

## Anuario Internacional CIDOB 2002 edición 2003

### Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2002

Prevención de conflictos y gestión de crisis: el papel de la Unión Europea.  
Carlos Westendorp y Cabeza

## Prevención de conflictos y gestión de crisis: el papel de la Unión Europea

Carlos Westendorp y Cabeza  
Diputado al Parlamento Europeo.  
Alto Representante internacional  
en Bosnia y Herzegovina  
de junio 1997 a julio 1999.  
Ex ministro de Asuntos Exteriores  
de España de diciembre  
de 1995 a marzo de 1996.

### Los nuevos conflictos

La existencia de conflictos es un hecho consustancial a toda sociedad y, en muchos casos, positivo en la medida en que revela su vitalidad y su capacidad de resolverlos por vía pacífica. La gestión de un conflicto sin recurrir a la violencia es uno de los rasgos característicos de las democracias más avanzadas. El buen gobierno es el mejor anticuerpo frente al conflicto violento. De ahí que, por carecer de él, las sociedades con regímenes autoritarios o en transición, o las democracias imperfectas, sean más dadas a la violencia. En las últimas décadas estamos asistiendo a una clara evolución en la naturaleza de los conflictos violentos en el mundo, tanto en lo que se refiere a sus actores como a sus causas, (Internacional IDEA, 1988). El cambio más dramático se ha dado al pasar del tradicional conflicto *interestatal*, es decir, la guerra entre estados soberanos, al conflicto *intraestatal*, el que tiene lugar entre facciones dentro de un mismo Estado. Así, de los 101 conflictos detectados en el mundo entre 1989 y 1996, nada menos que 95 eran internos. En 1988, sin ir más lejos, el Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional para la Investigación de la Paz de Estocolmo, SIPRI) había identificado 27 conflictos “mayores” (con más de 1.000 muertos al año), de los cuales solamente dos (India-Pakistán; Eritrea-Etiopía) no eran “civiles”. Andrés Ortega (2000) define esta situación, citando a Pierre Hassner, como la de “la paz de los estados y la guerra de las sociedades”.

El otro gran cambio está en las causas de los conflictos. Ya no hay que buscarlas tanto en choques ideológicos ni en apetencias de territorios, como en la identidad de un grupo frente a otro, basada en elementos irracionales tales como la raza o la religión, y en la percepción más o menos real de que entre ambos grupos se da una discriminación en el reparto de los recursos económicos, sociales o políticos en el interior de una misma sociedad. La coincidencia de elementos identitarios con un desequilibrio en el reparto del poder o de la riqueza produce un precipitado explosivo que suele conducir, si no se le ponen a tiempo los remedios necesarios, a un conflicto persistente por lo enraizado (*deep-rooted conflict*, en la terminología al uso). Muy frecuentemente es en ese clima donde prosperan líderes oportunistas que explotan y manipulan el conflicto en su provecho, complicando aún más su solución. Una consecuencia de esta evolución en la naturaleza de los conflictos, y que es a su vez causa de su gravedad y persistencia, es la creciente deshumanización de los mismos y el inaudito sufrimiento que acarrearán. En la Primera Guerra Mundial, sólo el 5% de las víctimas eran civiles. En la Segunda, la cifra subió al 50%. Y ahora alcanza al 80%, entre muertos, exiliados o desplazados.

### De la prevención a la resolución de los conflictos

Los conflictos civiles, por internas que sean sus causas, suelen desbordar el ámbito geográfico en que se producen y tienden a propagarse mucho más allá del mismo. En primer lugar,

porque la pobreza, la injusticia y la desigualdad son males desgraciadamente muy extendidos y representan un caldo de cultivo propicio para ello, con independencia de la conciencia identitaria de cada grupo. La globalización contribuye, además, en gran manera a la dispersión de tales fenómenos y a generar un difuso movimiento de contestación y de solidaridad entre grupos a escala planetaria, que en algunos casos se atribuyen a choques de civilizaciones. Pero también porque lo que en un principio pueden parecer conflictos localizados pronto adquieren dimensiones regionales o afectan a los intereses políticos, económicos o estratégicos de países o bloques de países situados a gran distancia del conflicto. Las grandes diásporas de población que todo conflicto produce continúan alimentándolo fuera de las fronteras del mismo, como es el caso de hutus y tutsis fuera de Rwanda, o de los kurdos fuera de Irak o Turquía. Catástrofes humanitarias, con millones de víctimas civiles y de personas desplazadas, víctimas de las más brutales operaciones de limpieza étnica y de violaciones de los derechos humanos, como en Bosnia o Kosovo, no pueden dejar indiferente a una Unión Europea cuya seguridad

global se siente amenazada y sus valores conculcados, ni a Estados Unidos lo que ocurra en América Central y del Sur o las amenazas de los llamados Estados canallas (*rogue States*) poseedores de armas de destrucción masiva. Este fenómeno de diseminación de los conflictos amplifica sus dimensiones así como su comple-

*“La única manera sostenible de evitar un conflicto es atacar a sus raíces más profundas”*

jididad, y todo ello en un tiempo real por la difusión inmediata de la información en un mundo globalizado: es lo que se denomina el “efecto CNN”. Su fuerza es tal que la noticia condiciona a la realidad misma: un conflicto -como el que ha venido desarrollándose en la región de los Grandes Lagos- no existe simplemente porque la CNN no se ha ocupado de él.

