países la consideraremos como prevención estructural cuando se dé con la intención de prevenir conflictos. En caso contrario estaríamos hablando de ayuda al desarrollo, cuya finalidad es muy diferente.



conflicto o a que éste no escale más. Entendemos así, que el presente y el futuro de un conflicto están íntimamente relacionados con su pasado, y que no se resolverá únicamente acabando con la violencia derivada, sino acabando con las raíces que provocaron ese conflicto, para lo que es necesario poner en marcha políticas específicas a lo largo de todo el ciclo de vida del conflicto. En este sentido, Björkdahl señala que es importante ligar la prevención de conflictos a una serie de políticas y estrategias a poner en marcha en los distintos momentos del ciclo de vida de un conflicto para evitar que el concepto pierda significado político. Debemos resaltar aquí que cualquier política de prevención de conflictos susceptible de ser eficaz, deberá estar en consonancia con las necesidades locales de cada lugar y las estrategias y herramientas deberán ser combinadas de forma coherente y eficiente. Por este motivo, cada vez se está poniendo más énfasis en el entrenamiento de actores locales que conozcan la situación específica de cada conflicto y puedan poner en marcha las políticas de prevención desde la base social, ya que las herramientas de prevención o reconstrucción, pueden ser un fracaso si se desconoce la realidad social donde se van a implantar.

Existen principalmente dos métodos de prevención: uno que toma como punto de partida la proporcionalidad, y que selecciona las herramientas y estrategias de acuerdo a la intensidad de la violencia y al nivel del conflicto; y otro que utiliza la disuasión como estrategia para prevenir el estallido o la escalada de un conflicto.²¹

¿Cuándo se necesita la prevención? Se necesitan poner en práctica políticas de prevención cuando existen señales de alerta temprana de un conflicto emergente, cuando existe el riesgo de que disputas existentes desemboquen en un conflicto violento, cuando existe un amplio apoyo y consenso para realizar esfuerzos preventivos, cuando una actuación internacional puede marcar la diferencia y puede mantenerse en el tiempo como una estrategia a largo plazo para construir la paz, y cuando el esfuerzo puede resultar positivo para las víctimas.²²

En este sentido, Margaretha Af Gulas, antigua Ministra de Asuntos Exteriores de Suecia, señala que el éxito en la prevención de conflictos está relacionado con cinco factores clave:²³

1. El grado de apoyo político de las partes implicadas.
2. Una selección prudente de los instrumentos políticos y diplomáticos que se deben aplicar.
3. El balance adecuado entre diplomacia pública y diplomacia silenciosa.
4. La adopción de una estrategia a largo plazo.
5. El grado de cooperación con otras organizaciones internacionales.

A estos cinco factores debemos añadir la adecuación de las herramientas al momento del conflicto en el que se interviene, ya que en muchos casos se han empleado instrumentos válidos para la fase de prevención en la fase de gestación del conflicto, resultando inútiles, o de poco impacto para detenerlo. Es precisamente este tipo de errores el que da lugar a un sentimiento de fracaso de las políticas de prevención de conflictos, porque sucede que la prevención de conflictos no es una receta que se pueda dar *ad hoc*, sino una serie de políticas que deben darse en el tiempo y cuyo objetivo final son la paz y la estabilidad internacional.

²¹ Björkdahl, Annika (2002): "Developing a toolbox for conflict prevention", en *Preventing Violent Conflict: the search for political will, strategies and effective tools*, en <http://editors.sipri.se/pubs/krusenbergh.html>. pp. 20

²² *Ibidem*, pp. 19

²³ Carment, D y Schnabel, A: *Building Conflict Prevention Capacity Methods, Experiences, Needs*, UNU. Working Paper N°5, June 2001 en www.unu.edu/p&g/conflict/cp-capacity-wp5.pdf, pp. 14



Sin embargo, la prevención de conflictos sigue siendo una estrategia visionaria, y como tal, difícil de poner en práctica.²⁴

4. Fases de un Conflicto

Los conflictos, principalmente los conflictos intraestatales, no comienzan o acaban de repente, sino que se desarrollan a lo largo de distintas etapas o fases conocidas como el ciclo de vida de un conflicto.²⁵ Existen numerosas tipologías sobre los ciclos de los conflictos. En general, todas distinguen tres fases: gestación, estallido y desenlace del conflicto. Para este análisis en concreto, utilizaremos la tipología propuesta por Samarasinghe, Donaldson y McGinn,²⁶ quienes distinguen cinco fases dentro del ciclo de vida de un conflicto: el pre-conflicto, la escalada del conflicto, la fase de conflicto y crisis, la resolución del conflicto y el post-conflicto.

1. PRE-CONFLICTO: en esta fase no se puede hablar todavía de la existencia de un conflicto, sino de una serie de factores que pueden desembocar en él. Así, aquí se deben distinguir dos posibles modos de evolución:

A.-Que las partes resuelvan el conflicto a través de canales y medios democráticos, no haciendo uso de la violencia; o

B.-Que las partes no dispongan o no quieran recurrir a esos medios, y se cree un clima adecuado para que se engendre un conflicto futuro. Es en esta segunda situación donde se **deberían** poner en práctica las herramientas de la **ALERTA TEMPRANA** y donde desempeña un papel protagonista la Comunidad Internacional a través de organismos como NNUU o la OSCE. Será la alerta temprana la que dé la voz de alarma a la sociedad, que entonces podrá aplicar herramientas como la diplomacia preventiva o medidas económicas y sociales que se detallan en el siguiente apartado. Para que la alerta temprana sea efectiva, requiere de un conocimiento específico sobre las causas concretas de un conflicto y sus diferentes raíces sociales, económicas y políticas²⁷ y deberá responder a preguntas como cuándo, cómo y quién debe actuar; qué políticas se deben utilizar; y en qué contexto se va a actuar.²⁸

