

El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)*

Jesús A. Núñez Villaverde

02

Cuadernos del iecah

.....

Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2006

© IECAH

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al IECAH.

ÍNDICE

Presentación	5
Resumen ejecutivo	6
Objetivos	8
Estructura	10

PRIMERA PARTE

1. Conceptos e interrelaciones	11
2. Rasgos del contexto internacional y sus consecuencias	15
3. Implicaciones de los postulados de la estrategia preventiva en la cooperación al desarrollo	19
4. Visión de conjunto sobre enfoques e iniciativas internacionales en el campo de la prevención de conflictos	21
5. Diagnóstico actual del caso español	26

SEGUNDA PARTE

6. Conclusiones y recomendaciones	29
6.1. Sobre principios.	29
6.2. Sobre objetivos.	30
6.3. Sobre prioridades.	32
6.4. Sobre modalidades e instrumentos.	32
6.5. Sobre presencia internacional.	35
6.6. Sobre marco presupuestario.	36
7. Referencias bibliográficas	37

Presentación

El proceso de elaboración del *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* fue una excelente oportunidad para reflexionar y debatir entre los diversos actores de cooperación sobre los retos a los que ésta se enfrenta y, asimismo, para establecer las prioridades de futuro. En este proceso participaron numerosas entidades públicas y privadas, investigadores y ONG, lo que en sí mismo ya es un avance notable respecto a etapas anteriores.

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) recibió el encargo de elaborar los documentos base de discusión en las áreas de Construcción de la Paz y Prevención de Conflictos y en Acción Humanitaria, que fueron redactados, respectivamente por Jesús A. Núñez Villaverde y por Francisco Rey Marcos. Ambos fueron discutidos en sendos talleres y los puntos esenciales de las conclusiones y propuestas de los Informes definitivos se incorporaron posteriormente a la versión final del *Plan Director*. La publicación ahora de los dos

Informes, autorizada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), pretende poner a disposición de los actores de nuestra cooperación un material que entendemos puede resultar de interés, en unos momentos en los que se están elaborando, precisamente, las *Estrategias Sectoriales* de nuestra cooperación.

Agradecemos a todas las personas que participaron en el proceso de elaboración, sus aportaciones y propuestas, y especialmente a nuestros compañeros y compañeras del IECAH su apoyo. Asimismo, agradecemos a la SECI y a la DGPOLDE la posibilidad de publicación de los Informes.

Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos
Codirectores del IECAH
Madrid, septiembre de 2006

Resumen ejecutivo

El diagnóstico de la situación de los temas de construcción de la paz y prevención de conflictos (CP/PC) en el marco de la cooperación española al desarrollo, tomando como referencia lo realizado hasta principios de 2004, no es nada alentador. Subordinada a otros intereses, escasamente presupuestada, mal entendida y peor desarrollada, en la práctica ha venido siendo un área de bajo perfil en la lista de prioridades de estos últimos años. Basta recordar, para centrar el balance sobre este ámbito de actuación, que no existe una *Estrategia de Cooperación Española para la Prevención de los Conflictos y la Construcción de la Paz*, que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo no la identifica como un área prioritaria, que el Plan Director 2001-04 no le concede personalidad propia y la entiende apenas como una actividad de ayuda de emergencia y, por si esto fuera poco, que los *Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)* no clarifican en detalle el esfuerzo presupuestario que se le dedica.

En definitiva, **España carece de un perfil definido en estas materias**, habiendo adoptado una mera actitud pasiva y seguidista en los foros internacionales en los que participa, al tiempo que ha contribuido a generar una confusión interesada entre acciones de carácter militar y las de naturaleza humanitaria o preventiva, que en nada favorece ni a España ni a las víctimas de las crisis o conflictos que se multiplican por doquier.

La sensación de alivio experimentada tras el convencimiento de que ese periodo ha tocado a su fin, abre ahora la esperanza de un cambio de rumbo que permita corregir los errores cometidos y recuperar el tiempo perdido para colocarse al mismo nivel de otros donantes más adelantados en este campo. **La opción y la ambición que se plantea ahora es la de hacer de España un activo “constructor de la paz”,** como una señal identitaria de un proyecto de política exterior y de seguridad que entiende que, además

de la defensa de los intereses propios, es necesario y urgente luchar por un mundo más seguro, más justo, más solidario y más sostenible.

El esfuerzo en esa dirección es, obviamente, multidimensional y multidisciplinar y, por tanto, debe agrupar a todos los niveles de la administración central, autonómica y local, al sector privado y a los actores no gubernamentales, en una confluencia de intereses mutuamente beneficiosa y dirigida, fundamentalmente, a crear las condiciones que alejen las posibilidades de que se produzcan conflictos a través de las múltiples vías del desarrollo integral (social, político y económico).

Tras la experiencia acumulada en etapas históricas precedentes y teniendo en cuenta el tipo de amenazas a las que nos enfrentamos (globales y de naturaleza esencialmente socioeconómica y política, más que militar), **parece claro que el desarrollo integral es la vía óptima para lograr un mayor nivel de seguridad. La aplicación de las poderosas herramientas que maneja la cooperación al desarrollo sirve de manera muy efectiva a la consecución de mayores niveles de bienestar y de seguridad, prioridades centrales del ser humano.**

En esta línea, y como una apuesta clara para no olvidar la “guerra contra la pobreza y la exclusión” cuando la agenda internacional dominante parece centrarse en mayor medida en la “guerra contra el terror”, interesa concentrar el esfuerzo en las estrategias preventivas como respuestas más eficaces que las de tipo reactivo que han prevalecido hasta ahora. **La lucha contra las causas que generan los conflictos, más que la que atiende únicamente a sus síntomas, parece una senda más sólida para alcanzar la deseada estabilidad/seguridad estructural que preconiza el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).**

A partir de esas consideraciones previas, y con el objetivo de dotar de identidad propia en el próximo *Plan Director 2005-08* a los temas de CP/PC, **el presente informe identifica como líneas de referencia las siguientes:**

- Ante una tarea de la envergadura que supone la CP/PC, España debe no sólo modificar radicalmente su propio perfil para convertirse realmente en un activo “constructor de la paz”, sino **colaborar en la potenciación de foros internacionales implicados en la misma dirección. La ONU, la Unión Europea y el CAD** deben ser las prioridades a este respecto.
- **Coadyuvar a un cambio de enfoque concentrando la atención y los recursos disponibles** ya no sólo en la lucha contra la pobreza, que ha sido la referencia formal hasta ahora, sino fundamentalmente **en el desarrollo humano y en la seguridad humana**, con el individuo como prioridad frente a cualquier otra (la lucha contra la pobreza quedaría así sumida, en ningún caso olvidada, en un marco más amplio).
- **Desarrollar planteamientos dirigidos a incorporar en esta dinámica a todos los actores** gubernamentales y no gubernamentales, civiles y militares, públicos y privados, **entendiendo que se trata de una estrategia de largo alcance, transversal y que sólo rendirá frutos en la medida en que pueda ser sostenida en el tiempo.**
- **Concentrar mucho más el esfuerzo en las etapas previas al estallido de la violencia**, poniendo en juego instrumentos que van más allá no sólo de la Ayuda Oficial al Desarrollo, sino de la propia cooperación al desarrollo. En cualquier caso, lo que ocurra durante y después del conflicto es también terreno propio de la CP/PC.

Con esa misma idea, y añadiendo a las consideraciones anteriores otras con un carácter más operativo a corto plazo, **cabe añadir como líneas de actuación factibles en el marco temporal definido por el próximo Plan Director las siguientes:**

- **Elaboración de una *Estrategia de Cooperación Española para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz.***
- **Identificación de la CP/PC como una prioridad sectorial en el próximo Plan Director**, con identidad propia como un tema de carácter transversal

que debe contaminar positivamente al resto de los capítulos del Plan. En consecuencia, los sucesivos PACI deberán presentar datos consolidados del esfuerzo presupuestario volcado en el área.

- **Poner en marcha una Unidad de CP/PC** (a partir, en todo caso, de la ya existente Unidad de Ayuda Humanitaria, que podría ser el embrión sobre el que poner en marcha un departamento con mayor nivel de competencias, con más personal y más dotación presupuestaria).
- **Crear el Sistema de Alerta Temprana**, dando cumplimiento finalmente a lo anunciado ya en el actual Plan Director 2001-04.
- **Adoptar, por parte de las instancias públicas de la cooperación al desarrollo, una actitud activa en labores de “advocacy”, como un componente esencial de una política pública por la paz**, acompañando de esta forma a los agentes sociales que ya han asumido ésta como una parte esencial de sus actividades.
- **Incluir en los *Documentos de Estrategia-País* indicadores de conflicto**, desarrollados a partir de la información obtenida de diversas fuentes propias y ajenas.
- **Impulsar una política en materia de exportación de armas y material militar más estricta**, no sólo cumpliendo en todos sus puntos las estipulaciones del Código de Conducta de la UE, sino impidiendo la venta a países que no cumplieren el registro de Armas Convencionales de la ONU.
- **Promover una línea editorial**, con financiación estable aportada básicamente por la administración, **que dé a conocer documentos y obras de referencia en CP/PC**, lo cual implica también llevar a cabo la traducción y publicación de textos extranjeros.
- **Lanzar programas de formación**, en colaboración con centros públicos y privados, **que permitan:**
- **Disponer a medio plazo de analistas sobre conflictos y de “constructores civiles de paz”.**
- **Contar con un volumen amplio de profesionales en diferentes ramas del saber, que a su propio conocimiento puedan añadir aportaciones pro-**

cedentes del ámbito de la CP/PC y que estén, por tanto, capacitados para ser enviados al terreno, en el marco de operaciones de CP/PC.

- Desarrollar líneas de investigación conjunta entre centros y expertos en los terrenos del desarrollo y la seguridad.
- Incorporarse rápidamente al Grupo de Trabajo sobre Conflictos del CAD, foro en el que se intenta impulsar el diálogo y la coordinación entre todos sus miembros.

En otros apartados del Plan Director de la Cooperación Española al Desarrollo, los temas de construcción de la paz y prevención de conflictos no han sido recogidos en un capítulo específico.

- Asumir como un objetivo a corto plazo la incorporación a la *Human Security Network*.
- Seguir muy de cerca la iniciativa de la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana. Aunque no se trata todavía de una idea asumida oficialmente por la UE, va en la dirección correcta al incidir en el desarrollo del concepto de seguridad humana y en la capacitación de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos.
- Explorar las posibilidades de concentrar parte del esfuerzo en la generación de un reducido conjunto de capacidades que identificaran a España como un actor especializado en determinadas áreas de CP/PC.
- Establecer como primera referencia el objetivo de dedicar un 10% de la AOD a estas materias.
- Incrementar sustancialmente las aportaciones voluntarias a los organismos multilaterales para la realización de tareas de CP/PC.

Objetivos

1. A diferencia de lo que ocurre en otros apartados del *Plan Director de la Cooperación Española al Desarrollo*, los temas de construcción de la paz y prevención de conflictos no han sido recogidos hasta ahora, como sería previsible, en un capítulo específico. Su chocante inexistencia viene reforzada por el hecho de que la vigente *Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo* tampoco los considera como materias prioritarias. Por otra parte, se trata también de unas cuestiones que no cuentan con un marco superior como el que proporcionan las diferentes *Estrategias de la Cooperación Española* elaboradas en otros campos. No se dispone, por tanto, de una guía de actuación común que respalde las intervenciones que puedan desarrollarse en este ámbito por parte de todos los actores implicados, al tiempo que fije los objetivos, principios y mecanismos que impulsen la labor a realizar.
2. En esas condiciones, y aunque ahora se asuma la tarea de dotar de protagonismo propio a las tareas de construcción de la paz y prevención de conflictos en la elaboración del nuevo *Plan Director*, es necesario entender que se trata de una labor parcial. Una labor que corre un cierto riesgo, al no disponer de un marco en el que encuadrarse, y que no podrá estar completa hasta que se llegue a formular la *Estrategia de Cooperación* correspondiente. Mientras esto no ocurra, habrá que asumir que la coordinación, complementariedad y coherencia de las acciones que se lleven a cabo en este terreno no podrán alcanzar los niveles idóneos.
3. Las materias aquí planteadas son, por definición, de carácter transversal. En todo caso, esta realidad, que debe ser tenida en cuenta a la hora de articular el *Plan Director*, no debe llevar en ningún caso a pretender que toda la cooperación al desarrollo sea vista como una vía para la prevención de los conflictos, aunque sólo fuera porque esta interpretación se traduciría en una notable falta

de operatividad general. Interesa, por tanto, recordar desde el principio que la cooperación al desarrollo tiene, junto a éste, otros objetivos igualmente importantes y que, por otro lado, el instrumental de la prevención de los conflictos va, asimismo, más allá del que maneja la cooperación al desarrollo.