Todos estos factores -el desbordamiento de las fronteras, las catástrofes humanitarias, las amenazas a la paz y la cada vez más exacta e inmediata percepción de los conflictos- han ido configurando la doctrina de la intervención por parte de la comunidad internacional. Atrás quedaba el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, consagrado en Westfalia (*cuius regio, eius religio*). Si la Carta de las Naciones Unidas abría una rendija a la intervención en la esfera de la soberanía estatal,

con las limitaciones congénitas de la organización, el fin de la Guerra Fría empujaba con fuerza la ventana hasta abrirla de par en par. Dos tendencias, a veces contrapuestas, coincidentes otras, pugnan por imponerse: el unilateralismo de Estados Unidos, impulsado por su indiscutible hegemonía y llevado al paroxismo por la Administración de George W. Bush, sobre todo después del 11 de septiembre; y el multilateralismo que encarna el secretario general de la ONU e inspira a la mayoría de los países de la Unión Europea. No hace mucho Kofi Annán señalaba la emergencia de un derecho internacional contra la represión de las minorías y, en general, contra la conculcación de los derechos humanos que legitima la injerencia, siempre que ésta tenga aplicación universal, cosa que no siempre ocurre. Pues, como ha señalado Carlos Alonso Zaldívar (1996), “una política de valores universales que se detiene cuando choca con una de intereses nacionales no es otra cosa que una política de intereses disfrazada de política de valores”. Desgraciadamente eso sucede con frecuencia, como lo prueban los casos de Pinochet en Chile, Chechenia, Rwanda o la no aplicación de sanciones a Israel por incumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad. Lo cual contrasta con la precipitación con que EEUU se apresta a castigar a Saddam Hussein con base, no al resultado de las pesquisas de los inspectores, sino a la aplicación de la doctrina del “ataque preventivo” tan valiosa para Condolezza Rice y Donald Rumsfeld. Y es que de las dos tendencias a las que antes nos referíamos mucho nos tememos que prevalezca la primera, ante las limitaciones de la ONU y las divisiones en el seno de la UE, donde los Blair, Aznar o Berlusconi se prestan gustosos a hacer de caballo de Troya de los designios norteamericanos.

La existencia de tan encontradas doctrinas en el seno de las democracias avanzadas acerca de la intervención con medios militares para la resolución de los conflictos violentos, así como la constatación de que el recurso a la fuerza debe ser el último eslabón de la cadena de instrumentos a utilizar en tales casos, nos lleva a la conclusión de la necesidad de concentrar esfuerzos en las primeras fases de la gestión internacional de crisis, esto es, en la prevención del conflicto. Nadie discute que a todo conflicto potencialmente violento, como fenómeno de patología social, se le debe aplicar el mismo tratamiento que a las patologías individuales según la máxima “prevenir antes que curar”. Aunque la prevención forma parte del concepto más amplio de la gestión de crisis, situándose aguas arriba en el curso de las operaciones a realizar, sus fines y medios se diferencian de los otros instrumentos por su naturaleza preventiva antes

que reactiva, por tratar de impedir que el conflicto llegue a estallar y no por reaccionar, gestionándolo, ante un conflicto ya abierto (STOA, 2001).

La prevención puede consistir, a su vez, en un simple tratamiento de los síntomas, con medidas a corto plazo o coyunturales; y, alternativa o cumulativamente, en una cura de las causas profundas del conflicto, a través de acciones estructurales y a más largo plazo. El propósito de las primeras es, allí donde existe un conflicto latente, impedir que estalle violentamente, se extienda a otras áreas o agrave los sufrimientos de la población (Gobierno sueco, 2000). Es algo, pues, necesario pero no suficiente, ya que la única manera sostenible de evitar un conflicto es atacar a sus raíces más profundas que, como antes veíamos, proceden de importantes carencias de desarrollo económico y social, profundos desequilibrios entre grupos, ausencia de verdaderas estructuras democráticas, mal gobierno, inexistencia de una sociedad civil organizada. Para la Comisión Europea (COM (2001) 211 final), todas las medidas tendentes a atajar las causas profundas de un conflicto, desde la ayuda económica hasta el fomento de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos, desde la inserción de la mujer en la vida política hasta el encuadramiento de los *países* conflictivos en esquemas más amplios de cooperación (Acuerdos de Cotonou, Pacto de Estabilidad, ampliación de la UE), responden a la definición de medidas de refuerzo de la paz (*peace-building*), por contraste con aquellas otras que se toman allí donde las primeras no han resultado suficientes para impedir el conflicto.