Uno de los principales problemas de la alerta temprana es que suele ser alerta tardía, una respuesta a crisis que ya están en un avanzado estado de escalada y violencia.²⁹ Si la Comunidad Internacional atendiera a las alertas que se dan a través de los numerosos sistemas de alerta temprana desarrollados³⁰, poniendo en práctica políticas de prevención en esta fase -

²⁴ Björkdahl, Annika (2002): "Developing a toolbox for conflict prevention", en *Preventing Violent Conflict: the search for political will, strategies and effective tools*, en <http://editors.sipri.se/pubs/krusenbergh.html>, pp. 17

²⁵ Lund, Michael: "Preventing Violent Conflicts: A New Task for Security Policy – Lessons Learned from Successes and Failures for the Mediterranean", en Marquina, Liotta et al. (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*. Germany, Springer, pp. 159

²⁶ Samarasinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://www.certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>

²⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia *Preventing violent conflict – A Swedish action plan*. Estocolmo, 1999. www.ud.se

²⁸ Ver más detalles en Lund, Michael: "From Lessons to Action", en Osler Hampson, F. y Malone, David (2002): *From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System*. USA, Lynne Rienner Publishers, pp. 172-173

²⁹ Carment, D y Schnabel, A: *Conflict Prevention: Naked Emperor, Path to Peace, Grand Illusion or Just Difficult?*, en www.carleton.ca/~dcarment/papers/emperor.html, pp. 5

³⁰ Existen numerosos sistemas de alerta temprana desarrollados como el Global Information Early Warning System (GIEWS), el Famine Early Warning System (FEWS), el Forum for Early Warning and Early Response (FEWER) o el Humanitarian Early Warning System (HEWS). Para más información sobre el funcionamiento de



como la diplomacia preventiva, medidas económicas, o políticas y jurídicas- sería mucho más fácil conseguir que el conflicto no se disparase.

Sin embargo, la prevención de conflictos aún está lejos de estar en un estado idílico, donde se prevenga antes de curar, porque disponer de un sistema adecuado de alerta temprana, que provea de información capaz de anticipar la escalada de un conflicto, no sirve de nada si no se acompaña de las estrategias adecuadas para prevenir esa escalada y si no se cuenta con la voluntad política que las ponga en funcionamiento.

Es importante diferenciar aquí entre **prevención estructural** y prevención directa. La primera hace referencia a todas aquellas políticas que tienen como fin atacar las causas estructurales de los conflictos, como entre otros, la pobreza, el establecimiento de regímenes democráticos, el fortalecimiento de la sociedad civil, la creación de sistemas de justicia y la creación mecanismos de resolución de conflictos. La prevención estructural se dará principalmente en las fases de pre-conflicto y del post-conflicto. La **prevención directa**, en cambio, son todas aquellas actuaciones que se dan para acabar con un conflicto emergente o que ya ha estallado, y que tendrían como objetivo principal acabar con la violencia.

2.ESCALADA DEL CONFLICTO: en esta fase es donde el conflicto comienza a volverse más evidente, donde las reivindicaciones de las partes se vuelven más patentes para el resto de la Comunidad Internacional, y cuando ésta comienza a preocuparse por el conflicto. En esta fase, la violencia es esporádica y desorganizada, y variará dependiendo del tipo de condiciones específicas que se den en el país. Si el país tiene una tradición democrática, se preverá menos violencia; pero si en cambio, las condiciones son más autoritarias, se puede prever un mayor grado del uso de la fuerza.

Sin querer entrar en controversias, debemos señalar que muchos conflictos aun en esta fase pasan inadvertidos por la Comunidad Internacional, no porque no sepan de ellos, sino porque, como se ha dicho en la introducción, los Estados se aferran a la idea de la no-injerencia en asuntos internos de terceros Estados, dando pie a que se cometan injusticias y violaciones de derechos humanos. Sin embargo, no se han tenido este tipo de miramientos para intervenir allí donde se han tenido intereses, sean estos económicos, estratégicos o políticos.

En esta fase es donde en realidad se suelen poner en marcha las herramientas de la alerta temprana –que pasa a ser, por lo tanto, alerta tardía. En una situación de prevención de conflictos idílica, se pondrían en marcha las herramientas de **PEACEBUILDING O CONSOLIDACIÓN/RECONSTRUCCIÓN DE LA PAZ**, cuyo objetivo es consolidar relaciones pacíficas y crear un entorno que disuada el surgimiento o escalada de tensiones que puedan desencadenar un conflicto.³¹ La estrategia de consolidación de la paz, como bien señala Schmid³², es más común en el post-conflicto, una vez han acabado las hostilidades y se necesitan fortalecer las estructuras capaces de consolidar un acuerdo político. Sin embargo, poniendo en marcha en esta fase este tipo de herramientas, podrían solucionarse algunas de las raíces del conflicto y así evitar que se llegara a un estado más cruento.

estos sistemas ver John L. Davies and Ted Robert Gurr (1998): *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*. USA, Rowman & Littlefield Publishers, INC.

³¹ International Alert, en Schmid, Alexander (1998): *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms* (abridged version) en www.fewer.org

³² *Ibidem*



3.CONFLICTO Y CRISIS³³: en esta fase es donde se alcanza el mayor grado de violencia, encontrándonos con un enfrentamiento abierto entre las partes y grandes desplazamientos de la población civil.

También en esta fase puede darse una situación de **caos y emergencias complejas** cuando se traspasa el nivel que hace que se destruyan partes del Estado que hacen que instituciones esenciales como la policía, la justicia y la administración civil dejen de funcionar.³⁴ Es en este momento cuando podemos hablar de crisis humanitaria.