4. En cualquier caso, resulta cada vez más evidente el fuerte vínculo que relaciona a ambos conceptos. Parece empezar a entenderse con claridad meridiana que la seguridad y el desarrollo son dos caras de la misma moneda, de tal forma que no se trata de que una sea precondition del otro, sino de que ambas variables deben recibir la misma atención y a ambas deben dedicársele los mismos esfuerzos y recursos. Además, una vez constatada la incapacidad para apagar definitivamente los focos de conflictividad y violencia de los instrumentos tradicionales de las llamadas estrategias reactivas (fundamentalmente basadas en la amenaza y el uso de la fuerza), se percibe con nitidez creciente que la mejor vía para crear y consolidar situaciones de paz y estabilidad es, precisamente, a través de la promoción del desarrollo integral (económico, social y político).
5. Desde otro ángulo, cabe enfatizar también que la prevención de los conflictos y la construcción de la paz es, inevitablemente, una tarea de largo plazo. Este hecho difícilmente encaja en un marco temporal como el del *Plan Director*, definido para el periodo 2005-08. Sin embargo, es evidente que no cabe desentenderse ni del medio ni del corto plazo, puesto que hay, como se verá más adelante, muchas acciones urgentes a desarrollar de manera permanente, con independencia de que sus resultados sean visibles antes o después.
6. A partir de estas consideraciones, y asumiendo que no se pueden dar saltos en el vacío (pasando de la nada al todo) ni pretender que el *Plan Director* sea el "último grito" en la materia (dado que debe basarse fundamentalmente en el consenso internacional logrado en aquellos foros en los que España está integrada; sobre todo en el

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y en la Unión Europea), el presente informe, sobre **El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos en el *Plan Director de Cooperación Española al Desarrollo (2005-08)***, se plantea como un ejercicio operativo y eficaz para articular una vía de actuación en estas materias.

7. Sin perder de vista que lo que aquí se recoge, debe encajar en el conjunto del *Plan Director*. Se persigue: a) hacer una puesta al día del pensamiento y enfoques generados en torno a este tema y de lo que otros donantes ya están desarrollando, lo que debería permitir orientar actuaciones y asignar recursos y medios en líneas de actividad que ya están en marcha; y b) tratar de ir un poco más allá, para incorporarse al actual proceso de reflexión y formulación de nuevos enfoques, en los que los miembros más activos del CAD ya están implicados.
8. En definitiva, se pretende plantear la posibilidad de que España deje de ser un actor irrelevante en la prevención de los conflictos y se convierta, como potencia media que es, en un activo constructor de la paz. Esta aspiración se corresponde perfectamente con la defensa de sus intereses, con sus valores y con los principios que defiende. Al mismo tiempo, conecta directamente con su objetivo de contribuir, tanto con sus propias capacidades como con las que pone en juego en su condición de miembro de la UE, a la gestión de la globalización con vistas a construir un mundo más seguro, más justo, más solidario y más sostenible. Cuenta para ello con notables instrumentos (económicos, sociales y políticos) y con la nada desdeñable ventaja de unos lazos privilegiados con algunos países en los que, por desgracia, el conflicto no está excluido.
9. En su esencia, el informe se articula en torno a seis objetivos fundamentales:
 - Identificar los principales conceptos interrelacionados en este campo, que conectan a la seguridad con la cooperación al desarrollo,

- pasando por tantos otros como los conflictos, la prevención, la alerta temprana, la construcción de la paz, etc.
- Caracterizar el contexto actual de la agenda de seguridad internacional.
 - Detallar las principales implicaciones que para la cooperación al desarrollo presenta una estrategia preventiva dirigida a evitar los conflictos y a reducir significativamente los efectos de la violencia.
 - Dar a conocer los rasgos esenciales de las aproximaciones que están realizando a estos temas otros países y organismos internacionales de nuestro entorno.
 - Realizar un diagnóstico actualizado sobre la realidad de la política española en relación con la prevención de conflictos y la construcción de la paz, en el marco de la política de cooperación al desarrollo.
 - Presentar un conjunto de recomendaciones/propuestas operativas, circunscritas al marco temporal definido en el propio *Plan Director*, que sirvan como base para su redacción final.

Estructura

Para cubrir los objetivos señalados anteriormente, el Informe se estructura en dos secciones claramente diferenciadas:

- I Parte - (Sigue básicamente el desarrollo de los cinco primeros objetivos señalados en el apartado anterior).
 - Conceptos.
 - Rasgos distintivos de la agenda actual de seguridad internacional desde la óptica del desarrollo.
 - Implicaciones de la estrategia preventiva en la cooperación al desarrollo.
 - Aproximaciones a la prevención de conflictos desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo en otros países y organismos.
 - Diagnóstico del caso español en estas materias.
- II Parte - Recomendaciones/propuestas operativas (basada en un esquema secuencial que contemple tres etapas: antes, durante y después del conflicto).
 - Principios y criterios generales de la estrategia de construcción de la paz y prevención de conflictos en el marco de la cooperación al desarrollo.
 - Objetivos estratégicos.
 - Prioridades geográficas y sectoriales.
 - Modalidades e instrumentos (nuevos mecanismos o sistemas de alerta temprana, ayuda humanitaria, alimentaria, etc.).
 - Participación en instancias internacionales (enfoques, prioridades, etc.).
 - Marco presupuestario (asignación de recursos a esta estrategia, fijación de criterios de planificación y asignación, etc.).

El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)*

Octubre de 2004

PRIMERA PARTE

1. Conceptos e interrelaciones

El desarrollo, tal como viene recogido en el párrafo segundo del Preámbulo de la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* (Asamblea General de la ONU, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986), se entiende como "...un proceso global, económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan". Aunque en primera instancia podría entenderse que únicamente se recogen en dicho párrafo consideraciones principalmente económicas, resulta inmediato comprobar como las cuestiones de paz y seguridad van estrechamente ligadas a ese proceso. En esencia, la mejora constante en los niveles de bienestar y seguridad son metas omnipresentes tanto a nivel personal como grupal, esta-

tal o internacional. Visto desde esa óptica, la cooperación al desarrollo (CD) orienta idealmente sus esfuerzos en esa misma doble dirección y constituye un instrumento vital para lograr resultados positivos en ambos terrenos.

La interconexión entre el desarrollo y la seguridad se refleja, con distintas interpretaciones, al menos desde el arranque de la Guerra Fría. Tras una primera etapa en la que el concepto mismo de desarrollo ni siquiera formaba parte de la agenda internacional –basta recordar que no existe ninguna mención explícita a este término en la *Carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)*–, se pasó a otra, identificada con los años centrales de la confrontación bipolar, en la que la CD se contemplaba como un instrumento utilizado por los principales donantes para ejercer influencia y presión sobre otros Estados y, en otras ocasiones, para ganar aliados en la defensa de intereses propios. Aunque en ningún caso se haya olvidado su instrumentalización al servicio de otros intereses, la presión combinada de algunos Estados, actores sociales y algunos organismos internacionales ha conseguido reconducir la atención de la CD hacia la lucha contra la pobreza,

objetivo central en la actualidad de la práctica totalidad de los miembros del CAD. Finalmente, aunque todavía lejos de su consolidación, conceptos como el desarrollo humano y paradigmas como el que representa la seguridad humana, parecen abrirse paso como nuevas referencias a considerar.

En su *Agenda para la Paz*, el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Gali, ya resaltaba dichas conexiones en relación con las cinco grandes dimensiones contempladas como referencias fundamentales de la acción a encarar por parte de la comunidad internacional. En ellas –desde la paz (base fundamental del desarrollo) hasta la economía (entendiendo el crecimiento como el motor principal del progreso y el bienestar), pasando por el medio ambiente (fundamento de la sostenibilidad), la justicia (pilar de la vida social) y la participación y la democracia (como requisitos y bases del buen gobierno)– se percibe claramente como los avances estructurales hacia un mundo de paz y prosperidad sólo pueden alcanzarse si se trabaja simultáneamente en ambos terrenos.

Como es bien sabido, el concepto de la cooperación al desarrollo abarca un esfuerzo mucho más amplio que la mera ayuda oficial al desarrollo (AOD). En términos generales agrupa un complejo conjunto de instrumentos fundamentalmente económicos que, junto a la AOD y otros elementos de índole política, afecta como mínimo al ámbito comercial (regímenes de comercio internacional, reglas justas, sistemas de preferencias, etc.) y al financiero (donaciones, préstamos preferenciales, iniciativas de tratamiento de la deuda externa, acceso y regulación de los mercados de capitales, arquitectura financiera internacional, papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, etc.). Cabe señalar, en todo caso, que ni la AOD es el único instrumento de que dispone la prevención de conflictos para alcanzar sus objetivos, ni la prevención puede erigirse en el único objetivo de la AOD.

En una primera aproximación, la prevención de conflictos y la construcción de la paz (CP/PC) pretende identificar procesos y situaciones de crisis y

responder con antelación suficiente para, idealmente, evitar el estallido del conflicto abierto y violento o, en todo caso, lograr su pronta resolución, sin olvidar los esfuerzos por abortar su futura reaparición. Desde diferentes ámbitos se ha venido desarrollando un considerable pensamiento y doctrina sobre los cometidos que la CP/PC debe asumir en las diferentes etapas del proceso conflictivo: antes, durante y después. El conjunto de esos enfoques, instrumentos y medidas se orientan al objetivo general de garantizar la paz y la estabilidad, entendidas como aspiraciones legítimas de los Estados, los pueblos y los individuos. Es, en contra de lo que con excesiva frecuencia todavía se sostiene, bastante más que gestión de crisis y respuesta ante catástrofes.

Así lo entiende también el CAD que, en su documento *Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo en el Umbral del Siglo XXI* (publicado en 1997), ha establecido un enfoque que aspira a orientar el apoyo externo de los donantes en situaciones de conflicto. Impulsado por un afán didáctico y operativo, el CAD identifica un vínculo directo entre la ayuda, en sus diferentes modalidades, y los conflictos (especialmente válido para los de carácter intraestatal, que son los que con mayor frecuencia afectan a los países receptores de ayuda internacional) a lo largo de las siguientes fases: ayuda en situaciones de tensiones latentes, ayuda en situaciones de tensiones crecientes, ayuda en situaciones de conflicto violento y ayuda en períodos frágiles de transición y durante la fase post-conflicto. Aunque no es un ejercicio fácil determinar las fronteras en cada etapa, conviene, tanto en el análisis como en las acciones que se puedan emprender, manejar estas claves para identificar qué instrumentos pueden servir en cada una de ellas y para ilustrar con claridad que la CP/PC cuenta con una amplia diversidad de medios para lograr sus objetivos.

Por su parte, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, recordaba en el documento sobre *Prevention of Armed Conflict*, publicado en junio de 2001, que la estrategia de prevención de conflictos requiere una aproximación global con medidas a corto, medio y

largo plazo, combinando las de naturaleza política, diplomática, humanitaria, de derechos humanos, de cooperación al desarrollo e institucional.

La consideración de estas ideas sobre las distintas etapas del proceso que conducen al conflicto violento y sobre la necesidad de abordar su tratamiento con medidas de distinta naturaleza a corto, medio y largo plazo facilita la identificación de un esquema secuencial que comprende la totalidad de lo que se debería entender por CP/PC: antes, durante y después del estallido de la violencia.

- **Antes:** para algunos ésta sería la única etapa que cabría entender como verdadera prevención. Aunque realmente así debería serlo en términos ideales, aplicando el grueso de las capacidades disponibles para frenar el proceso antes de que las diferencias desemboquen en violencia abierta, en la práctica es necesario ampliar el horizonte más allá. La alerta temprana, la diplomacia preventiva, el envío de representantes especiales, las iniciativas negociadoras, pero también las sanciones, los embargos o las medidas coercitivas de naturaleza económica o los incentivos para lograr que los actores directamente implicados en el proceso opten por vías de diálogo, son, todos ellos, instrumentos adecuados para relajar las tensiones y encontrar soluciones pacíficas a los problemas planteados.
- **Durante:** éste es el terreno principal de la gestión de crisis, una vez que han fracasado los intentos por evitar que se dispare el conflicto abierto. Es aquí donde se integran las operaciones de paz en sus diferentes modalidades, así como la ayuda humanitaria y de emergencia (lo que lleva a que no puedan ni deban ser consideradas como actividades desligadas e independientes, sino como partes sustanciales de la CP/PC). En todo caso, también estas iniciativas siguen orientadas hacia la prevención del conflicto, en la medida en que buscan la reducción de los efectos que para las personas y para el territorio afectado tiene la violencia que se haya desatado. Con más razón deben ser considerados

como tales los esfuerzos e iniciativas negociadoras que traten de llevar a los contendientes a la mesa de negociaciones.