Entre estas últimas, esto es, las desplegadas con posterioridad al estallido del conflicto, cabría a mi juicio distinguir entre medidas para el mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), como la presencia de un cuerpo de policía internacional de carácter civil, y de acciones para imponer la paz (*peace-enforcing*) que pueden ya implicar el uso de efectivos militares o incluso el recurso a la fuerza (injerencia humanitaria). Estas distinciones teóricas son, sin embargo, difíciles de detectar tan nítidamente en la práctica, donde son frecuentes los solapamientos entre los instrumentos preventivos y los reactivos. Éste es el caso, por ejemplo, de una fuerza de policía encargada de desarmar a los contendientes para impedir tanto una reactivación o una escalada del conflicto como para mantener el orden que permita ulteriores acciones de refuerzo de las instituciones civiles. Las últimas intervenciones por razones humanitarias en las postrimerías del pasado siglo (Timor Oriental, Kosovo), la pasividad de la comunidad en los casos de Chechenia o el Congo y la reciente doctrina de la *guerra preventiva* concebida por los halcones de la Administración

Bush, han reactivado el debate acerca de la legitimidad del uso de la fuerza armada externa para combatir violaciones masivas de los derechos humanos.

Para Pierre Sané, secretario general de Amnistía Internacional, la pasividad o la invasión, la limpieza étnica o los bombardeos, nunca deben ser las únicas opciones, ya que todas las crisis de derechos humanos pueden y deben evitarse. Ninguna de las tragedias de derechos humanos de los últimos años fue impredecible e inevitable. Los gobiernos que decidieron bombardear Belgrado eran los mismos que habían pactado con Milosevic pocos años antes; si las potencias occidentales no hubieran apoyado a Irak en su guerra contra Irán o no hubiesen hecho oídos sordos ante sus desmanes contra los kurdos, Saddam Hussein se lo habría pensado dos veces antes de invadir Kuwait. Tanto la intervención como la inacción representan, para Sané, el fracaso de la comunidad internacional. Y no deberíamos vernos obligados a elegir entre dos tipos de fracaso. Para él, la verdadera opción está en prevención de las crisis de derechos humanos. El problema no es tanto la falta de alerta temprana, sino la falta de acción temprana. Se sabe, pero no se actúa. Y cuando se actúa, casi siempre por la presión mediática, suele ser demasiado tarde. “Sólo protegiendo día a día los derechos humanos en todos los lugares conseguiremos que el debate sobre la intervención humanitaria pierda su razón de ser. Ése es un objetivo noble para el siglo XXI” (Amnistía, 2000). Todo esto es cierto. Pero no es menos cierto que mientras no lleguemos a tal objetivo, la comunidad internacional no puede permanecer impasible ante una insoportable conculcación de los derechos universales. En tales casos la intervención puede ser legítima bajo determinadas condiciones (magnitud de las violaciones, incapacidad de las autoridades locales, agotamiento de todos los medios pacíficos, uso limitado y proporcionado de la fuerza). Pero la única fuente de legitimidad son las Naciones Unidas, a través -con todas sus limitaciones- del Consejo de Seguridad.

### El papel de la Unión Europea

El conflicto de los Balcanes, en sus diversas manifestaciones, mostró bien a las claras las carencias de la Unión Europea para poder hablar con una sola voz e influir en la esfera internacional en los ámbitos de la política exterior y de la seguridad. Kosovo fue el acto final de un proceso de toma de conciencia paulatina de la debilidad de la UE para hacer frente ella sola a las crisis que se producen en su entorno geopolítico. De la misma manera, ya antes, los buenos resultados del Pacto de Estabilidad, nacido a instancias de Francia para resolver los

conflictos de minorías en los países de Europa Central y Oriental, habían marcado un desplazamiento de la UE hacia el campo de la prevención de conflictos, alejándola del complicado ámbito de la gestión de crisis. El protagonismo militar de Estados Unidos en aquel conflicto, así como la cada vez más evidente brecha tecnológica entre la UE y su aliado norteamericano, como señala Ignacio Pérez Caldentey (2001), terminaron por convencer a los europeos de la necesidad de dotarse de los instrumentos necesarios para hacer frente a las crisis con eficacia. Cosa que no hubiese sido tampoco posible de no haberse producido un cambio radical en la actitud del Reino Unido, hasta entonces reticente a dotar a la UE de competencias en materia de defensa. Las razones que llevaron a Tony Blair a aceptar una posible integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE y dotar a ésta de autonomía frente a la OTAN en materia de defensa no hay que buscarlas tanto en las debilidades de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) cuanto en el deseo del Reino Unido, ausente de la Unión Económica y Monetaria, de influir en Europa desde los ámbitos en los que los británicos están mejor dota-