Las herramientas que se pongan en marcha en esta fase forman parte del **PEACEMAKING O ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ**, que son todas aquellas acciones encaminadas a que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo a través, principalmente, de los medios pacíficos previstos en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas.³⁵ Sin embargo, si los medios pacíficos fracasan, se pueden poner en práctica las medidas del capítulo VII de la Carta, para mantener o restaurar la paz y seguridad internacional durante un conflicto violento intra o interestatal con el fin de forzar a las partes a actuar de acuerdo a las leyes internacionales y crear las condiciones necesarias para encontrar una resolución pacífica al conflicto.³⁶ Estaríamos hablando aquí de la conocida como **PEACE-ENFORCEMENT O IMPOSICIÓN DE LA PAZ**, estrategia que podría darse dentro del peacemaking. En la imposición de la paz es necesario un mandato del Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza para que la operación tenga un amplio apoyo internacional y legitimidad.³⁷ El uso de la fuerza militar, que siempre debe ser la última respuesta, es la clave para mantener la credibilidad internacional cuando se han violado las leyes internacionales; y en demasiadas ocasiones es la única forma de detener conflictos.

4.RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO: llegados a este punto, los esfuerzos van encaminados a terminar el conflicto y buscar una solución duradera. En esta fase, el nivel de violencia ha disminuido considerablemente y se han mejorado las condiciones socioeconómicas y políticas³⁸.

Es aquí donde entran las tareas del **PEACEKEEPING O MANTENIMIENTO DE LA PAZ**, que puede y debe darse a lo largo de todo el ciclo de un conflicto, pero que en esta etapa es de vital importancia. Así, el mantenimiento de la paz puede emplearse para resolver un conflicto, prevenir su escalada, impedir acciones militares, dirigir acciones humanitarias o restaurar instituciones sociales y políticas interrumpidas por un conflicto. Las condiciones para que el mantenimiento de la paz funcione no cambian: un mandato claro y factible; la cooperación entre las partes para poner en funcionamiento el mandato; el apoyo continuado del Consejo de Seguridad; el apoyo de los Estados miembros con personal de policía, militar y civil y un adecuado apoyo financiero y logístico. Cada vez más, en las políticas de mantenimiento de la

³³ Debemos señalar que para muchos autores la crisis sería un preámbulo del conflicto y no un sinónimo de éste.

³⁴ Samarisinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://www.certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>, pp.8

³⁵ Boutros-Ghali, Boutros: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277, 17 de Junio de 1992, párrafo 20

³⁶ *Ibidem.*, párrafo 42

³⁷ United Nations: *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, A/51/950, 14 July 1997 at para.107

³⁸ Samarisinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://www.certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf> pp, 8



paz van desempeñando un papel protagonista los actores civiles, los observadores de derechos humanos, los especialistas en ayuda humanitaria y el cuerpo de policía.³⁹

Como señala Boutros Ghali, no debería haber una fuerza divisoria entre la fase del peacemaking y la del peacekeeping, ya que muy frecuentemente el peacemaking es el prelude para el peacekeeping, puesto que el despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno puede expandir las posibilidades para la prevención de conflictos, facilitando el trabajo del establecimiento de la paz, y en muchos casos, sirviendo como pre-requisito para la consolidación de la paz.⁴⁰

5.FASE DE TRANSICIÓN POST-CONFLICTO Y DESARROLLO: esta fase supone el fin progresivo de la violencia y la vuelta a la paz. Es una etapa de reconstrucción y rehabilitación.

La estrategia que se da en la fase del post-conflicto es el **PEACEBUILDING O CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ POST-CONFLICTO**, que deberá concretarse en proyectos cooperativos que unan a las partes en una promesa de mutuo beneficio que contribuya no sólo al desarrollo económico y social, sino también a aumentar la confianza, paso fundamental para la paz.⁴¹ La diferencia entre la consolidación de la paz en la fase de escalada del conflicto y la consolidación de la paz en el post-conflicto, es que la primera tiene como objetivo evitar que estalle una crisis; mientras que la segunda intenta evitar que ésta se repita.

La reconstrucción post-conflicto es una de las fases más importantes puesto que aquí habrán de darse las condiciones necesarias para resolver las causas más intrínsecas que condujeron al estallido del conflicto para que éste no se vuelva a dar. El papel de la Comunidad Internacional será unir a las partes en compromisos para avanzar hacia la paz, así como verificar que se cumplen esos compromisos, puesto que el respeto de los acuerdos no sólo dependerán de la voluntad de una tercera parte en que se cumplan, sino también de la confianza que las partes del conflicto tengan en el compromiso de esa tercera parte.⁴² Como señala Walter, ésta es una fase muy frágil, porque las partes sólo alcanzarán un compromiso si éste le reporta más ventajas que seguir luchando y si tienen confianza en que los oponentes cumplirán los acuerdos pactados.⁴³

Debemos resaltar que el ciclo de vida de un conflicto no es tan simple como se ha descrito aquí. Desgraciadamente, los conflictos no se desarrollan de forma automática. Si así sucediera, sería muy fácil aplicar las estrategias correctas en cada una de las fases para poder terminarlos. Pero por el contrario, existe la posibilidad de que haya re-estallidos del conflicto a lo largo de todo su ciclo de vida, como se observa en la figura I. Así, no siempre después de la fase de resolución del conflicto va la del post-conflicto, puesto que las partes pueden no llegar a un acuerdo, o pueden no respetarlo, volviendo a estallar y habiendo una nueva escalada del conflicto.⁴⁴

³⁹ Ver Boutros Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277, 17 de Junio de 1992, párrafos 50-52

⁴⁰ *Ibidem.*, párrafo 45

⁴¹ *Ibidem.*, párrafo 56

⁴² Walter, Barbara F. (2002): *Committing to Peace. The successful settlement of civil wars*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, pp.27

⁴³ *Ibidem.*, pp.21

⁴⁴ Esta posibilidad se refleja en la figura I, a través de la línea discontinua.