- **Después:** la experiencia enseña que, desgraciadamente, los acuerdos de cese de las hostilidades o de paz alcanzados en la mesa de negociaciones no siempre son sinónimos de paz real. En no pocas ocasiones, se trata únicamente de un respiro antes de reemprender la violencia con igual intensidad o de un paréntesis antes de que, por cualquier causa, se reinicie el conflicto tras el fracaso del proceso de reconstrucción. Las tareas de CP/PC son vitales en esta etapa para intentar la reconciliación entre las partes, la reconstrucción (no para volver al punto de partida, puesto que en ese caso la perspectiva del conflicto no habría realmente desaparecido, sino para provocar un salto que lo haga improbable) y la reintegración de excombatientes (planteando salidas de futuro que eviten la tentación de volver a empuñar las armas).

En sus *Directrices sobre los Conflictos, la Paz y la Cooperación para el Desarrollo*, el CAD únicamente consideraba a la prevención de conflictos como el conjunto de acciones a corto plazo emprendidas con la intención de reducir las tensiones manifiestas

Esta visión, necesariamente amplia, de la CP/PC debe superar marcos tan restrictivos, aunque en su momento significaran un importante paso adelante, como los definidos por el CAD en 1997. En sus *Directrices sobre los Conflictos, la Paz y la Cooperación para el Desarrollo*, el CAD únicamente consideraba a la prevención de conflictos como el conjunto de acciones a corto plazo emprendidas con la intención de reducir las tensiones manifiestas y prevenir el estallido o reinicio del conflicto. Lo mismo cabe decir con respecto a lo que recoge, en el caso español, el

Plan Director 2001-04, según el cual la prevención de conflictos quedaba traducida única y exclusivamente como acciones de ayuda de emergencia. No basta con pensar y actuar en el corto plazo, sino que la manera de lograr mejores y más sólidos resultados es planteando la CP/PC desde el largo plazo. Por lo tanto, no es suficiente, aunque sea lógicamente necesario, perfeccionar los sistemas de alerta temprana o de análisis prospectivo sobre ciertas zonas del planeta, como mucho menos lo sería activar únicamente mecanismos de emergencia ante un conflicto ya en marcha. La tarea comienza mucho antes, al establecer reglas comerciales no discriminatorias, al dar un adecuado tratamiento a la deuda externa que soportan los países pobres altamente endeudados, al conformar una arquitectura financiera internacional que no cierre las puertas a los más necesitados o al evitar las “dobles varas de medida” para juzgar el comportamiento de determinados gobiernos. Prácticamente todo eso es cooperación al desarrollo y, desde luego, todo ello es prevención de conflictos.

En esa misma línea, hay que dotar de un nuevo contenido al concepto de la construcción de la paz. Normalmente se define como un tipo de actividades enmarcadas en la fase posterior a la finalización de la violencia, planteada en términos de reconstrucción y rehabilitación postbélica. En realidad, debería entenderse al mismo nivel que la prevención de conflictos (de ahí la elección tomada en este informe de utilizar el acrónimo CP/PC), puesto que la construcción de la paz es, de hecho, un sinónimo de la prevención de los conflictos. En la medida en que se construye aquella se están previniendo éstos. Se construye la paz no sólo tras una guerra sino, mucho mejor, antes de que llegue a producirse.

A la misma conclusión se llega por otra vía en la que el CAD ha estado más acertado: la estabilidad estructural. Este concepto, conocido también como seguridad estructural, supone la consecución de la paz social, el respeto a las leyes y los derechos humanos, el desarrollo socioeconómico respaldado por instituciones políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y la resolución pací-

fica de los conflictos. ¿Hay alguna duda de que para conseguir esa estabilidad, que sólo puede lograrse con una estrategia planteada y desarrollada a largo plazo, la cooperación al desarrollo, entendida en su sentido pleno, resulta un elemento vital?

En definitiva, la CP/PC, para servir realmente a sus propios postulados, debe imaginarse como una estrategia que rinde sus mejores frutos cuando se concentra en el “antes”. Todo lo que se haga “durante” y “después” sólo puede ser visto, inevitablemente, como un parche que no logra ocultar totalmente el fracaso cosechado por no haber activado la suficiente voluntad política para poner en juego la inmensa diversidad de instrumentos de los que está dotada la comunidad internacional.

Más allá de eso, y aún a riesgo de ampliar excesivamente la perspectiva, hay que insistir en que los programas de alfabetización o de apoyo a la emergencia de una sociedad civil fuerte son, por citar sólo dos ejemplos entre muchos otros, vías practicadas por la cooperación al desarrollo que no sólo aumentan el bienestar de la población beneficiaria sino que sirven directamente a la mejora del clima de seguridad y a la prevención de futuros conflictos.

La amplitud de este enfoque no está exento de riesgos. Quizás el más llamativo sea el que afecta al actual debate sobre la contabilización de determinadas actividades como AOD, siguiendo los criterios decididos en el marco del CAD. El creciente número de operaciones internacionales de paz, con o sin mandato expreso de la ONU, está generando tensiones crecientes. Por un lado, éstas son bien perceptibles entre actores militares y humanitarios, en la medida en que los primeros pretenden ser vistos como uno más de los segundos, lo que genera el lógico rechazo por cuanto estas operaciones no cumplen los criterios clásicos del humanitarismo y ponen en una insostenible situación a las organizaciones no gubernamentales a los ojos de las víctimas (que difícilmente hacen distinciones entre ambos). Entre otros problemas, este desencuentro impide que se avance lo suficiente en la creación de sistemas de cooperación eficaces para poder realizar labores de asisten-

cia y protección de la población sometida involuntariamente a la violencia. Por otro, existe una notable resistencia, no sólo entre los actores sociales sino también en el marco del CAD, a aceptar las pretensiones de determinados gobiernos para que los gastos realizados en ese tipo de operaciones militares u otros de carácter militar sean contabilizados como AOD. Se percibe por esta vía un evidente peligro de vaciamiento de la siempre escasa AOD “civil”, complementándola o incluso sustituyéndola por otra con un perfil difícilmente asumible para el conjunto de los actores humanitarios.

2. Rasgos del contexto internacional y sus consecuencias

Aunque la década pasada se inició con una evidente sensación de alivio, tras el final del largo periodo de confrontación bipolar que había definido la agenda de la seguridad internacional desde finales de los años cuarenta, los números no dejan lugar a dudas: entre 1990 y 2001 ha habido 57 conflictos armados importantes (sin contar los pequeños) con un coste en vidas humanas de unos 3,6 millones de muertes (la mayoría civiles y africanos). Así lo atestigua el *Informe de Desarrollo Humano* de 2003. Parece éste un dato suficiente para poner de relieve la ineficacia de los habituales métodos de respuesta (de carácter generalmente reactivo y con protagonismo militar) y, en consecuencia, para resaltar la necesidad de incrementar sustancialmente los esfuerzos en el terreno de la prevención de los conflictos.

Aunque se han registrado diversos intentos por modificar los estrechos marcos heredados de la Guerra Fría –con avances en el terreno de la injerencia en asuntos internos, en la defensa de los derechos humanos o en la creación de la Corte Penal Internacional–, en la práctica se mantienen inalterables las bases de un sistema que no se siente tan inclinado a la prevención, sino más bien, y no siem-

pre, a la reacción a posteriori. La clave de esta orientación no está en la falta de medios preventivos adecuados y suficientes, puesto que existen los necesarios (tanto políticos como diplomáticos, económicos y de seguridad) para detectar y reaccionar ante los procesos desestabilizadores en marcha, sino básicamente en la falta de voluntad política para poner en común esos medios a partir del convencimiento de que todos estamos en el mismo barco y nos enfrentamos a las mismas amenazas. El proceso que en su día permitió la consolidación del Estado-nación, como el único actor legitimado para hacer uso de la violencia dentro de su ámbito territorial, no se ha reproducido todavía a escala mundial y la ONU no ha sido dotada ni de los medios ni de los poderes para actuar efectivamente como una autoridad mundial por encima de los Estados.

En última instancia, la agenda actual está dominada por la mal llamada “guerra contra el terror”, ejemplo renovado de estrategias reactivas que, además de utilizar medios militares para hacer frente a una amenaza de naturaleza distinta, prefiere atacar los síntomas del problema en lugar de concentrarse en las causas que lo generan. Concentrados en esta campaña equivocada y condenada de antemano al fracaso, se están marginando esfuerzos e iniciativas en el ámbito de la “guerra contra la pobreza y la exclusión”, uno de los principales factores que explican el caldo de cultivo que alimenta la violencia en cualquiera de sus manifestaciones. Así parece entenderlo también el presidente del Banco Mundial, James Wolfenshon, cuando en una reunión de la institución en China (mayo de 2004), destacaba lo absurdo de un sistema internacional que emplea 900.000 millones de dólares en gasto militar y otros 300.000 en subvenciones agrícolas, mientras que sólo dedica unos 50.000 a la ayuda al desarrollo. Con estos datos queda claramente de relieve que la apuesta sigue siendo, hoy por hoy, predominantemente reactiva (gasto militar) y no preventiva (AOD, reglas comerciales justas, etc.).

El final de la Guerra Fría provocó, entre otros procesos, un replanteamiento general del concepto de

seguridad y de las estrategias e instrumentos para hacer frente a los riesgos y amenazas del mundo globalizado. A principios de la década pasada se abrió así una ventana de oportunidad que permitía llevar a la práctica nuevos conceptos, como la seguridad compartida y la seguridad colectiva o cooperativa, e incluso nuevos paradigmas, como el de la seguridad humana, tratando de poner el énfasis en el multilateralismo y al ser humano como punto central de la agenda de seguridad. Parecía dibujarse un intento de desplazamiento de las estrategias reactivas por otras de naturaleza preventiva.

En esa línea hay que enmarcar la cadena de conferencias internacionales –desde la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) hasta la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000)–, que pretendían no sólo actualizar el diagnóstico de los problemas del mundo sino, además, articular estrategias de respuesta que pusieran en juego las capacidades “civiles” de la comunidad internacional. Se entendía, en definitiva, que las señales eran cada vez más preocupantes, que nos afectaban a todos por igual y que los instrumentos militares, propios del periodo histórico anterior, ni habían logrado crear un mundo más seguro ni eran apropiados para tratar los problemas de estos nuevos tiempos.

Incluso sin necesidad de apelar al altruismo o a la más básica solidaridad con los más desfavorecidos, el egoísmo inteligente parecía indicar que no era posible por más tiempo seguir disfrutando de nuestra posición de privilegio, de espaldas a un mundo en el que no dejan de ampliarse las brechas que condenan a una gran parte de la humanidad a una situación en la que la violencia aparece, en demasiadas ocasiones, como la mejor salida posible. La interdependencia es ya un rasgo básico de nuestro mundo y no es posible encerrarse en ninguna fortaleza de bienestar, blindada frente a la inestabilidad y el subdesarrollo.

Tras el 11-S, sin embargo, las tendencias dominantes vuelven a señalar un retroceso hacia fórmulas que parecían ya superadas. El unilateralismo, la apuesta por la fuerza militar, la guerra preventiva (que algunos incluso quieren hacer pasar por un

método radical para prevenir los conflictos), el abandono, cuando no el simple quebrantamiento, de la legalidad internacional, se convierten en apuntes sobresalientes de la agenda internacional actual. La defensa de los intereses nacionales, entendida al viejo estilo, parece imponerse a la promoción de valores y principios universales que deberían servir como referentes mundiales en la búsqueda de un mundo mejor.

Actualmente vivimos una etapa en la que los dos enfoques, el preventivo y el reactivo, siguen aspirando a convertirse en guías de actuación. Ambos pretenden presentarse como los métodos idóneos para responder a las amenazas y riesgos actuales. En el terreno de la práctica son los esquemas reactivos los que han gozado de una mayor atención, apelando incluso a su pretendida eficacia para resolver problemas de seguridad graves que no pueden esperar al largo plazo para ser atajados. A pesar de ello y de los ingentes medios dedicados, el hecho es que el mundo está lejos de ser hoy más seguro a pesar del enorme potencial armamentístico que se sigue acumulando en los arsenales estatales.