dos, como son los de la Defensa. Sean cuales fueren tales razones, lo cierto es que las hasta entonces divergentes posiciones de Francia y del Reino Unido convergieron en la Cumbre de Saint Malo (3-4-12-1998) y se plasmaron en una Declaración sobre la Defensa Europea, verdadero salto cualitativo en la constitución de una política

de seguridad común a través de “una capacidad autónoma de acción respaldada por fuerzas militares creíbles”. Así, a finales de 1988, se inició un proceso de rápido desarrollo de la dimensión europea de seguridad y defensa en general y de la prevención de conflictos y gestión de crisis, en particular, que ha llevado, a través de diversos jalones (Tratado de Ámsterdam; Consejos Europeos de Colonia, Helsinki, Lisboa, Santa María de Feira, Niza, Goteborg, Laeken, Sevilla o Bruselas; cumbre de la OTAN en Washington) a una situación que parecía impensable hace tan sólo cuatro años.

Aunque el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht a fines de 1991, contemplaba la “definición futura de una política de defensa común que pudiese en su día llevar a una defensa común” (Art. J.4.1), solamente el Tratado de Ám-

sterdam aportó años después innovaciones significativas en este ámbito. Dicho Tratado, que entró en vigor el primero de mayo de 1999, dotó a la PESC de competencias en materia de gestión de crisis al incorporar las llamadas tareas de Petersberg de la UEO, es decir, las “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”, en el Título V del Tratado de la Unión Europea (artículo 17.2). Un mes más tarde, en junio de 1999, el Consejo Europeo de Colonia encargó a la presidencia finlandesa y al Consejo de Ministros de la UE analizar todos los aspectos de la seguridad “con vistas a potenciar y mejorar la coordinación de los instrumentos no militares de gestión de crisis de la Unión y de los Estados miembros” (Colonia, 1999). Con base a este mandato, el Consejo Europeo de Helsinki (Helsinki, 1999) abordó, en diciembre de ese mismo año, tanto la cuestión de las capacidades militares necesarias para la ejecución de las tareas de Petersberg, como la extensión del ámbito de la PESC en la gestión de crisis desde el plano puramente militar al de la gestión civil de crisis. Así, por una parte, se establecía un “objetivo común general” para la Unión (*Headline Goal*) consistente en una fuerza de reacción rápida de 60.000 efectivos, desplegable en un período de 60 días y capaz de sostenerse durante un año. Por otra parte, se incluía un *Informe de la Presidencia sobre la Gestión No Militar de Crisis en la Unión Europea*, que comprendía un Plan de Acción encaminado a “mostrar el camino a seguir y los pasos a dar para que la Unión desarrolle una capacidad de reacción rápida en el terreno de la gestión de crisis utilizando instrumentos no militares”. Las decisiones de Helsinki en este último aspecto movieron a la Comisión a proponer una Fuerza de Reacción Rápida (*Rapid Reaction Facility*), consistente en la puesta a disposición rápida de los medios financieros necesarios para operaciones civiles urgentes, que se discutió en los Consejos Europeos de Santa María de Feira y Niza, en junio y diciembre de 2000, respectivamente, y que se aprobó por un Reglamento del Consejo del 26 de febrero de 2001. Para evitar confundirlo con las fuerzas militares de reacción rápida, la Fuerza de Reacción Rápida fue rebautizada con el nombre de Mecanismo de Reacción Rápida (*Rapid Reaction Mechanism*) (MRR). En las líneas que siguen voy a detenerme a analizar los aspectos puramente civiles de la prevención de conflictos y de gestión de crisis en la UE, refiriéndome tanto a los desarrollados a partir de Saint Malo, Ámsterdam y Helsinki, en torno al MRR, como a los tradicionalmente existentes hasta entonces.

*“Ninguna de las tragedias de derechos humanos de los últimos años fue impredecible e inevitable”*

### A. El Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)

Según el Plan de Acción, el MRR puede desplegarse bien a iniciativa de las Naciones Unidas o la OSCE, bien de forma autónoma. En cualquier caso, no sustituye sino que complementa a los demás instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis. Se distingue de las actividades humanitarias de ECHO en que “permite una rápida movilización de recursos más allá de la ayuda humanitaria”. Se trata en realidad de un mecanismo financiero que permite a la Unidad de Gestión de Crisis de la Comisión, en cooperación con la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida de la Secretaría del Consejo, actuar rápidamente en casos de emergencia. El recurso al MRR, por su carácter complementario, se limita a los casos en que sea necesario actuar rápidamente y cuando los instrumentos existentes no puedan utilizarse “en un límite razonable de tiempo”. El límite temporal de la financiación es de seis meses, si bien la Comisión puede extender la operación mediante la autorización de una “acción complementaria” (Consejo de la Unión Europea, Reglamento 381/2001). El Consejo de Santa María de Feira, en junio de 2000, identificó cuatro áreas prioritarias para el MRR, a saber: policía civil, reforzamiento del Estado de Derecho, así como de la administración civil y protección civil (Feira, 2000).