4.1.NIVELES DE VIOLENCIA

La fase del conflicto en que nos encontremos también dependerá de los niveles de violencia o tensión que se den en cada momento. Siguiendo aquí también la clasificación establecida por Samarasinghe *et alii*, podemos distinguir hasta cinco niveles distintos de violencia dentro del ciclo de un conflicto⁴⁵:

1.Estabilidad Pacífica: no hay violencia y existe un alto grado de legitimidad.

2.Tensión Política: hay violencia esporádica, nunca superando las 50 muertes por violencia política en un año.⁴⁶

3.Conflicto Político Violento: se da una erosión apreciable de la legitimidad política del gobierno nacional. Existen asesinatos, actos terroristas,... pero las víctimas por actos políticos no superan las 100 por año.

4.Conflicto de Baja Intensidad: existen hostilidades y conflicto armado entre las partes. Las víctimas políticas se encuentran entre las 100 y las 1000 por año.

5.Conflicto de Alta Intensidad: existe una guerra entre las partes, y hay grandes destrucciones y desplazamientos de sectores de la población civil. Las víctimas en este nivel exceden las 1000 por año y los desplazamientos de la población superan el 5% del total.

En esta clasificación de la violencia se pueden distinguir dos umbrales: el que llega a la situación de **Crisis Política** (cuando se pasa de tensión política a un conflicto político violento); y el que llega a la situación de **Crisis Humanitaria** (cuando se llega a un conflicto de alta intensidad). Así, vemos cómo la realidad no siempre es fácil de controlar, escapando en ocasiones a explicaciones racionales que ayuden a predecir el comportamiento de actores en un conflicto.

5.Instrumentos para la Prevención de Conflictos

Los instrumentos para la prevención de conflictos son numerosos, pudiéndose dar a través de distintos actores y formas. A lo largo de los años y a través de la práctica, se ha ido mejorando tanto la efectividad de estas herramientas como el éxito de su puesta en práctica.

Es muy difícil hacer una clasificación de los instrumentos que se deben utilizar en cada una de las fases de un conflicto, ya que muchos de ellos se dan a lo largo de todo el conflicto y se superponen unos con otros, y porque es complicado hacer en la práctica una división entre cada una de las fases del conflicto. Por esta razón, se ha decidido establecer aquí una clasificación por materias, especificando en qué fase, y a través de qué instrumentos, se podrían utilizar. Apréciase, no obstante, que cada conflicto tiene su propia dinámica y unicidad, por lo que no siempre un instrumento dará los mismos resultados en conflictos distintos, pues como ya se ha dicho, la prevención de conflictos no es una política concreta que se pueda prescribir por igual a todos los conflictos, sino que cada uno llevará su propia receta. No obstante, esta división nos clarificará en algo los pasos a seguir en cada momento del ciclo de vida del conflicto por la Comunidad Internacional.

⁴⁵ Fte. Samarasinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://www.certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>

El número de víctimas que aquí se recogen son cifras absolutas, de forma que variarán en función del tamaño de la población.

⁴⁶ *Ibidem.*, pp. 7



Nótese que los conflictos deben ser vistos de forma cíclica, por lo que una vez se entra en la fase del post-conflicto, habrá que poner todas las medidas necesarias para evitar que éste, u otro tipo de conflicto derivado, vuelva a resurgir, empleando herramientas que se utilizan en la fase del pre-conflicto.⁴⁷ La diferencia entre la fase del pre-conflicto y la del post-conflicto, está en que se supone que en esta última las raíces que han conducido al conflicto han sido o están siendo eliminadas.

5.1.DIPLOMACIA PREVENTIVA

El término diplomacia preventiva fue utilizado por primera vez por el Secretario General de NNUU Dag Hammarskjold en la década de los 50s y fue reavivado por Boutros Boutros Ghali en los 90s.⁴⁸ En *Un Programa de Paz*, Ghali define diplomacia preventiva como la “*acción para prevenir que aumenten las disputas entre las partes, prevenir que las disputas actuales se transformen en conflictos y limitar la extensión de éstos cuando ya han ocurrido.*”⁴⁹

La diplomacia preventiva se dará a lo largo de todo el ciclo del conflicto, puesto que será necesario mantener abiertos canales permanentes de comunicación con las partes a través de los que puedan “dar marcha atrás” en el conflicto. En este sentido, también se hace la distinción entre diplomacia preventiva temprana y diplomacia preventiva tardía. La primera hace referencia a todas las herramientas diplomáticas que se emplean antes de que estalle el conflicto; y la segunda a todas aquellas empleadas una vez el conflicto ha estallado.⁵⁰

Los instrumentos que aquí se enumeran pertenecen a la diplomacia preventiva -temprana y tardía-, y se utilizarán a lo largo de todo el conflicto en función de las particularidades que vayan surgiendo. Así, en la primera fase del conflicto, podrían emplearse herramientas como los buenos oficios, las conferencias de paz o las consultas informales, las misiones de verificación de hechos, los enviados especiales, las consultas informales, las condenas internacionales o los gestos unilaterales de buena voluntad.

⁴⁷ Ver figura I

⁴⁸ Schmid, Alex P. (1998): *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*. Fewer.

⁴⁹ Boutros Boutros Ghali (1992): *An Agenda for Peace*, 1992, párrafo 20.

⁵⁰ Schmid, Alex P. (1998): *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*. Fewer.



En la segunda fase se podrán utilizar la mediación, los buenos oficios, las consultas formales, las sanciones diplomáticas⁵¹ o la diplomacia coercitiva.