Es todavía insuficiente el conocimiento alcanzado sobre el proceso y el ciclo de los conflictos, lo cual imposibilita establecer automáticas relaciones causa-efecto que faciliten la prevención o la reacción en tiempo. En todo caso, la observación y la experiencia acumulada permiten, en primer lugar, entender que entre el estallido de la violencia en cualquiera de sus formas y la pobreza, la exclusión y marginación, las brechas de desigualdad entre grupos dentro de un mismo territorio o entre países y la existencia de “dobles varas de medida” para juzgar comportamientos de distintos actores políticos existen lazos bien directos y visibles. Probablemente ninguno de estos factores por separado llegue a ser causa suficiente para producir un conflicto violento, pero su combinación constituye el magma en el que se pueden identificar la práctica totalidad de todos los que se producen. Si a esto se le añade el retrato robot que la experiencia ha ido conformando para identificar a los países más proclives al conflicto (aquellos que

han sufrido alguno en los últimos veinte años, que ocupan los lugares de cola en el Índice de Desarrollo Humano y que registran los más bajos niveles de renta per capita), se dispone ya de una base de conocimiento nada despreciable para concentrar los esfuerzos preventivos en ese amplio grupo de países, con el objetivo principal de frenar las derivas desestabilizadoras. La imperfección del conocimiento actual sobre estas materias no justifica, bajo ningún concepto, la inacción en el terreno preventivo.

A pesar de todo lo anterior, y a corto plazo, la agenda parece seguir estando dominada por la aproximación reactiva. Las evidencias que hacen ver, como ya ocurrió en el pasado, que la seguridad estructural no puede lograrse con el empleo protagónico de los medios militares, no parecen suficientes para provocar un cambio de rumbo a nivel internacional que entienda la imperiosa necesidad de apostar por la CP/PC como guía de actuación preferente.

Entrar decididamente en esta senda de la CP/PC implica, por tanto, actuar contra la corriente dominante, a partir del convencimiento de que tanto la defensa de los intereses nacionales (que se juegan no sólo ni principalmente en las fronteras del Estado), como la ardua tarea de mejorar el clima de la seguridad internacional, deben fundamentarse sobre otras bases distintas a las que emanan de la “guerra contra el terror”. Dicho de manera muy sintética, si se trata de identificar en orden de importancia las principales amenazas que pesan actualmente sobre nuestras cabezas, desde luego, por muy seria que pueda ser la amenaza terrorista, existen muchos otros problemas más graves y con mayor carga de profundidad desestabilizadora (pobreza, pandemias, proliferación armamentística, tráfico ilícito (de personas y drogas, crimen organizado, deterioro medioambiental, etc.) que deberían concentrar tantos o más medios para combatirlos.

En esa línea, y como base de partida para el desarrollo del presente Informe, interesa resaltar una serie de elementos que sirvan como mínimo denominador común, a partir del que se pueda construir un entramado en el que la cooperación al desarrollo se

vea reconocida como un instrumento esencial para encarar los retos que definen el mundo actual. Una cooperación que sirva tanto para frenar o evitar el estallido de los conflictos, como para suavizar sus efectos negativos, una vez que se han desencadenado las hostilidades o para impedir que éstas vuelvan a reiniciarse tras la firma de acuerdos de paz o del cese de los combates.

De forma sintética, y a modo de identificación de los elementos centrales que constituyen ese mínimo común denominador, cabría recordar que:

– La guerra sólo puede ser interpretada como el fracaso de la política. Dados sus ingentes costes y la práctica imposibilidad de lograr victorias definitivas, la confrontación violenta es, cada vez más, una derrota compartida entre los adversarios.

– Aunque sea una aspiración idealista perfectamente comprensible, cabe pensar que los conflictos no van a desaparecer en el horizonte de la historia humana (y desde luego no van a hacerlo en el marco temporal definido para este Plan Director). El

objetivo a lograr, por tanto, es poner en juego la necesaria voluntad política y los medios para reducir su probabilidad y su nivel de destrucción. De lo que se trata es de articular mecanismos que permitan adelantarse a los procesos desestabilizadores en marcha y de crear canales de diálogo y negociación que permitan solucionar las inevitables controversias, entre actores con agendas e intereses diferentes, por medios pacíficos.

La guerra sólo puede ser interpretada como el fracaso de la política. Dados sus ingentes costes y la práctica imposibilidad de lograr victorias definitivas, la confrontación violenta es, cada vez más, una derrota compartida entre los adversarios

- La seguridad y el desarrollo son dos caras inseparables de la misma moneda. Ambas constituyen aspiraciones razonables del ser humano, planteadas como objetivos a lograr para asegurar la paz y la estabilidad a escala individual y comunitaria. No puede plantearse su consecución en términos secuenciales (lo cual lleva a rechazar la aseveración formulada, ente otros, por la UE (en su *Estrategia de Seguridad Europea*) en el sentido de que la seguridad sea una precondition para el desarrollo), sino que deben perseguirse de manera simultánea, otorgándoles la misma prioridad y activando para ello la amplia diversidad de instrumentos civiles y militares disponibles en cada caso.
- Lejos de los esquemas propios de la Guerra Fría, con su énfasis en los medios militares, la seguridad sólo puede ser entendida hoy en día como un proceso siempre inacabado (de forma que nadie puede considerarse a salvo de riesgos o amenazas) y de carácter multidimensional (que llama a aunar esfuerzos y capacidades civiles y militares, contempladas éstas siempre como último recurso, entre quienes compartan una visión común del mundo).
- De entre las muy variadas e interconectadas causas que explican la violencia, alimentando los procesos que conducen al conflicto, cabe destacar las que hunden sus raíces en la pobreza, la exclusión y las desigualdades.
- Sin que, en ningún caso, hayan desaparecido las causas que alimentan los conflictos interestatales, es una evidencia innegable que son los de escala intraestatal los que más proliferan en la actualidad. En su estallido y desarrollo se entremezclan factores económicos, sociales y políticos, con un creciente protagonismo de fracturas étnicas, religiosas y de clase.
- Hasta ahora, los esfuerzos realizados tanto por diferentes gobiernos como por el conjunto de la comunidad internacional para cerrar las brechas que separan a una minoría de la población mundial –localizada preferentemente en los países desarrollados– de una preocupante mayoría de población

empobrecida y marginada han sido infructuosos. Mientras el abismo sigue ensanchándose, se impone la evidencia de que el reto, mucho más que de medios e instrumentos, afecta a la falta de voluntad política para afrontarlo.

- Estamos expuestos a unos riesgos y amenazas que vienen definidos por el hecho de que su radio de acción es netamente global, van más allá de las fronteras nacionales, y no son de naturaleza militar, sino que corresponden principalmente a factores socioculturales, económicos y políticos.
- Ningún país por separado puede hacer frente con garantías de éxito razonable a dichos riesgos y amenazas. El multilateralismo es, incluso antes que una opción voluntaria, una imposición realista ante la magnitud de los problemas a los que nos enfrentamos.
- Las estrategias reactivas, con el empleo protagonista de los instrumentos militares, han mostrado claramente no sólo sus límites para resolver realmente los problemas planteados, sino también su inadecuación para tratar asuntos de esta naturaleza.
- Se abre paso, de ese modo, la necesidad de articular un nuevo enfoque preventivo que trate de evitar el estallido de los conflictos abiertos o que, al menos, logre cerrar rápidamente los focos de violencia que ya se hayan producido, procurando evitar su retroalimentación.

Es, precisamente, el enfoque preventivo el que ofrece mayores garantías de adecuación a la situación actual, tanto desde la ambición de aspirar a un mundo mejor como desde la perspectiva, no menos legítima, de la seguridad y la estabilidad como valores a promover. El amplio concepto de la cooperación al desarrollo se ajusta perfectamente a esta visión, puesto que los instrumentos que integra sirven directa y positivamente a los esfuerzos por mejorar los niveles de bienestar y de seguridad de un amplio porcentaje de la población mundial, sumida actualmente en una situación que apunta, con diferentes grados de preocupación, al conflicto. En definitiva, la cooperación al desarrollo es una vía fundamental

para la prevención de los conflictos, tanto internacionales como intraestatales, en todas sus fases.

España, en el marco de su significativo proceso de modernización y de mayor presencia internacional, apenas ha desarrollado líneas de pensamiento y acción acordes con estos postulados (como lo atestiguan las referencias ya mencionadas a la falta de importancia que la vigente *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Plan Director 2001-04* le conceden). Demasiado lastrada en estos últimos años por un alineamiento, incluso militar, con opciones netamente reactivas, sólo ahora se vuelve a plantear la necesidad de reconsiderar las bases de la política exterior y, por ende, de la de desarrollo y cooperación, para hacer de la prevención de los conflictos y de la construcción de la paz asuntos centrales de su agenda.

3. Implicaciones de los postulados de la estrategia preventiva en la cooperación al desarrollo

La reemergencia de enfoques preferentemente reactivos, con la “guerra contra el terror” como referente principal, está desplazando de la escena a otros procesos, de perfil preventivo, como los englobados bajo el concepto de la seguridad humana o la CP/PC. El peligro, bien real, es el de que se abandone la, por otro lado, todavía naciente vía de la prevención, al tiempo que la cooperación al desarrollo en su conjunto se militarice cada vez más y se ponga directamente al servicio de la estrategia militar y de la política exterior propia de etapas que parecían ya superadas definitivamente. Resistir este envite y tratar de reactivar los procesos de CP/PC resulta vital, siendo conscientes de que la relación de fuerzas entre quienes apuestan por la reacción y quienes lo hacen por la prevención favorece ahora mismo a los primeros. Ni la ONU ni ningún otro actor relevante en la esce-

na internacional dispone de mandatos ni de medios adecuados para actuar de manera eficiente a corto plazo en el terreno preventivo (tanto los esquemas de toma de decisión, como el grueso del derecho internacional o los medios de fuerza necesarios para disuadir determinados comportamientos, están ideados como respuesta a los conflictos interestatales cuando, como ya se ha dicho anteriormente, son lo de tipo intraestatal los más frecuentes).

En el intento de evitar la marginación de los esfuerzos preventivos hay importantes aliados, como la propia ONU (su Secretario General recuerda con frecuencia que la prevención de los conflictos está en el corazón de su mandato), aunque ninguno de ellos (actores sociales o algunos gobiernos) tiene capacidad para imponer sus agendas frente a las de algunos países interesados en seguir aferrados a esquemas tradicionales. En consecuencia, una de las líneas estratégicas de actuación, además de seguir desarrollando un pensamiento propio y una capacidad de actuación propia en cualquiera de las fases de la CP/PC, debe ser la potenciación de la ONU como el actor que debe servir de referente central en este campo.

El análisis de la actuación de los principales actores internacionales en el terreno de la paz y la seguridad permite concluir que su orientación no está tanto dirigida a la resolución definitiva de los conflictos como a su gestión, en un claro intento de establecer “cordones sanitarios” que permitan encapsular el problema para evitar que afecte a sus propios intereses. Esto implica que si no hay realmente intereses propios en juego suele producirse una acusada inhibición que llega a abortar cualquier posible intervención (Sudán ha sido durante mucho tiempo un ejemplo evidente). Pero incluso en el caso de que se decida intervenir, normalmente tras el estallido de la violencia, cabe cuestionar la verdadera intención que impulsa a los actores implicados, más preocupados de evitar verse atrapados a largo plazo en un conflicto que les resulta normalmente ajeno y de garantizar que su acción sirve para evitar posibles efectos multiplicadores de la violencia y para la defensa de

sus estrechos intereses nacionales. Superar estos esquemas de comportamiento es una tarea central para que la adopción de estrategias preventivas pueda ser algún día una realidad.

La prevención de conflictos y la construcción de la paz implica un esfuerzo sostenido en el tiempo, utilizando una gran variedad de instrumentos y que sólo adquiere sentido y efectividad real si se plantea en términos multilaterales. No basta, por ello, con aumentar los instrumentos militares, pero tampoco con volcar todo el esfuerzo en la ayuda oficial al desarrollo o incluso en la cooperación al desarrollo.