#### Policía civil

En Helsinki, los líderes europeos consideraron urgente la creación de unas capacidades de policía civil como elemento central de la Fuerza de Reacción Rápida. En Santa María de Feira, a semejanza con los objetivos militares, se fijó un “objetivo general” para 2003 de 5.000 agentes como capacidad global a ser desplegada en misiones de prevención y gestión de crisis, al tiempo que con carácter de urgencia se preveía el despliegue de hasta 1.000 policías en un plazo de 30 días en casos de conflicto inminente o de situaciones inmediatamente posteriores al conflicto. En Niza se precisaron aún más los conceptos y las capacidades para cada tipo de operación, tanto de refuerzo de la policía local (apoyo, entrenamiento) como en misiones de sustitución. Su mandato debe ser claramente definido y sus acciones coordinadas con las demás operaciones de carácter civil o militar. Con objeto de evitar duplicaciones, la UE debe asegurarse también las necesarias sinergias de sus esfuerzos con los de la ONU y otras organizaciones regionales (Niza, 2000). El 11 de marzo de 2002 el Consejo aprobó una Acción Común consistente en lanzar, a partir del 1 de enero de 2003, la primera operación de gestión de crisis de la UE con una misión de policía

en Bosnia-Herzegovina, asumiendo el relevo de la Fuerza Internacional de Policía auspiciada por la ONU.

#### Fortalecimiento del Estado de Derecho

Es otro de los instrumentos básicos en la prevención de conflictos y se centra fundamentalmente en la asistencia de la UE para la reorganización del sistema judicial y penal en los países con problemas. Está íntimamente relacionado con las acciones de policía: por un lado, los logros en el terreno policial deben apoyarse en unas eficaces instituciones judiciales y penales (tribunales independientes y prisiones con estándares democráticos); pero, por otro lado, la presencia de una policía internacional de alto nivel facilita a su vez la creación de instituciones democráticas y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Esto último requiere, al igual que en el caso de la policía, que los estados miembros tengan la capacidad de desplegar jueces, fiscales y otros expertos legales y de abordar la reconstrucción de tribunales y prisiones y el reclutamiento y formación del personal local especializado. En estos momentos, a partir de 2003, los estados miembros han puesto a disposición de la UE un total de 282 expertos, de los cuales 60 podrían desplegarse rápidamente. Se supera con ello en más de un 40% el objetivo numérico fijado en el Consejo Europeo de Goteborg (2001).

#### Fortalecimiento de la administración civil

Una eficaz organización de la administración civil y una buena formación de los funcionarios a su cargo constituyen otro de los aspectos clave de la gestión civil de crisis. Consiste básicamente en el envío de expertos para ayudar a la reorganización de los sistemas administrativos y a la formación del personal local. En Goteborg, se estableció el objetivo genérico y sin cuantificar de contar con un equipo de expertos para 2003 y se definieron tres tipos de funciones: administrativas generales, sociales y de infraestructura. Hasta ahora sólo se ha lanzado un llamamiento para contribuciones en la primera de esas categorías. Entretanto, la UE participa en estas tareas a través de subcontratos con consultoras y con cargo a los correspondientes programas: CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*—Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilidad), PHARE (Polonia y Hungría: Acción para la Recuperación Económica) y TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*—Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes).

### Protección civil

Aunque el desarrollo del MRR se concentra en las medidas anteriores, recientemente se están haciendo esfuerzos para incluir también la coordinación en el área de la protección civil. Nos referimos a las acciones emprendidas ante los desastres naturales y más concretamente a las capacidades de búsqueda y rescate desplegadas en una operación de ayuda, lo que a veces se confunde con operaciones de ayuda humanitaria. Ante los desastres naturales o emergencias medioambientales, como terremotos, inundaciones o vertidos de crudo, los estados miembros de la UE decidieron reforzar su cooperación en materia de protección civil a través de un Programa Comunitario de Acción y extenderla a las operaciones de gestión de crisis (Decisión del Consejo de la Unión Europea 98/22/EC), que ha acabado desembocando en un "Mecanismo Comunitario para facilitar la cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la Protección Civil" de posible uso en situaciones de gestión de crisis, en estrecha coordinación con ECHO (*European Commission's Humanitarian Aid Office*), la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (COM(2000) 593 final).