En las últimas fases, se empleará la certificación, las comisiones de la verdad y reconciliación, conferencias de paz y todos aquellos esfuerzos que lleven a un diálogo entre culturas, grupos étnicos y partidos políticos⁵² y que conduzcan a una solución duradera del conflicto.

- | | |
|---|---|
| -Buenos Oficios | -Enviados especiales |
| -Certificación /decertificación | -Gestos unilaterales de buena voluntad |
| -Comisiones de la verdad y reconciliación | -Teléfonos rojos |
| -Conciliación | -Mediación |
| -Condenas internacionales/apelaciones | -Negociaciones |
| -Conferencias de paz | -Prevención de conflictos o centros de crisis |
| -Consultas formales/informales | -Reconocimiento diplomático |
| -Diplomacia coercitiva | -Sanciones diplomáticas |
| -Diplomacia de crisis o de guerra | |

5.2.MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

La puesta en práctica de medidas económicas y sociales es una de las claves en la prevención de conflictos porque son las que van a ayudar a superar las causas estructurales del mismo, de ahí que sean tan importantes en la fase del preconflicto y en la del postconflicto. Como veremos, en la fase de escalada del conflicto, el sentido que se le da a estas herramientas no son tanto para aminorar esos factores estructurales como para detener el conflicto, entrando ya en la fase de prevención directa.

Muchos conflictos en países subdesarrollados se han disparado por temas económicos, no por el mero hecho de que un país sea pobre, sino más bien por el uso discriminado por un grupo de la riqueza de ese país en perjuicio del resto de la sociedad. Así, es muy importante poner en marcha programas de ayuda económica, acuerdos comerciales y proyectos, que permitan el desarrollo de un país. Este tipo de programas tendrían lugar en la fase del preconflicto, siendo uno de los principales motores para que no se pase a la fase de escalada. En este sentido van los programas de ayuda económica de la UE para con el norte de África, que son un buen ejemplo de prevención de conflictos.

Este tipo de ayudas también pueden darse en la fase de escalada del conflicto pero en un sentido negativo. Es decir, en este momento es cuando los Estados podrían retirar o congelar todos los acuerdos y programas económicos que tienen con ese país en caso de que el conflicto

⁵¹ Albrecht y Carment señalan, que uno de los mayores errores de los terceros Estados es la retirada del embajador en países insurrectos, puesto que lo que debe haber siempre son vías de comunicación.

⁵² Björkdahl, Annika (2002): "Developing a toolbox for conflict prevention", en *Preventing Violent Conflict: the search for political will, strategies and effective tools*, en <http://editors.sipri.se/pubs/krusenbergl.html> Pp. 22



no se detenga. Éste es también el momento de poner en marchas las sanciones económicas, que se han dado en casos como los de Irak.

Las medidas económicas también pueden darse en la fase más álgida del conflicto, donde las sanciones económicas permanecerán, y donde se pondrán en marcha programas de ayuda humanitaria y alimenticia para paliar los efectos del conflicto sobre la población civil.

En la fase de resolución del conflicto y del post conflicto, las ayudas económicas volverán a darse en la medida en que las partes vayan dando pasos hacia la paz. Es aquí donde es más importante la repatriación y el reasentamiento de refugiados y desplazados, y atacar las raíces que desencadenaron el conflicto para que éste no vuelva a resurgir.

- | | |
|--------------------------------------|--|
| -Ayuda al desarrollo | -Programas agrícolas |
| -Ayuda alimenticia | -Proyectos mixtos |
| -Ayuda condicionada | -Reformas económicas |
| -Ayuda humanitaria | -Repatriación o reasentamiento de refugiados y desplazados |
| -Cooperación económica y de recursos | -Sanciones económicas |
| -Intercambios comerciales | |
| -Inversión económica privada | |

5.3.MEDIDAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS

Las medidas políticas y jurídicas también pueden darse a lo largo de todo el conflicto. En la fase del preconflicto irán en forma de desarrollo de programas para el fortalecimiento de instituciones políticas, y de la sociedad civil, el desarrollo de partidos políticos, la promoción de instituciones de derechos humanos, la descentralización del poder o las reformas judiciales.

En la fase de escalada del conflicto se intensificarán las medidas políticas para evitar que éste estalle. Así, se pueden llegar a acuerdos de división de poderes, a comisiones constitucionales y de reformas, conferencias nacionales, intercambios de parlamentarios, o apoyo al diálogo político entre las partes.

Las medidas políticas y jurídicas serán muy importantes en las fases de resolución del conflicto y del postconflicto, puesto que sentarán las bases del futuro gobierno de las que dependerán que estemos ante un país democrático, o no. Así, será relevante el entrenamiento de funcionarios públicos en términos democráticos, si el desarrollo de un sistema electoral que dé cabida a todas las partes, y muy en especial a las minorías; la supervisión electoral y el establecimiento de fideicomisos y protectorados.