Dado que, como se ha mencionado, cabe imaginar que los conflictos no van a desaparecer y que ningún rincón del planeta puede considerarse a salvo de las amenazas globales que penden sobre nosotros, la política de CP/PC difícilmente puede plantearse con esquemas geográficos, dando prioridad a unas regiones sobre otras en función de supuestas razones históricas o de afinidad cultural, étnica o religiosa. Cualquier foco de conflicto, o cualquier proceso de desestabilización, nos afecta a todos y sólo a través de la cooperación multilateral se puede pensar en la posibilidad de lograr resultados efectivos. Lo que de ahí se deriva es que:

- Siempre será necesario trabajar en colaboración con otros, en el marco de plataformas multilaterales (con la ONU siempre como principal referencia, seguida, desde la perspectiva española, de la Unión Europea).
- Los instrumentos a potenciar y a utilizar deben ser los de carácter civil, sin descartar en todo caso la necesidad de utilizar, como último recurso, los medios militares con el respaldo necesario de la ONU.
- Dentro de los civiles, la AOD ni basta, ni debe ser el instrumento central del esfuerzo a realizar. Es desde la mayor perspectiva que ofrece la cooperación al desarrollo desde la que debe contemplarse esta tarea, asumiendo en cualquier caso, que habrá otros muchos mecanismos de actuación con los que se debe buscar la confluencia para garantizar en

mayor medida el éxito de la iniciativa que se ponga en marcha en cada caso. Esta constatación no debe, sin embargo, reducir el peso que la CP/PC debe tener en la ayuda oficial al desarrollo sino que, en todo caso, debe servir para acentuar la necesidad de adoptar enfoques cooperativos y abiertos a la participación de otros agentes.

- Al contrario de lo que ocurre en otros capítulos de la CD, no parece adecuado aquí establecer prioridades geográficas para actuar en el terreno de la CP/PC. El elemento decisivo no puede ser tanto la inicial afinidad con el posible beneficiario como el convencimiento de que colaborar en la reducción de la conflictividad, en cualquier lugar del planeta, contribuye decisivamente a incrementar nuestra propia seguridad. Esto no excluye, evidentemente, que dentro de marcos multilaterales pueda haber un cierto reparto de funciones entre los actores movilizados en la ayuda, contando básicamente con las ventajas comparativas que cada uno pueda tener para lograr resultados más positivos.
- A corto plazo, este enfoque debería llevar a concentrarse en aquellos países en los que las señales de preocupación son más evidentes, al tiempo que se ponen en marcha iniciativas conjuntas para abordar otras tareas de medio y largo plazo en la globalidad de las áreas ya apuntadas con anterioridad, con el énfasis en lo que se pueda hacer en las etapas previas al estallido de la violencia y con el objetivo de ir aumentando la estabilidad/seguridad estructural.

La ecuación parece clara: la prevención de los conflictos obliga a centrarse en la relación entre seguridad y desarrollo, lo cual lleva directamente a la idea de la seguridad humana. Este concepto, que emerge como un nuevo paradigma, sitúa al ser humano por delante del Estado, de tal manera que identifica como objetivos principales la seguridad de las personas, su integridad física, su bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como ser humano, así como la protección de sus derechos y libertades fundamentales. Dicho de otro

modo, la seguridad del Estado es importante en la medida en que promueva la seguridad de los individuos. Evidentemente, este planteamiento vuelve a poner el acento en el largo plazo, pero no olvida el corto plazo.

El todavía imperfecto conocimiento sobre los conflictos, sus causas y sus efectos permite determinar que el bienestar (entendido como algo más que renta económica disponible) y la seguridad (en la omnicompreensiva interpretación que le otorga el concepto de la seguridad humana) son fines con los que todos los seres humanos se sienten identificados. Sabemos, por tanto, que todo lo que reduzca los niveles de esas dos variables lleva a un incremento de las tensiones y, si no hay mecanismos adecuados de resolución de las diferencias, al conflicto. Desde la perspectiva del desarrollo es inmediato concluir que la CD puede: a) combatir eficientemente las causas que generan los conflictos; b) promover mayor bienestar, respeto a los derechos humanos, buen gobierno y una sociedad civil sana y fuerte; y c) impulsar reformas en los sectores de la seguridad, así como modificar comportamientos de gobiernos en relación con los gastos militares y los gastos sociales. Disponemos, en definitiva, de un instrumento principal, aunque no único, para contribuir decisivamente a la CP/PC.

De este planteamiento se deriva directamente la idea de que la política de CP/PC en sus conexiones con la CD tiene que adoptar, imperativamente, un enfoque transversal. Asumir plenamente esta estrategia lleva a un esfuerzo añadido para cohesionar diferentes políticas e instrumentos y a contar con la participación activa no sólo de diferentes departamentos gubernamentales, sino también con organismos internacionales y, no a menor nivel, con los actores sociales.

Aunque sean necesarios también mecanismos de actuación para las fases del conflicto abierto y de rehabilitación y reconstrucción, el centro principal de atención y de esfuerzos no puede ser más que la etapa previa. Es una tarea ingente, por el tiempo y por los medios que necesita para ser efectiva, sabien-

do que el éxito nunca estará garantizado y que, por ello, habrá que contar también con instrumentos de fuerza para ser empleados en caso necesario. No se trata de optar entre un extremo (sólo capacidades militares para reaccionar) y el otro (únicamente capacidades civiles para prevenir). El juego es mucho más complejo y obliga a contar con capacidades de los dos tipos, aunque dejando claro que las de fuerza tienen que estar subordinadas a las otras y que solamente pueden contemplarse como medios a activar cuando todos los demás han fracasado. Se trata de un terreno inexplorado en gran medida, pero que se impone tanto por el balance de fracasos cosechados por las soluciones de fuerza desarrolladas para resolver los problemas de seguridad hasta ahora, como por la convicción de que, como refleja el dicho popular, "siempre es mejor prevenir que curar".

4. Visión de conjunto sobre enfoques e iniciativas internacionales en el campo de la prevención de conflictos

Frente a las dominantes aproximaciones reactivas ya mencionadas, interesa explorar lo que en el campo preventivo se ha ido desarrollando a lo largo de estos últimos años en diferentes foros gubernamentales, internacionales o del mundo de las organizaciones no gubernamentales (ONG). El caudal de información es amplio, aunque en ocasiones las elaboraciones teóricas no han logrado todavía su traslado a las agendas políticas, pero constituye una referencia imprescindible para situar, tal como se recoge en un capítulo posterior, dónde está España en la actualidad y para apuntar algunas líneas de desarrollo posible para el futuro inmediato.

La ONU, en su calidad de principal referente de la comunidad internacional, viene desarrollando, desde la aparición en 1992 de la ya mencionada *Agenda*

para la Paz, una aproximación sistemática a estas cuestiones. Desde su nacimiento, los *Informes* anuales de *Desarrollo Humano* vienen también insistiendo en la misma línea de vincular los temas de desarrollo con los de seguridad, abogando igualmente por reforzar las capacidades para conocer mejor lo que está ocurriendo en cada momento y para actuar antes de que la crisis desemboque en la violencia. En la práctica, sin embargo, es bien evidente el interés de algunos Estados miembros por manipular a la institución en función de sus propios intereses o, en caso contrario, por neutra-

Los Informes anuales de Desarrollo Humano insisten en vincular los temas de desarrollo con los de seguridad, abogando por reforzar las capacidades para conocer mejor lo que está ocurriendo en cada momento y para actuar antes de que la crisis desemboque en la violencia

lizarla. El hecho es que, tras un corto periodo de esperanza durante los primeros años noventa –cuando parecía que la ONU podría finalmente desarrollar todas sus potencialidades en el terreno de la prevención y la construcción de la paz–, en estos últimos años se ha visto frenado nuevamente su proceso de reforma interna –tan necesaria para hacerla más operativa y más acorde con la situación actual del sistema internacional– y se ha provocado su marginación de los asuntos centrales que atañen a la seguridad mundial.

Por su parte, el **Banco Mundial** ha intentado del mismo modo aportar alguna línea de pensamiento en este terreno, aunque principalmente focalizado en la etapa de reconstrucción postbélica. Así, en 1997, aprobó su *Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Resolution*, estableciendo un programa que apunta hacia: a) el relanzamiento de las economías dañadas por la violencia, con inversiones en sectores claves,

y medidas de apoyo al comercio, al ahorro y a la inversión privada; b) la reconstrucción del marco ejecutivo (gobierno central, local, etc.), la restauración del imperio de la ley y el orden y el fortalecimiento de la sociedad civil; c) la reparación de las infraestructuras físicas básicas (agua, saneamiento, transporte, electricidad, etc.); d) la asistencia a los damnificados por el conflicto; e) las operaciones de desminado; y f) la normalización del sistema financiero.

En septiembre de 2001 logró aprobar una política operativa para situaciones de postconflicto (OP2.30), que completa la ya existente para desastres y catástrofes, y que supone la creación de un fondo financiero específico (*Post-Conflict Fund*), la puesta en marcha de una unidad de postconflicto (*Post-Conflict Unit*) que desde 2002 ha pasado a ser la Unidad de Prevención de Conflictos y de Reconstrucción (*Conflict Prevention and Reconstruction Unit*) y, también desde 2002, la elaboración de los *Conflict Assesment Framework*, que sirven de guías para analizar los procesos de conflicto que sufren determinados países, orientando la posible intervención del Banco en sus distintas etapas.

En lo que se refiere al **Comité de Ayuda al Desarrollo**, cabe decir que su dedicación a estos temas ha sido más sostenida y detallada. Ya desde 1995, cuando pone en funcionamiento su Grupo Especial sobre Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo, entiende que los temas ligados a los conflictos, sus riesgos y consecuencias deben ser un componente central de las políticas de CD. Posteriormente, en su reunión del 5/6 de mayo de 1997, dio a conocer su celebre informe sobre *Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo en el Umbral del Siglo XXI*, en el que fijaba de forma más pormenorizada sus planteamientos en dos documentos de referencia: a) *las Directrices del CAD sobre los Conflictos, la Paz y la Cooperación para el Desarrollo*; y b) la *Declaración de Principios* de los ministros de desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de la OCDE.

En sus páginas se determina que “la cooperación para el desarrollo también debe desempeñar una fun-

ción en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, junto con todos los demás instrumentos de que dispone la comunidad internacional, tanto económicos como sociales, jurídicos, medioambientales y militares. Hacen falta todos los instrumentos de la comunidad internacional que puedan atacar las raíces de estas crisis". En esa misma línea, considera que no basta con apelar a la solidaridad internacional para hacer frente a un reto de esta naturaleza y que, por tanto, hay que avanzar hacia la creación de sistemas de respuesta coordinadas entre gobiernos, organismos internacionales y ONG.

En sus desarrollos sobre estos asuntos el CAD llega, asimismo, a identificar el tipo de acciones que deben englobarse en cada una de las tres etapas del CP/PC:

- **Antes:** entiende que la principal función de los programas de ayuda es "la promoción de la estabilidad democrática de las sociedades". Aquí encajan de igual forma los programas orientados al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, así como los orientados a reforzar la democratización, el buen gobierno y el respeto a los derechos humanos.
- **Durante:** con el protagonismo de los programas de ayuda humanitaria y de emergencia, se añaden los de perfil diplomático (mediación, negociación, etc.) y las medidas políticas o económicas de talante coercitivo (sanciones, embargos, etc.).
- **Después:** el foco de atención en este punto ya no es tanto salvar vidas humanas como salvar medios de subsistencia y apoyar el proceso de reconstrucción para evitar que la violencia se reinicie. Los programas principales en este sentido serán los orientados a restaurar un clima de seguridad aceptable (reponiendo o creando, entre otras cosas, las instituciones de gobierno en sus diferentes escalones, recomponiendo a las fuerzas armadas y estableciendo la estructura de mando que las subordine claramente al poder político, promoviendo la reemergencia de la sociedad civil, etc.), a la reconstrucción física del territorio y a la recuperación psicológica del trauma provocado por el con-

flicto, así como a los programas de reconciliación y reintegración de antiguos combatientes en la vida civil. Por otro lado, y en un orden estructural, vuelven a aparecer aquí programas y líneas de actuación que corresponden igualmente a la fase previa al estallido de la violencia: contribuciones a la estabilidad macroeconómica y a la realización de reformas políticas, económicas y sociales que favorezcan la reducción y eliminación de las desigualdades y la marginación que puedan afectar a distintos colectivos.

No es necesario insistir en que este auténtico programa de trabajo nunca se ha llevado a la práctica en su totalidad, aunque cabe reconocer al CAD que ha mantenido su coherencia y su insistencia en perseverar en esa línea, tal como queda recogido en su *Helping Prevent Violent Conflict*, informe publicado en noviembre de 2001.