*"El problema no es tanto la falta de alerta temprana, sino la falta de acción temprana"*

### B. Instrumentos existentes de prevención de conflictos y gestión de crisis

La UE ha ido recogiendo, a través de una serie de inventarios y documentos procedentes de las distintas instituciones (Consejo, 1999; Comisión, 2001), toda la panoplia de instrumentos civiles que tanto los estados miembros como la

Unión tienen a su disposición para la prevención y la gestión de crisis. Van desde el diálogo político a las medidas de preadhesión, pasando por los acuerdos de cooperación; de los mecanismos de alerta temprana a la promoción de los derechos humanos y las sanciones, pasando por las misiones de recogida de datos (*fact finding*), de asistencia u observación electoral o de inspección sobre el terreno (*monitoring*). Unas son preventivas, otras reactivas. Las hay con carácter más estructural pero también las hay coyunturales.

### Instrumentos estructurales de prevención de conflictos

Son todos aquellos que tienden a prevenir el conflicto a largo plazo. En la UE están contenidos sobre todo en las políticas comunitarias de ayuda al desarrollo y de relaciones exteriores, así como en el pro-

ceso de ampliación de la Unión. La cooperación para el desarrollo con 77 países de África, Caribe y Pacífico, en el marco del Acuerdo de Cotonou, ilustra el carácter preventivo de la política comunitaria en este ámbito, tal y como se recoge en el artículo 177 del TUE: desarrollo sostenible, integración en la economía mundial y lucha contra la pobreza. Estos objetivos se concretan en la ayuda a proyectos de carácter económico y social en los países en vías de desarrollo y constituyen un enfoque integrado tendente a atacar a las raíces profundas de los conflictos, entre las que destacan la pobreza y la discriminación de género. La ayuda financiera en préstamos blandos y donaciones, la reducción de la deuda, el acceso preferencial a los mercados de la UE de los productos procedentes de los países en vías de desarrollo (como el previsto en la iniciativa "Todo menos armas", lanzada en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio), la transferencia de las tecnologías de la información necesarias para acortar el llamado *batch* digital, la asistencia técnica, etc., son las principales medidas que integran esta estrategia.

Se completan estas medidas con otras de carácter más "político e institucional", tales como el apoyo a las prácticas de "buen gobierno", esto es, el fomento de las instituciones democráticas, incluida la ayuda en materia electoral, y el refuerzo del Estado de Derecho y la promoción del respeto de los derechos humanos (TUE Art. 177 y 11). La UE contribuye a este último objetivo -la promoción de los derechos humanos- de diversas formas. Destaca de entre ellas la incorporación de este "elemento esencial" en cláusulas de los convenios entre la UE y los terceros países, de tal suerte que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es una condición para la conclusión y ulterior aplicación de tales convenios. Forma, pues, parte de lo que se conoce como "condicionalidad política", que luego veremos. El Acuerdo de Cotonou incluye un precepto -el artículo 11- que establece "una política activa, global e integrada de fomento de la paz y de la prevención y resolución de los conflictos", basada en el principio de propiedad (*ownership*). Lo que quiere decir que la parte no europea en el Acuerdo debe comprometerse a hacer cuanto esté en su mano para apoyar las acciones preventivas, como la mediación y el arreglo pacífico de los conflictos, la desmovilización y la reinserción de los combatientes y la no proliferación de armas ligeras.

El proceso de ampliación de la Unión es otro elemento importante en la estrategia preventiva. De igual forma que la integración europea ha conseguido borrar toda una historia de conflictos entre estados

miembros, las perspectivas de adhesión reforzarán la estabilidad en los candidatos. Los llamados Acuerdos Europeos contienen, además de un ambicioso programa de asistencia técnica y financiera contenido en el programa PHARE, toda una estrategia de preadhesión, uno de cuyos ejes fundamentales es el progresivo alineamiento de los candidatos a los estándares democráticos de la Unión. La integración de las minorías húngaras en Rumania o rusas en Estonia y Letonia son un buen ejemplo para ilustrar las virtudes de esta estrategia, que se completa con la contenida en el Pacto de Estabilidad, lanzado en 1993 y renovado en 1998, para normalizar la región balcánica y los Nuevos Países Independientes, en el área de la antigua Unión Soviética. Los acuerdos de asociación y cooperación y los instrumentos financieros correspondientes -programas CARDS y TACIS- son las piezas básicas de esta estrategia de prevención de conflictos. Una estrategia mucho más exitosa -todo hay que decirlo- en la zona europea que en África, donde las carencias estructurales de partida son más profundas y las acciones preventivas no siempre bastan para superarlas. Los conflictos en la zona de los Grandes Lagos o las tensiones en Liberia, Zimbabwe, Sierra Leona o Costa de Marfil, lo ponen en evidencia.