- | | |
|---|---|
| -Apoyo al diálogo político entre las partes | -Inclusión de las minorías en la Constitución |
| -Arbitraje | -Intercambios entre parlamentarios |
| -Comisiones constitucionales y de reformas | -Promoción de la propiedad privada |
| -Conferencias nacionales | -Promoción, supervisión y desarrollo de instituciones de derechos humanos |
| -Desarrollo de instituciones políticas | -Protectorados |
| -Desarrollo de la sociedad civil | -Reforma, apoyo y supervisión electoral |
| -Desarrollo de partidos políticos | -Reformas legales y judiciales |
| -Descentralización del poder | -Reformas policiales |
| -Entrenamiento de funcionarios públicos | -Tribunales de crímenes de guerra |
| -Fideicomisos | |



5.4.COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN

Disponer de medios de comunicación libres y plurales, y de un sistema de educación libre es una de las bases de los sistemas democráticos. Así, también éstas son herramientas para acabar con las causas estructurales de los conflictos. La educación para la paz, el entrenamiento en prevención de conflictos, el entrenamiento de periodistas libres y las emisiones internacionales, son pasos que deben dar los Estados para evitar posibles conflictos. Este tipo de herramientas se emplearán principalmente en la fase del preconflicto para atacar las causas estructurales, y en la fase de resolución del conflicto, donde se pueden comenzar a dar emisiones internacionales y canales de radio, prensa y televisión plurales, como se ha visto en el caso de Irak; y en la del post-conflicto, donde se haría un énfasis en la educación cívica y para la paz, en los intercambios de visitas y el entrenamiento de periodistas.

- | | |
|--|---|
| -Educación cívica | -Intercambio de visitas |
| -Educación para la paz | -Profesionalización de los medios |
| -Emisiones internacionales | -Promoción de información alternativa y fuentes de comunicación |
| -Entrenamiento de periodistas | -Proyectos de educación formal |
| -Entrenamiento en prevención, gestión y resolución de conflictos | -Radio/Prensa/ TV para la paz |

5.5.GESTIÓN NO-OFICIAL DE CONFLICTOS

Este tipo de medidas no-oficiales pueden darse también a lo largo de todo el conflicto, siendo mucho más efectivas en las fases del pre-conflicto, de la escalada y post-conflicto. En la primera y última fase podrían darse en forma de apoyo a la resolución de disputas indígenas y a las instituciones legales, la celebración de seminarios de resolución de problemas, intercambios culturales o campañas no violentas.

En la fase de escalada, en cambio, podrían darse a través del establecimiento de centros de prevención y resolución de conflictos, de comisiones de paz, del envío de “testigos embarazosos” como pueda ser la presencia de organismos o personalidades eminentes, o de misiones civiles de verificación de hechos.

- | | |
|---|--|
| -“Testigos embarazosos” a través de visitas de organizaciones o personalidades eminentes. | -Diplomacia humanitaria |
| -Apoyo a la resolución de disputas indígenas y a las instituciones legales | -Facilitación no oficial/seminarios de resolución de problemas |
| -Campañas no violentas | -Grupos “de amigos” |
| -Centros de prevención y resolución de conflictos | -Intercambios culturales |
| -Comisiones de paz | -Mediación |
| | -Misiones civiles de verificación de hechos |
| | -Monitores de paz civiles |

5.6.MEDIDAS MILITARES

A pesar de que las medidas militares suelen darse en el punto álgido del conflicto, también existen herramientas de este tipo que se dan en el resto de fases. Así, en el preconflicto se pueden llevar a cabo programas de reforma militar en los que los civiles pasen a tomar el



control del ejército con una estructura transparente,⁵³ llegar a acuerdos de control de armas, de no-agresión o desarme, o poner en marcha estrategias de defensa alternativas, sistemas de defensa colectiva o medidas de confianza. Como se puede observar, son medidas militares que no implican el uso de la fuerza, pero sí un cambio en el sistema militar establecido que podrían llevar a un cambio en el transcurso del conflicto.

En la fase de escalada del conflicto podríamos hablar de medidas en las que no existe un uso de la fuerza pero sí existe presencia militar, como podría ser el caso de los despliegues preventivos, el disuasión, los bloqueos y embargos de armas, la amenaza del uso de la fuerza o el control de proliferación de armamento. En el caso de los despliegues preventivos se debe recordar que deben darse a través de Naciones Unidas y siempre a requerimiento de las partes, lo que no implicaría una injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Este tipo de medidas tienen como objetivo limitar o controlar el grado de violencia.

El uso de la fuerza militar debe verse siempre como el último recurso de la Comunidad Internacional. En caso de darse, sería en la fase del conflicto y crisis, cuando sólo una respuesta militar sea la solución definitiva que impida más pérdida de vidas y sufrimiento. La Carta de Naciones Unidas, en su capítulo VII, da cabida a este tipo de actuaciones siempre y cuando haya un acuerdo en el Consejo de Seguridad para *mantener o restaurar la paz y seguridad internacional*. Cuando estas medidas se hayan tomado en casos donde todos los medios pacíficos por evitar el conflicto han fracasado, el uso de la fuerza será vital para la credibilidad de Naciones Unidas como garante de la seguridad internacional.⁵⁴ En esta misma fase del conflicto se pueden enviar también unidades de imposición de la paz. En los casos en que se han llegado a acuerdos de paz o de cese el fuego, que son tan débiles que en cualquier momento puede haber una vuelta a las armas, son necesarios este tipo de unidades, que tienen como objetivo mantener ese cese el fuego.

En la fase de resolución del conflicto y del postconflicto se podrán poner en marcha las zonas desmilitarizadas, la desmovilización e integración de fuerzas armadas y los acuerdos de control de armamento o de desarme.

- | | |
|--|--|
| -Acuerdos de control de armas | -Desmovilización y reintegración de combatientes |
| -Acuerdos de no-agresión | -Desarme |
| -Amenaza de la fuerza | -Despliegues preventivos |
| -Ayuda militar | -Disuasión |
| -Control de proliferación de armamento | -Embargo de armas y bloqueos |

⁵³ Björkdahl, Annika (2002): "Developing a toolbox for conflict prevention", en *Preventing Violent Conflict: the search for political will, strategies and effective tools*, en <http://editors.sipri.se/pubs/krusenbergh.html> pp.21

⁵⁴ Boutros-Ghali, Boutros (1992): *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, párrafo 43.