Otra de las dinámicas que merecen ser destacadas de la actividad del CAD es la que desarrolla la red CPDC (*Conflict, Peace, and Development Cooperation*), en cuyo seno se determinan los criterios que permiten considerar o rechazar determinados gastos realizados en el marco de la prevención de conflictos y del sector de la seguridad como AOD. En su última reunión (8-9-04) se volvieron a poner de manifiesto las diferencias de opinión entre sus miembros, ante el temor de unos de que la AOD acabe siendo contaminada en demasía por las actividades militares, en su empeño por hacerse pasar por humanitarias, y el interés de otros por ampliar el marco de las actividades realizadas en contextos conflictivos con las que se puede contribuir a rebajar tensiones o a evitar que se recrudezcan. No se ha logrado alcanzar un acuerdo sobre las propuestas presentadas por los representantes holandeses, y todo parece indicar que el criterio todavía mayoritario en la actualidad es el de que se prefiere evitar una ampliación excesiva del número y tipo de actividades que puedan ser consideradas AOD, por lo que puede suponer de acabar calificando como cooperación al desarrollo lo que, en realidad, es otra cosa. Por otro lado, se pretende

avanzar en la fijación más precisa de los programas y actividades que deben ser considerados AOD, evitando así discusiones posteriores cuando un país miembro tenga que someterse a los análisis regulares que el CAD lleva a cabo sobre el terreno y a lo que puedan reflejar las estadísticas sobre estas cuestiones.

En el proceso de conformación de una política exterior y de seguridad común, **la Unión Europea** se presenta como un actor que no sólo aspira a dotarse de los medios necesarios para defender sus intereses sino que plantea como igualmente necesario contribuir de manera decidida a un mundo mejor. No por casualidad el anterior comisario comunitario Poul Nielson, encargado de los asuntos de desarrollo y ayuda humanitaria, insistía en 2001 que la cooperación al desarrollo es “la más importante contribución que la UE puede hacer a la prevención de conflictos en países en desarrollo”.

La principal referencia para conocer la visión de la UE sobre CP/PC es, desde su aprobación por el Consejo Europeo de Bruselas (12/13 de diciembre de 2003) el documento de la *Estrategia de Seguridad Europea*, presidido por el lema inequívoco de *Una Europa segura en un mundo mejor*. Ya desde su título se intenta transmitir esa doble pretensión de garantizar la defensa de sus intereses y de luchar activamente para lograr un mundo mejor para todos. En esa línea, la CP/PC aparece identificada como asunto central de su concepción global, usando para ello la multiplicidad de instrumentos disponibles en el conjunto de los Veinticinco, apostando por el multilateralismo (con la ONU como referencia principal) y por el respeto pleno al Derecho Internacional Humanitario.

La UE expresa su determinación para proseguir en esa línea al sostener que “... para ser proactivo en prevenir futuros conflictos hay que apostar por el buen gobierno, la erradicación de la pobreza y la lucha contra el lado oscuro de la globalización” (SIDA, deterioro medioambiental, terrorismo, crimen organizado, etc.). Como se pone de manifiesto en estas declaraciones de intenciones y de voluntades, la UE no se hace más que seguir, con la importancia que en cualquier caso eso tiene en un clima dominado por

los enfoques reactivos, la senda marcada por algunos de sus países miembros y por los más activos y avanzados socios del CAD. A la espera de que esos documentos tan recientes vayan traducándose en realidades, no han desaparecido las dudas sobre su alcance real. Al igual que, a pesar de las demandas planteadas, el documento final aprobado en Bruselas no ha tomado partido de manera explícita contra la guerra preventiva como método a emplear por parte de la UE, se mantiene la preocupación por lo que para algunos supone un excesivo protagonismo, retórico al menos, de los instrumentos militares, mientras que se detectan cuestiones no resueltas suficientemente como la necesidad de conectar mejor las áreas de gestión de crisis con las de prevención de conflictos en su totalidad, la timidez en utilizar las capacidades existentes para luchar contra las causas que alimentan la violencia, para controlar mejor las transferencias de armas o para luchar contra el crimen organizado.

Desde el mundo académico y los actores sociales, se ha procurado completar la visión que plantean los dirigentes comunitarios en el citado documento, con un nuevo informe, presentado el 15 de septiembre de 2004 en el marco del recientemente finalizado Forum de Barcelona, que lleva por título *A Human Security Doctrine for Europe*. Lo que se recoge en sus páginas insiste nuevamente en la misma dirección que plantea la CP/PC tal como está siendo considerada en el presente informe. Por una parte, establece unos principios de actuación en contextos de tensión o crisis, que basculan entre la primacía de los derechos humanos, la promoción y defensa de una autoridad política legítima, el multilateralismo y la aproximación desde la base tomando en cuenta sobre todo las necesidades y percepciones de las personas afectadas por la situación, por un lado, y, por otro, los enfoques regionales, el uso de instrumentos legales en cualquier acción o intervención que se plantee y el uso apropiado de la fuerza, cuando sea imprescindible. Por otra parte, apuesta por la creación de una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana –con unos efectivos totales de unas 15.000 personas, de las que al menos una tercera parte

deberán ser civiles de distintas ramas de conocimiento-, a disposición del ministro de asuntos exteriores de la UE. Por último, dibuja los rasgos fundamentales de un marco normativo que sirva de referencia para cualquier proceso de toma de decisiones o de intervención en estos contextos, y que permita asimismo la conducción de las posibles operaciones sobre el terreno.

La visión de las ONG y del mundo académico sobre la CP/PC ha experimentado diversos vaivenes en estos últimos años. Desde una postura inicial que mostraba conformidad con la idea de que es preferible prevenir que curar y, por tanto, se congratulaba de la dirección que parecían tomar estos asuntos, se pasó a otra de rechazo, al comprobar que su papel en estos contextos quedaba muy desdibujado frente al de otros actores políticos o militares. Actualmente, y en términos generales, podría decirse que las aguas han vuelto relativamente a su cauce, en la medida en que el enfoque de la CP/PC plantea la necesidad de actuar a corto, medio y largo plazo, contando con la participación coordinada de muchos actores diferentes. Una de las aportaciones más sólidas en este campo, procedente del mundo no gubernamental y académico, es la que se conoce como enfoque *“Do not harm”*. Aunque no esté diseñado específicamente para la prevención de conflictos, recoge recomendaciones de plena validez en este terreno, al establecer la necesidad de actuar en cada caso tomando en consideración las “capacidades locales para la paz” –que deben ser las bases fundamentales para cualquier proyecto de ayuda o intervención–, y al recordar que la ayuda no siempre es neutral, sino que puede dañar a las víctimas de una u otra forma y puede, al mismo tiempo, alimentar el conflicto en lugar de reducirlo o eliminarlo.

Como puede comprobarse por las referencias anteriores queda de manifiesto que, salvo las excepciones de los países miembros de la *Human Security Network*, la CP/PC es un componente secundario de sus políticas. No existe todavía, en el campo de lo que podríamos denominar la política real, un cuerpo de doctrina consensuado, y mucho menos de acción

práctica, sobre la prevención de los conflictos. Dejando de lado los tímidos intentos por poner en marcha diferentes y puntuales sistemas de alerta temprana, el insuficiente esfuerzo realizado hasta ahora se concentra fundamentalmente en activar medios y recursos durante el conflicto (como la ayuda humanitaria y de emergencia) o a partir de que se hayan detenido las hostilidades (reconstrucción, rehabilitación, etc.). Queda pendiente, entre muchas otras cosas, entender la importancia del “antes” y poner en marcha fórmulas de actuación que combinen medios políticos, económicos, diplomáticos y de seguridad capacitados para actuar por adelantado, sin esperar a que la violencia imponga su ley.

Comparado con este reto, la insistencia de algunos miembros del CAD, como ocurre especialmente con Holanda, por ampliar el consenso para que determinadas acciones sean consideradas finalmente como AOD, facilitando que así algunos gobiernos puedan presentar una mejor imagen como donantes, al ver incrementado su volumen de ayuda como porcentaje del PIB, parece dejar un sabor agríndice. Seguramente el gobierno holandés, adelantado en muchos temas de cooperación al desarrollo, tiene un sincero interés por facilitar que se lleven a cabo tareas muy necesarias en contextos pre- o postbélicos, pero cuando se sigue manifestando una falta de voluntad manifiesta para asumir plenamente la carga que supone la CP/PC (que implica modificar las bases de un comportamiento económico, político y militar muy asentado), la impresión no es muy positiva. Será evidentemente necesario debatir y decidir si las actuaciones de formación en materias no militares a miembros de las fuerzas armadas, o la contratación de trabajadores locales en el contexto de operaciones de paz, tienen que ser consideradas finalmente como AOD. Pero eso no evita constatar que, paralelamente, no se percibe que haya un debate similar para dar pasos decisivos en la elaboración de una estrategia de CP/PC en la que los países del CAD, y lo mismo podría decirse de los de la UE o de EEUU; pongan en juego sus ingentes capacidades.

5. Diagnóstico actual del caso español

Si en su conjunto la cooperación al desarrollo realizada en estos últimos años presenta un balance plagado de insuficiencias, abandonos y marginación frente a otras prioridades, no cabría esperar que las cuestiones de CP/PC reflejaran una imagen distinta. En términos generales, es ampliamente compartida la idea de que, al margen de las deficiencias de partida, los responsables políticos encargados de estas materias han venido optando últimamente por ocupar posiciones irrelevantes en materia de construcción de la paz y prevención de conflictos. La pasividad y el seguidismo han sido características bien presentes tanto en el marco estatal como en el seno de los organismos internacionales de los que España forma parte. Al mismo tiempo, se ha producido una creciente, e interesada, confusión como consecuencia de un alineamiento político y militar con opciones que han apostado por la fuerza, provocando un desencuentro muy acusado entre los actores sociales interesados en estas materias y los diferentes departamentos de la administración central, empeñados en presentar como humanitario y favorecedor de la paz lo que desde ninguna perspectiva objetiva podía ser considerado como tal.

El alivio que supone el final de esa etapa, viene acompañado de la posibilidad no sólo de enderezar el rumbo sino de abandonar las posiciones de cola en el pelotón de los donantes más sensibles a la necesidad de reforzar los enfoques de la CP/PC. España debe y puede actuar como uno de los socios más activos en la promoción de los esquemas recogidos en los conceptos del desarrollo humano y de la seguridad humana. Evidentemente, no se dan las condiciones para liderar ese empeño, en el que otros ya han tomado ventaja y en el que nuestras propias fuerzas obligan a un ejercicio de realismo, pero sí es posible poner en marcha una estrategia que permita ser identificado como un activo constructor de la paz, explorando las evidentes conexiones entre la CD y la CP/PC.

La posición de partida, tomando en cuenta lo realizado hasta principios de 2004, no es favorable y en la explicación de este hecho cabe destacar varios factores. El primero de ellos es que no ha sido elaborada hasta el momento una *Estrategia de Cooperación* específica para este ámbito de actuación, por lo que los esfuerzos que se han realizado hasta ahora se producen sin contar con un marco de referencia mínimamente sólido. Ésta es una asignatura pendiente que debe ser superada a la mayor brevedad posible, en aras de una mayor eficacia de las acciones que puedan desarrollarse en el marco del próximo *Plan Director*.

La vigente *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, por su parte, no considera a la CP/PC como una prioridad sectorial. Incluso las escasas referencias a esta materia, que se recogen en su artículo 12, muestran la debilidad del desarrollo conceptual y temático que hasta ese momento había merecido la prevención de conflictos en el marco de la cooperación al desarrollo, por cuanto dedica ese artículo a la ayuda humanitaria, insuficientemente definida por otra parte, y toma la parte (ayuda humanitaria) por el todo (la prevención de conflictos). Entre las tareas que dicho artículo señala, asignándolas a la ayuda humanitaria, se identifican aquellas dirigidas a "...proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre, o que padecen una situación de conflicto bélico". También se incluyen, más adelante, las "...actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas..."; para terminar afirmando que la cooperación española promoverá asimismo "...medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales y multilaterales".

Por lo que respecta al *Plan Director 2001-04*, no deja de sorprender que la CP/PC sea contemplada únicamente como una forma más de ayuda humanitaria de emergencia. Mantiene, así, la confusión originada ya por la Ley y se limita a recoger de manera

poco clara y operativa que los objetivos de la cooperación española en este terreno serían la “puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación; la promoción de la autonomía de las poblaciones afectadas, fortaleciendo los recursos locales y aminorando el impacto atribuible al conflicto en curso; el apoyo a la acción internacional en contra de las minas antipersona y armas de efecto similar; y la coherencia de políticas para la construcción de la paz, mediante el énfasis en los niveles de coordinación y compatibilidad de las políticas e instrumentos propios de la ayuda en escenarios de conflicto y rehabilitación post-conflicto”.