#### **Alerta precoz y misiones de seguimiento y control**

La crisis de los Balcanes puso de manifiesto la necesidad para la UE de dotarse de un sistema eficaz de *alerta precoz*, es decir, de la capacidad de detectar con antelación posibles tensiones en terceros países y así poder actuar a tiempo para desactivarlas. En una declaración aneja al Tratado de Ámsterdam, los estados miembros se comprometían a establecer una Unidad de Planificación Política y de Alerta Temprana (*Policy Planning and Early Warning Unit*) en la secretaría del Consejo bajo la autoridad del Alto Representante. Posteriormente, el Centro de Satélites y el Instituto de Estudios Estratégicos de la UEO, una vez integrada ésta en la UE, completaron el dispositivo. La Comisión, por su parte, dispone de la Red de Prevención de Conflictos (*Conflict Prevention Network*), integrada en su Centro de Análisis y Evaluación, de carácter más supranacional y orientada preferentemente a conectar a las instituciones europeas con la sociedad civil -ONG, expertos, centros de investigación, *think-tanks*-. Ello es especialmente útil en la medida en que diversas ONG especializadas en la prevención de conflictos han expresado reservas hacia la mencionada Unidad de Planificación Política por su vocación a centrarse en las regiones *estratégicas*, descuidando a África, y en la gestión militar de crisis antes que en la prevención a largo plazo (*Saferworld and International Alert*, 2000).

Por otra parte, la Misión de Seguimiento y Control de la UE (*European Union Monitoring Mission*) contribuye a la prevención de conflictos a base del seguimiento y vigilancia de la situación in situ. Fue creada en 1991 para verificar la retirada del Ejército yugoslavo de Eslovenia y se extendió después a Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia, Montenegro, Kosovo, Macedonia y Albania. Otro órgano digno de mención en materia de vigilancia es el Centro Europeo de Vigilancia para el Racismo y la Xenofobia, establecido en 1997, con sede en Viena y que coopera con una red de datos establecida al efecto.

#### **Control de armamento**

El embargo de armas y las restricciones a la exportación de las mismas son, en sí mismos, poderosos instrumentos de prevención de conflictos. Su utilidad se ve, empero, limitada por quedar bajo la exclusiva competencia de los estados miembros (TUE Art. 296), sin que por tanto las instituciones europeas tengan la habilitación formal de influir en los estados miembros. Estas carencias se han querido suplir, en los Consejos Europeos de Luxemburgo de 1991 y de Lisboa de 1992, a través de la adopción de criterios comunes no vinculantes (BOCE 6-1991, I.47, y 6-1992, I.28), o de códigos de conducta (BOCE 6-1998). La efectividad del sistema, consistente básicamente en la celebración de consultas entre las partes interesadas en la prohibición y en la exportación, se ve limitada por su carácter no vinculante, la falta de transparencia por la ausencia de control parlamentario y por no ocuparse del nada desdeñable problema del tráfico ilícito de armas.

#### **Condicionalidad**

La inclusión de una cláusula de condicionalidad política en los acuerdos de tipo económico entre la Unión y los terceros países, constituye un importante elemento de prevención de conflictos al supeditar la aplicación de dichos acuerdos y las ventajas que comportan al cumplimiento de estándares mínimos en materia de democracia y derechos humanos. Lo que sin duda contribuye a consolidar unos valores que dificultan la erupción violenta de los conflictos. La condicionalidad implica, pues, la inserción de un "elemento esencial" -esto es, el respeto de dichos valores- acompañada de una cláusula de "suspensión" del acuerdo en cuestión en caso de violación persistente de los mismos. Por eso la condicionalidad va unida a las sanciones como instrumentos indisociables para la consecución de un mismo fin. Si bien se diferencian en su dimensión temporal: la condicionalidad tiene carácter *ex ante* y comporta

una amenaza; mientras que las sanciones son una realidad que se aplica *ex post*. Dicho mecanismo viene sistemáticamente incorporándose, tanto a los acuerdos comerciales y de cooperación, como a los acuerdos de asociación y a los Acuerdos Europeos con países candidatos a la adhesión desde 1992 (BOCE 5-1992). Igualmente, se incorporó a la Convención de Lomé, en su revisión de 1995, y a su sucesor, el Acuerdo de Cotonou. La eficacia de este mecanismo legal es mayor que en el caso de otros instrumentos voluntarios, precisamente por tratarse de una competencia comunitaria, ejercida por la Comisión con considerable margen de autonomía. No obstante, su credibilidad disminuye cuando no se aplica en todos los casos por igual, por predominar el interés o la razón de Estado, como en el caso -por ejemplo- de Israel.

### **Sanciones**

Las sanciones son instrumentos punitivos de política exterior utilizados por un Estado, un grupo de estados o una organización internacional, con el fin de hacer que un Estado o un movimiento rebelde dentro del mismo cumpla con la legalidad interna-

cional y con las normas del Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos. Son -y deben ser- medidas a corto plazo. No son, pues, medidas estructurales sino instrumentos preventivos directos, tal y como se definen en la comunicación del Gobierno sueco (2000) antes aludida. Su uso no debe extenderse en el tiempo,

pues acabarían por perder toda virtualidad y prolongarían en demasía el sufrimiento de las poblaciones afectadas.