- Estrategias de defensa alternativas
- Fuerzas preventivas de mantenimiento de la paz
- Intervención militar limitada
- Medidas de seguridad y de confianza
- Programas de intercambio entre militares
- Imposición de la paz
- Procedimientos de gestión de crisis
- Profesionalización/reforma de las fuerzas armadas
- Reestructuración/integración de fuerzas militares
- Sistemas de defensa colectiva y cooperación
- Zonas desmilitarizadas

6. Conclusión

Son muchos los campos que abarca la prevención de conflictos, desde la ayuda económica hasta la reconstrucción del sistema judicial o político de un país, pasando por el embargo de armas o los despliegues preventivos. En consecuencia, son también incontables los actores que tienen cabida en la tarea de la prevención. Precisamente uno de los problemas dentro de la prevención de conflictos, es la poca coordinación entre actores, que proceden de diferentes direcciones pero con objetivos comunes;⁵⁵ de ahí que sea tan importante la habilitación de vías adecuadas que permitan el diálogo entre los múltiples actores y, como consecuencia, una prevención de conflictos efectiva.

Otro de los problemas con el que nos encontramos es el vacío que existe entre académicos y políticos. Desgraciadamente, la gran cantidad de investigación académica que hay sobre prevención de conflictos es útil para saber porqué, cuándo y cómo se originan los conflictos, pero no para explicar y predecir cuándo y cómo ocurrirán, de forma que los políticos puedan actuar.⁵⁶ Y por su parte, los líderes son muchas veces renuentes a poner en marcha políticas de prevención al existir la creencia generalizada de que los costes y riesgos que conllevan son muy altos y los intereses muy bajos.⁵⁷ Así, los académicos suelen hablar de estrategias poco realistas que en su mayoría sólo serían aplicables en un entorno internacional utópico; mientras que los políticos se deben a un electorado, y disponen de herramientas limitadas y que no en todos los casos han sabido o han querido poner en práctica. Llegar a un equilibrio entre ambos que sirva para poner en marcha políticas efectivas, es uno de los pasos que se deben dar dentro de este campo.

Los estudios demuestran que las políticas de prevención de conflictos violentos son mucho más baratas que las intervenciones una vez la violencia ha estallado.⁵⁸ Claro está que prevenir no es gratis, las medidas preventivas cuestan dinero y recursos que podrían ser utilizados en emergencias más visibles.⁵⁹ Aquí es donde está precisamente uno de los problemas más importantes. En muchas ocasiones los políticos ven cómo puede emerger un conflicto en un lugar recóndito en el que tiene pocos, o ningún interés. ¿Cómo explicar entonces a la opinión pública que es necesario intervenir? La opinión pública ha sido un pilar fundamental en la intervención en casos como Somalia, donde ha ocurrido el llamado “efecto CNN”, y donde los gobiernos se han visto obligados a intervenir. Para poder hacer frente a la

⁵⁵ Carment, D y Schnabel, A: *Building Conflict Prevention Capacity Methods, Experiences, Needs*, UNU Working Paper N°5, june 2001 en www.unu.edu/p&g/conflict/cp-capacity-wp5.pdf pp. 4

⁵⁶ Carment, D y Schnabel, A: *Conflict Prevention: Naked Emperor, Path to Peace, Grand Illusion or Just Difficult?*, en www.carleton.ca/~dcarment/papers/emperor.html pp. 6

⁵⁷ Ibidem, pp. 7

⁵⁸ Para un análisis completo sobre este tema ver Brown, Michael and Rosecrance, Richard (1999): *The Cost of Conflict. Prevention and Cure in the Global Arena*, Carnegie Corporation of New York, New York

⁵⁹ Carment, D y Schnabel, A: *Building Conflict Prevention Capacity Methods, Experiences, Needs*, UNU Working Paper N°5, june 2001 en www.unu.edu/p&g/conflict/cp-capacity-wp5.pdf pp. 15



opinión pública y que lo normal sea prevenir y no curar, será necesario crear una cultura de prevención a través de la sensibilización social, puesto que *los costes de la prevención han de pagarse en el presente, en tanto que sus beneficios se obtienen en un futuro distante*.⁶⁰ Países como Suecia, Noruega, Dinamarca o Países Bajos, van en esta dirección y trabajan en el estudio de sistemas de alerta temprana que tienen muy en cuenta organismos como la Unión Europea, la OSCE o Naciones Unidas.