En ningún momento se han dado los pasos necesarios para constituir el Sistema de Alerta Temprana que el mismo *Plan Director* contemplaba como una medida a adoptar, encargada supuestamente de realizar “... la coordinación de la administración española en la identificación de los focos de tensión y la propuesta de medidas para su tratamiento”. El intento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) por poner en marcha un embrión de observatorio de conflictos no ha tenido continuidad y los organismos de este tipo que se encuadran en otros departamentos ministeriales (Defensa, Presidencia, Exteriores, etc.) parecen más orientados hacia la satisfacción de las necesidades internas de cada uno de ellos que hacia la necesaria coordinación e intercambio. La clave no está tanto en poner en marcha nuevos organismos encargados de captar más información, sino en establecer mecanismos de consulta permanente, con capacidad para interpretar y analizar la información obtenida y con una vocación de integración de todos aquellos actores (civiles y militares, gubernamentales y no gubernamentales) que puedan aportar sus experiencias y conocimientos a una tarea común.

A diferencia de otros donantes (Reino Unido, Suecia y Holanda, entre los más destacados), que disponen de unidades o departamentos encargados de diseñar y desarrollar sus respectivas estrategias de CP/PC, en España

únicamente existe una Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia (por otra parte, escasamente dotada y con un bajo perfil en el organigrama de la AECI). Es bien evidente, una vez más, que sin cuestionar la idoneidad de contar con un órgano como éste, en ningún caso puede considerarse de esa forma cubierta una necesidad que abarca un marco de actuación mucho más amplio que el de la estricta ayuda humanitaria. Todo indica que éste es el resultado de un proceso que ha preferido conceder a los ministerios de Defensa e Interior el papel protagonista en el control de las acciones emprendidas en estos años pasados en operaciones de mantenimiento del orden y de seguridad, incluidos como programas de prevención de conflictos.

La propia AECI representa en sí misma un problema, tanto en éste como en prácticamente cualquier otro sector de actuación. Por una parte, está muy lejos de poder cumplir, como teóricamente le correspondería, con su cometido de actor principal en la política de cooperación al desarrollo (algo que tampoco puede sorprender cuando se constatan las dificultades del propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación frente a los intereses de otros departamentos (Economía y Hacienda, Defensa, Interior, etc.) para llevar a la práctica el principio de unidad de acción, recogido en la *Ley de Cooperación*). Por otra, sus procedimientos de actuación y su marco legal y jurídico no siempre le permiten reaccionar con la suficiente rapidez y flexibilidad para desarrollar acciones que, en contextos tan cambiantes como los que afectan a los conflictos, para ser realmente eficaces obligan a la inmediatez.

A diferencia de otros países donantes que disponen de unidades o departamentos, encargados de diseñar y desarrollar sus respectivas estrategias de CP/PC, en España únicamente existe una Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia escasamente dotada y con un bajo perfil en el organigrama de la AECI

La estructura orgánica de la Agencia, en la que la orientación geográfica se ha impuesto a unos departamentos sectoriales débiles, por definición, junto a la escasa coordinación entre los departamentos geográficos y las unidades transversales adscritas al Gabinete, impiden que estas últimas puedan influir significativamente en el conjunto de las políticas de cooperación. En esas condiciones se dificulta enormemente la necesaria vinculación entre las operaciones de prevención o socorro, previas a las crisis, y las de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, posteriores a ellas.

Los *Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)* no identifican con precisión los fondos empleados en CP/PC, limitándose a englobarlos en un capítulo de "Gobernabilidad". En esas condiciones no es posible llegar a conocer realmente qué concepto de CP/PC maneja en definitiva la administración, ni los montantes finales movilizados en esta área, ni las actividades finalmente realizadas; como tampoco es posible realizar un seguimiento temporal de su evolución. Aunque en el *PACI Seguimiento 2002* ya aparece como tal el epígrafe de CP/PC, sigue siendo imposible evaluar la cifra que realmente se dedica a estos temas. Por un lado, presenta una estructura aparentemente novedosa, que no permite comparaciones directas con la información aportada en años anteriores. Por otro, sigue sin definir en ningún caso los componentes incluidos en dicho concepto, con lo que se mantiene la imposibilidad de conocer el detalle de las acciones y programas realmente incluidos en este concepto presupuestario. En todo caso, la cifra global que parece extraerse de la información presentada elevaría los fondos dedicados a CP/PC a los 50,2 millones de euros o, lo que es lo mismo, al 4,11% de la AOD bilateral bruta.

El desarrollo del pensamiento sobre estas materias ha sido prácticamente inexistente en lo que afecta a los departamentos teóricamente encargados de ellas, y tampoco ha habido un apoyo sistemático para que analistas, académicos o actores sociales interesados en el tema hayan podido contribuir a cubrir en cierta forma esa necesidad. No pueden

señalarse, salvo puntuales excepciones, publicaciones, informes o documentos oficiales que sirvan de referencia y que contribuyan al menos a difundir las principales ideas en este campo entre la opinión pública interesada. Una señal más de esa falta de interés por la CP/PC es el hecho de que España no esté representada en el seno del Grupo de Trabajo sobre Conflictos del CAD.

Por el contrario, se ha producido una creciente e interesada confusión entre los cometidos de actores civiles y fuerzas armadas que, entre otras consecuencias, ha puesto en peligro la credibilidad de la cooperación al desarrollo y de los actores encargados de llevarla a cabo. Al mismo tiempo, y como fruto de esa vinculación cada vez mayor entre lo humanitario y lo militar, se ha generado una reacción muy negativa que hace más difícil actualmente la colaboración entre actores no gubernamentales con la administración estatal en este terreno, en perjuicio, en definitiva, de las víctimas y de las personas expuestas a procesos de crisis. El ejemplo más evidente de este fenómeno, en el marco de la campaña militar contra Iraq, fue la designación como coordinador de todas las actividades relacionadas con la ayuda humanitaria, la reconstrucción post-conflicto y el mantenimiento del orden y la reconstrucción institucional de ese país del entonces Secretario de Estado de Defensa. Conscientemente se ha optado por marginar a los órganos formalmente encargados de la cooperación al desarrollo, en el amplio marco del Ministerio de Asuntos Exteriores, para concentrar el protagonismo en los de los Ministerios de Defensa e Interior, como viene reflejado asimismo en los presupuestos que estos dos últimos han manejado para desarrollar acciones calificadas como "procesos de consolidación de la paz", que son las que han concentrado la mayoría del esfuerzo económico realizado.

Ambos figuran a la cabeza en este apartado en 2003, como consecuencia de su participación directa en operaciones de paz (por lo que afecta al Ministerio de Defensa, y bajo el epígrafe de "ayuda para la reconstrucción", se contabilizan casi 10 millones de euros para desarrollar su plan de actuación sólo en las

ex-repúblicas yugoslavas). Por lo que respecta al Ministerio del Interior (fundamentalmente a través de la Dirección General de la Guardia Civil), sus tareas de cooperación se orientaron hacia Europa Central y Oriental, con presencia activa de sus miembros en diversas misiones de paz de la ONU, de la OSCE y de la OTAN. En Centroamérica las actividades se centraron en cursos y capacitaciones formativas en materia de seguridad y ordenación judicial y en acciones de fortalecimiento institucional para México y Guatemala. Este mismo tipo de actividades se repitieron en el área sudamericana para Bolivia y Colombia. Por último, en Extremo Oriente se participó en la Misión UNTAET de Naciones Unidas (Timor Oriental) y en un proyecto de cooperación policial con China.

Un elemento más a destacar en la caracterización de la situación existente a principios de 2004, es la que hace referencia a la falta de coherencia entre determinadas políticas con influencia directa en los procesos que conducen al estallido de la violencia. En concreto, se ha venido poniendo de manifiesto la confrontación de intereses en materia de venta de armamento y material militar, entre los representantes del sector y las instancias oficiales encargadas de hacer cumplir las normas nacionales e internacionales (especialmente las que se recogen en el Código de Conducta aprobado por la UE en 1998), por un lado, y los actores sociales y académicos, por otro. Existe información suficiente para determinar que un porcentaje significativo de estas operaciones comerciales se han realizado en claro incumplimiento de dichas normas. Sin embargo, a lo largo de estos años las denuncias realizadas en diferentes foros no han logrado provocar una corrección sustancial de esos comportamientos.

El diagnóstico, en resumen, no es nada alentador por lo que respecta a la CP/PC, subordinada a otros intereses, escasamente presupuestada, mal entendida y peor desarrollada en la práctica. Las necesidades de mejora son evidentes y en esa línea se pretende apuntar, en el próximo capítulo, un conjunto de recomendaciones y propuestas que permitan dirigir los esfuerzos en esa dirección.

SEGUNDA PARTE

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Sobre principios.

En la situación actual, España carece de un perfil definido en el terreno de la CP/PC. Ésa debe ser la primera carencia a resolver, poniendo en marcha un proceso que permita la identificación de nuestro país como un contribuyente neto y relevante a la construcción de la paz. España –por su propia experiencia histórica de superación de los antagonismos internos, por sus capacidades humanas y físicas y por su declarada vocación de cooperar en la consecución de un mundo mejor– está en condiciones de asumir un cometido importante en estas materias, tanto en su actuación bilateral como, sobre todo, en los organismos internacionales de los que forma parte (ONU, CAD y UE, en primer lugar). Éste es, evidentemente, un esfuerzo multidimensional y multidisciplinar que debe agrupar a todos los niveles de la administración central, autonómica y local, al sector privado y a los actores no gubernamentales, en una confluencia de intereses mutuamente beneficiosa y dirigida, fundamentalmente, a crear las condiciones que alejen las posibilidades de que se produzcan conflictos a través de las múltiples vías del desarrollo integral (social, político y económico).

La búsqueda de mayores niveles de bienestar y de seguridad son aspectos centrales en la agenda de todos los seres humanos. Ése debe ser el centro de referencia para actuar desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo entendida como un instrumento fundamental de la CP/PC. En esa línea, no basta ya, por importante que esto haya sido en etapas anteriores, con concentrar la labor en la lucha contra la pobreza. Desde una óptica más amplia, parece llegado el tiempo de asumir un nuevo marco movilizador, centrado en los postulados que enuncian los

conceptos de desarrollo humano y de seguridad humana. Es el individuo (y sus necesidades de desarrollo y seguridad), y ninguna otra instancia superior, lo que debe servir de referente prioritario en todas las acciones a emprender.

La prevención de conflictos y la construcción de la paz es una tarea de amplio espectro que, en modo alguno, puede cubrirse totalmente desde las capacidades que pone en juego la cooperación al desarrollo, ni mucho menos la ayuda oficial al desarrollo. En

el caso español, y en función de la actual estructura administrativa de los órganos encargados de estas materias, debe corresponder al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el diseño de las líneas maestras a desarrollar en este terreno, su dirección y coordinación con otros departamentos y organismos y, en gran medida, su ejecución. Especial atención debe prestarse a conseguir una verdadera unidad de acción y una auténtica coherencia de políticas emanadas de diferentes órganos, entendiendo

La construcción de la paz/prevención de conflictos debe ser asumida como una política transversal que contamine positivamente al resto de los ámbitos de la cooperación al desarrollo, combinando esa doble aproximación de “antes-durante-después” y de “corto-medio-largo plazo”

que, en muchos casos, el grueso de las iniciativas favorecedoras de la CP/PC son promovidas por departamentos distintos al de Exteriores (política comercial, tratamiento de la deuda externa, actividades del sector de la seguridad, etc.).

En cualquier caso, y tal como se ha detallado anteriormente, las fronteras entre el desarrollo y la seguridad son cada vez más difusas y ambos son componentes fundamentales para construir un mundo más seguro y más próspero. Es necesario

encarar las actividades de CP/PC con criterios de complementariedad con otros actores (principalmente fuerzas armadas y servicios de seguridad), tratando de aprovechar las ventajas comparativas que cada uno aporte, evitando los rechazos radicales al trabajo en común en determinados contextos conflictivos y perfeccionando los mecanismos de evaluación y control para estar en condiciones de evitar la contaminación del ámbito humanitario por el “securitario”.

La CP/PC es, por definición, una tarea a largo plazo. Al margen de que nunca haya garantías plenas de éxito y de que sus resultados pueden no ser visibles de inmediato, es necesario mantener el esfuerzo de manera sostenida. Su principal potencialidad está siempre en las etapas previas al arranque del conflicto, intentando que la violencia no llegue a desencadenarse. En todo caso, la fase de postconflicto y la de gestión de las crisis abiertas son igualmente, y así deben ser asumidas en cualquier plan de largo alcance que se ponga en marcha, terreno propio de la CP/PC. Esto obliga, por una parte, a contar con diferentes instrumentos para poder activarlos y emplearlos en cada una de las tres etapas clásicas de los procesos de conflictos, en función de su idoneidad para lograr mejores resultados en el menor plazo de tiempo posible. Por otra, exige una estructuración administrativa y funcional que fije de manera permanente la cadena jerárquica (entendiendo que, por ejemplo, tanto la ayuda humanitaria como la de emergencia son componentes subordinados a la CP/PC y no áreas independientes o desconectadas) y que permita determinar, en cada circunstancia concreta, quién debe desarrollar el papel principal en función de la tarea específica que haya que llevar a cabo.