*“La inclusión de una cláusula de condicionalidad política constituye un importante elemento de prevención de conflictos”*

Las sanciones pertenecen normalmente a alguna o varias de las siguientes categorías: políticas y diplomáticas (retirada de embajadores, ruptura de relaciones diplomáticas); sociales (restricciones de viaje, por ejemplo); culturales o deportivas (no participación en eventos internacionales); comerciales y económicas (suspensión de acuerdos, embargos, prohibición de vuelos); financieras (congelación de activos); etc. De todas ellas, las más eficaces son -una vez más- las que caen bajo la competencia comunitaria, como son las sanciones económicas. El peso económico de la Unión se hace notar y, además, las interferencias de los estados miembros tienen una incidencia menor que en los casos de la exclusiva competencia de los estados miembros. Su uso, empero, debe completarse con mecanismos *inteligentes* para evitar un daño indebido a la población, tales como las sanciones exclusivamente dirigidas a los líderes -denegación de visados, congelación de cuentas- o las excepciones a las exportaciones de alimentos y medicinas.

La UE tiene la estatura moral y el peso económico que le habilitan para ser un factor de paz en el mundo. Sus instrumentos preventivos son poderosos y deben primar sobre los dirigidos a la gestión de los conflictos. Una acción encaminada a atajar las causas de los conflictos muy enraizados, como son la extrema pobreza, las desigualdades sociales y económicas y el mal gobierno, es más eficaz que la acción emprendida una vez que el conflicto ya ha estallado. Con todo, una musculatura adecuada para gestionar las crisis sigue siendo necesaria. De ahí la urgencia que la UE tiene de dotarse de una propia identidad de defensa. Desgraciadamente, como lo está poniendo de manifiesto la actual crisis de Irak, la desunión entre europeos es un claro obstáculo político para que Europa pueda ejercer, frente al superpoder norteamericano, un papel moderador en los conflictos presentes y por venir.

### Referencias bibliográficas

ALONSO ZALDÍVAR, C. *Variaciones sobre un mundo en cambio*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Informe 2000*.

BOCE 5-1992. Declaración del Consejo de 11/5/1992, 1.2.12 y 13

BOCE 6-1998. Código de conducta de la UE sobre exportación de armas (adoptado el 8-6-98, 1.4.7).

COLONIA. Consejo Europeo de Colonia. *Conclusiones de la Presidencia*, punto 56. 3 y 4 de junio de 1999.

COM(2000) 593 final. *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia*, pp. 4-5. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 30 de enero de 2001.

COM(2001) 211 final. *Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos*. Comisión de las Comunidades Europeas, 11 de abril de 2001.

CONSEJO de la Unión Europea (1999), Doc. 12323/99. COMISIÓN de las Comunidades Europeas (2001) *Prevención de conflictos*.

GOBIERNO SUECO. *Att förebygga uäpnade konflikter. Regeringens skrivelse 2000/2001*, p.11. Stockholm, 2000.

GOTEMBURGO. Consejo Europeo de Gotemburgo, *Conclusiones de la Presidencia*. 15 y 16 de junio de 2001.

HELSINKI. Consejo de la Unión Europea. Doc. 12323/99 y 11044/99, 1999.

INTERNATIONAL IDEA. *Democracy and deep-footed conflict: options for negotiators*. Stockholm, 1998. [http://www.idea.int/publications/democracy\\_and\\_deep\\_rooted\\_conflict/ebook\\_chapter3\\_56.html](http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/ebook_chapter3_56.html)

NIZA. Consejo Europeo de Niza. *Conclusiones de la Presidencia*, Anejo II. 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

ORTEGA, A. *Horizontes lejanos. Guía para un mundo en cambio*. Madrid: Taurus Ediciones, 2000.

PÉREZ CALDENTEY, I. *La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la UE en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis*. Barcelona: Institut d'Estudis Europeus, 12/2001.

SAFERWORLD and INTERNATIONAL ALERT. *Preventing violent conflict – Opportunities for the Swedish and Belgian Presidencies of the European Union in 2001*. Paper by Saferworld and International Alert for the European Platform on Conflict Prevention and Transformation, pp.15-16. December 2000.

<http://www.saferworld.co.uk/submissions/preventviol.PDF>

SANTA MARÍA DA FEIRA. Consejo Europeo de Santa María da Feira. *Conclusiones de la Presidencia*, Apéndice 3 al Anejo 1. 19 y 20 de junio de 2000.

STOA (Scientific and Technological Options Assessment) *Instruments of conflict prevention and civilian crisis management available to the European Union*. European Parliament, 2001.