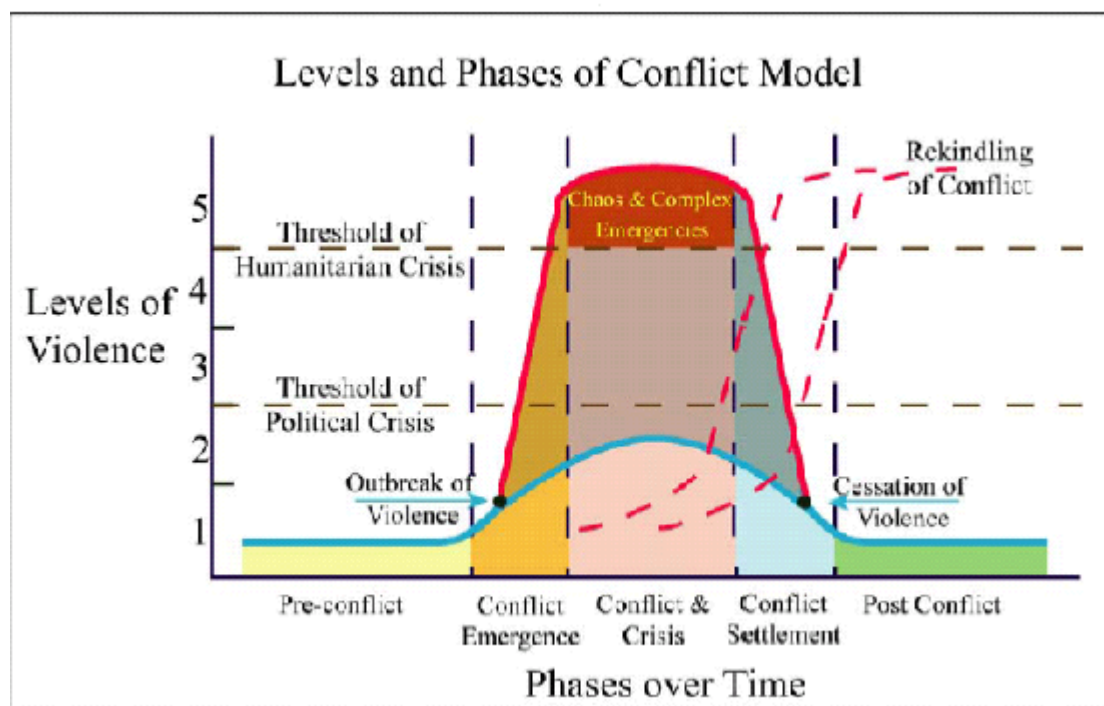
En todo caso, los resultados que hasta ahora ha dado la prevención de conflictos han sido positivos. Hay que tener en cuenta que el interés por este tipo de políticas nace hace poco más de una década por iniciativa de Boutros Ghali, y que los instrumentos son por lo tanto, relativamente nuevos. Casos como el de Macedonia y Tanzania han sido todo un éxito de prevención; en otros conflictos, en cambio, los resultados han sido mucho menos evidentes, tal vez por un error en el tipo de actuación, y con seguridad, por dejar que el conflicto se fuera de las manos de la Comunidad Internacional. Para que la prevención funcione, tiene que ser prevención y no intervención. No es por lo tanto una utopía hablar de prevención. Una utopía sería hablar de que todos los conflictos se van a poder prevenir, porque el comportamiento humano es en muchos casos imprevisible y la Comunidad Internacional tampoco es capaz de predecir dónde, cuándo y cómo se producirán todos los conflictos. Sin embargo, su obligación y deber moral es seguir invirtiendo recursos económicos y humanos en prevenir muertes y sufrimiento.

⁶⁰ Annan, Koffi: *Prevención de los Conflictos Armados*. Informe del Secretario General.A/55-985. 7 de junio de 2001, pp. 3



7. Anexo

FIGURA I: Ejemplo de Niveles y Fases de un Conflicto⁶¹



⁶¹ Fte: Samarasinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://www.certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>



8. Bibliografía

Artículos y Libros

- Ackermann, Alice: “The Idea and Practice of Conflict Prevention”, *Journal of Peace Research*, Vol. 40, N°3, Mayo 2003
- Brown, Michael and Rosecrance, Richard (1999): *The Cost of Conflict. Prevention and Cure in the Global Arena*, Carnegie Corporation of New York, New York
- Fisas Armengol, Vicenç (1987): *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona, Ed. Lerna, pp. 166
- International Alert (1996): *Resource Pack for Conflict Transformation*, London: International Alert.
- John L. Davies and Ted Robert Gurr (1998): *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*. USA, Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Lekha, C. y Wermester, K. (2003): *From Promise to Practice. Strengthening UN capabilities for the prevention of violent conflicts*. USA, Lynne Rienner Publishers.
- Lund, Michael: “From Lessons to Action”, en Osler Hampson, F. y Malone, David (2002): *From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System*. USA, Lynne Rienner Publishers.
- ____ : “Preventing Violent Conflicts: A New Task for Security Policy – Lessons Learned from Successes and Failures for the Mediterranean”, en Marquina, Liotta et al. (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*. Germany, Springer.
- Pfetsch, Frank: “Conflicts in and among Mediterranean Countries (1945-2001), en Marquina, Liotta et al. (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*. Germany, Springer.
- Walter, Barbara F. (2002): *Committing to Peace. The successful settlement of civil wars*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Documentos Oficiales

- Annan, Kofi: *Prevención de los Conflictos Armados*. Informe del Secretario General. A/55-985. 7 de junio de 2001.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992): *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277. 17 June 1992. New York, United Nations.
- ____ (1995): Suplemento de “Un Programa de Paz”: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. A/50/60. 25 de enero de 1995. New York, United Nations.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia (1999): *Preventing violent conflict – A Swedish action plan*, en www.ud.se



- United Nations: *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, A/51/950, 14 Julio 1997

Fuentes de Internet

- Björkdahl, Annika (2002): “Developing a toolbox for conflict prevention”, en *Preventing Violent Conflict: the search for political will, strategies and effective tools*, en <http://editors.sipri.se/pubs/krusenberghai.html>
- Creative Associates International (CAII) (2002): *Conflict Prevention. A Guide*, en <http://www.caii-dc.com/ghai/>
- Carment, D y Schnabel, A (2001): *Building Conflict Prevention Capacity Methods, Experiences, Needs*, UNU Workshop Seminar Series Report. Working Paper N°5, en www.unu.edu/p&g/conflict/cp-capacity-wp5.pdf
- Carment, D y Schnabel, A: *Conflict Prevention: Naked Emperor, Path to Peace, Grand Illusion or Just Difficult?*, en www.carleton.ca/~dcarment/papers/emperor.html
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: *Preventing Deadly Conflict, Final Report 1997*, en <http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/rept97/finfr.htm>
- Johns Hopkins University: *The Conflict Management Toolkit*, <http://cmtoolkit.sais-jhu.edu/index.php?print=yes&name=cp-evolution>
- Samarisinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://www.certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>
- Schmid, Alexander (1998): *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms* (abridged version) en www.fewer.org