6.2. Sobre objetivos.

La voluntad de aumentar significativamente la AOD a lo largo de la presente legislatura, hasta duplicar su volumen actual, con ser un compromiso ambicioso sólo adquiere auténtica significación si va acompañado de indicaciones claras sobre los objeti-

vos que se persiguen. La CP/PC, por su amplitud de miras y por la importancia de sus planteamientos tanto en el campo del desarrollo como en el de la seguridad, puede constituir el hilo conductor de ese renovado esfuerzo al que se conectan prácticamente todas las demás prioridades tradicionales de la política de desarrollo.

Con esa intención, la CP/PC debe ser asumida como una política transversal que contamine positivamente al resto de los ámbitos de la cooperación al desarrollo (CD), combinando esa doble aproximación de “antes-durante-después” y de “corto-medio-largo plazo”. Prácticamente todas las demás áreas de actuación, incluso las que ya tienen a su vez el carácter de transversal, conectan directamente con la CP/PC y pueden contribuir favorablemente a lograr los reiterados objetivos de bienestar y seguridad, bases fundamentales de una convivencia pacífica.

La primera tentación, en el marco de un informe que destaca la insensibilidad de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* hacia los temas de CP/PC es promover su pronta reelaboración para corregir el error cometido. Sin descartar de ningún modo esa necesidad, cabe admitir que en su redacción actual se reflejan notas que permitirían, en su caso, que el resto de los documentos oficiales en los que se plasma la política de cooperación al desarrollo (*Plan Director* y *Planes Anuales de Cooperación Internacional*) pudieran adoptar enfoques más explícitos y proactivos a ese respecto. En esa línea, interesa recordar que aunque en el artículo 7 de la Ley se establecen ya unas determinadas prioridades sectoriales, entre las que no figura la CP/PC, previamente, en su artículo 5, reconoce que éstas “...serán establecidas periódicamente en los sucesivos *Planes Directores*...”; por lo tanto se abre ahora la oportunidad, con la elaboración del correspondiente al periodo 2005-08, de incluir como prioridad sectorial a los temas de construcción de la paz y prevención de conflictos. Esta necesidad encaja perfectamente con la idea manifestada por el actual Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en su primera comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso de

los Diputados (8-6-04), cuando afirmaba que “no hay una herramienta más importante en la lucha por la paz y la prevención de conflictos que el desarrollo”.

Es perentorio, como parte sustancial del proceso que se formula en estas páginas, encarar de inmediato la elaboración de un documento de *Estrategia de la Cooperación Española para la Prevención de los Conflictos y la Construcción de la Paz*. Al igual que ocurre en otros ámbitos en los que ya se cuenta con ese importantísimo eslabón de la cadena, la Estrategia debe ofrecer un marco de actuación común que respalde las actividades de la CD española en estas materias, estableciendo los principios, objetivos e instrumentos para ello. Asimismo, debe servir como punto de referencia para todos los actores que dirigen sus esfuerzos a la CP/PC, facilitando la coordinación y la división del trabajo entre todos ellos y ajustando los procedimientos y orientaciones a lo establecido en los marcos internacionales en los que España está presente.

El *Plan Director* tampoco puede escapar a la necesidad de las reformas de su contenido y orientación. La CP/PC debe figurar con personalidad propia entre las prioridades sectoriales que impulsen la acción de la CD en estos próximos cuatro años. Dado que no se trata de un tema coyuntural ni de algo que pueda ser resuelto en tan corto plazo de tiempo, su inclusión en el Plan debe encararse con voluntad de permanencia y con consecuencias directas en la reasignación de recursos humanos y presupuestarios que de él se deriven.

Más que en el “después” y en el “durante”, el acento de la política de CP/PC hay que ponerlo en el “antes”. Esto no es únicamente un planteamiento teórico o filosófico, sino que debe traducirse en medidas concretas para capacitar mucho más a los actores implicados en estas labores para actuar eficazmente con antelación suficiente para evitar el conflicto.

No cabe descuidar el objetivo de mantener la credibilidad de la CD, y especialmente de la AOD, ante las interesadas propuestas para convertir en acciones humanitarias o de CP/PC lo que en realidad son otra cosa. Las estadísticas del CAD son un elemento cen-

tral para evaluar el compromiso real de los donantes y en una etapa, como la actual, en la que se registra una continuada caída del esfuerzo realizado en este terreno, no debe permitirse que el necesario cambio de tendencia (para acercarse definitivamente al nunca cumplido objetivo de dedicar el 0,7% del PIB nacional de cada uno de los donantes a AOD) se lleve a cabo a costa de este artificio.

El reforzamiento de los vínculos entre actores civiles y militares, así como entre sector público y privado, resulta fundamental para el éxito de la política de CP/PC. Es necesario remover los estereotipos que todavía provocan frecuentes desencuentros para entender que sólo a través de la colaboración regular se pueden conseguir avances sustanciales en éste, como en cualquier otro terreno de la CD. Adicionalmente, esta confluencia de actores es una vía importante para dotar de mayor legitimidad a cualquier acción que se plantee desarrollar y para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Como último apunte en este apartado, pero igualmente importante, es preciso que todo proyecto de CD española en un país susceptible de sufrir un conflicto, o inmerso en un proceso de desestabilización e inseguridad acusada, incorpore un análisis del posible impacto del proyecto sobre dicho proceso.

6.3. Sobre prioridades.

Parece elemental entender, tras lo que se ha argumentado anteriormente, que la CP/PC tiene que figurar sin más dilaciones como una prioridad sectorial en el futuro *Plan Director*.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la asignación de prioridades geográficas. Dado que ninguna parte del planeta está exenta de amenazas, no parece conveniente descartar a ningún país o territorio, dejándolo al margen de los beneficios de acciones de CP/PC. No sirve en este caso el esquema de prioridades clásico en la CD española, puesto que si bien es cierto que tanto algunos países de América Latina como de la orilla Sur y Este del Mediterráneo están

sometidos, en diverso grado, a tensiones, crisis o conflictos, nada aconseja dejar fuera a otros (sea en África Subsahariana, en Asia Central, en el Sudeste asiático o en el mismo continente europeo). En consecuencia, parece más aconsejable no definir prioridades geográficas en este capítulo de actuación y concentrar la atención en aquellos que, localizados en cualquier continente, respondan en mayor medida al retrato robot ya comentado anteriormente.

En la práctica, esta orientación universalista no puede ser evidentemente atendida en su totalidad, teniendo en cuenta la escasez de medios que siempre limitará las posibilidades reales de actuación. Por lo tanto, sin restarle validez como planteamiento inicial, esta orientación no está reñida, sino más bien todo lo contrario, con la búsqueda de complementariedades con otros donantes, socios en los marcos internacionales en los que España está presente. Una vez más, las ventajas comparativas (sean por proximidad geográfica, histórica o cultural o por la existencia de relaciones políticas o económicas preferentes) deberán ser el criterio a utilizar para establecer una cierta especialización del trabajo en cada caso.

Como excepción en este enfoque, y precisamente para reforzar la apuesta de España por la CP/PC, cabría seleccionar uno o dos casos paradigmáticos de países que estén entrando en una senda de conflicto o saliendo de él para desarrollar un programa integral específicamente diseñado con ese objetivo de prevención del conflicto y construcción de paz. La elección no debería hacerse en función de intereses bilaterales (económicos o de otro tipo), sino en concordancia con la idea de contribuir a un mundo más seguro, entendiendo que los intereses nacionales se defienden también, y cada vez más, contribuyendo a mejorar el clima de seguridad en cualquier rincón del planeta.

6.4. Sobre modalidades e instrumentos.

La lista de campos y actividades englobados bajo el paraguas de la CP/PC es, evidentemente, inabarcable para un sólo actor. Es preciso reconocer, sin rode-

os, que un país como España no puede, ni en el mejor de los casos posibles en el que llegara a contar con la colaboración de todos los actores públicos y privados nacionales, atender por sí solo a una tarea de esta envergadura. Como ya se ha visto anteriormente las amenazas son globales y las respuestas sólo pueden ser, asimismo, globales. Por lo tanto, el listado que figura a continuación no puede ser visto como un catálogo de tareas a asumir en su totalidad, de tal manera que cualquiera que quede sin atender deba ser interpretado como un fracaso o una falta de voluntad para promover la CP/PC. Se trata, más bien, de un recordatorio sobre la inmensidad de la tarea tanto en términos temporales como sectoriales y una mínima guía para identificar las múltiples carreteras que conducen al mismo objetivo. Evidentemente no todas tienen la misma importancia en cada momento ni todas corresponden a lo que puede hacerse desde la CD.

Aunque a efectos expositivos se identifica cada una de ellas como parte de las tareas a desarrollar en cada una de las tres fases de los conflictos, ya mencionadas reiteradamente, es obvio entender que en la práctica se producen con frecuencia solapamientos entre programas o actividades que no encajan exactamente en estas divisiones, mientras que otras pueden aparecer prácticamente en todas ellas (ayuda alimentaria, fortalecimiento de la sociedad civil, buen gobierno, etc.). Esquemáticamente (y sin ninguna intención de establecer una clasificación exhaustiva ni de ordenarlas por su supuesta importancia relativa) cabría destacar las siguientes:

Antes:

- Promoción de derechos humanos.
- Promoción de valores democráticos.
- Promoción de igualdad de género.
- Promoción del buen gobierno.
- Programas de alfabetización y educación (incluyendo actividades de educación para la paz), así como los dirigidos al resto de los sectores sociales básicos.
- Programas de ayuda al desarrollo y de apoyo financiero (con cláusulas de condicionalidad

ligadas a algunas de las demás acciones aquí contempladas).

- Programas de condonación y reconversión de deuda externa (con similares cláusulas de condicionalidad).
- Proceso de creación de zonas de libre comercio (sin dejar fuera los productos agrícolas o las materias primas de los países beneficiarios).
- Sistemas de Alerta Temprana.
- Misiones de mediación.
- Establecimiento de sistemas generadores de confianza y seguridad.
- Envío de representantes especiales.
- Acciones de diplomacia preventiva.
- Sanciones (en función de criterios transparentes y ante el incumplimiento de acuerdos establecidos previamente).

Durante:

- Operaciones internacionales de paz en sus diferentes modalidades (*peace-keeping, peace-making, peace-enforcement, etc.*), con respaldo internacional inequívoco.
- Apoyo a procesos de negociación orientados a la firma de acuerdos de cese de hostilidades o de paz.
- Ayuda humanitaria.
- Ayuda de emergencia.

Después:

- Programas de pacificación y de creación de un clima de seguridad que permita la actuación de otros actores en labores de reconstrucción y rehabilitación.
- Restablecimiento de infraestructuras básicas y formación de técnicos y profesionales.
- Fortalecimiento de la sociedad civil (incluyendo medios de comunicación).
- Operaciones de verificación del cese de hostilidades o de los acuerdos de paz suscritos entre las partes.
- Acciones de apoyo al desarrollo económico y sociopolítico.

- Procesos de desmilitarización, desmovilización y desarme (reintegración de excombatientes, control y destrucción de armas, reestructuración o creación de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad con sometimiento a las autoridades políticas, acciones de desminado, etc..)
- Programas de retorno de refugiados y desplazados.
- Programas de reforma de los cuerpos judiciales y del sistema judicial.
- Protección de derechos humanos.
- Reformas legales (leyes electorales, leyes de partidos...).
- Programas de reforzamiento del Estado de derecho.

Tomando en consideración esa o cualquier otra catalogación de tareas de CP/PC puede formularse una asignación de acciones, con su correspondiente calendario, a desarrollar como parte esencial del próximo *Plan Director*. En todo caso, teniendo en cuenta, como se ha reflejado en páginas anteriores, las generalizadas carencias de la CD española en este campo, conviene arrancar el proceso por atender en primer lugar a cuestiones más factibles a corto plazo y más realistas, contando con el marco presupuestario que cabe imaginar siempre por debajo de las necesidades a cubrir. En esa línea, cabe plantear las siguientes propuestas a corto plazo:

- Poner en marcha una Unidad de CP/PC. La actual Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia podría ser el embrión sobre el que poner en marcha un departamento con mayor nivel de competencias, con más personal y más dotación presupuestaria que la de la actual Unidad, encargada del seguimiento de las acciones de CP/PC, de asegurar la necesaria coordinación entre los diferentes actores y de formular propuestas de actuación conjunta. Integraría a la actual Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia y, además de establecer vínculos funcionales con las Oficinas Técnicas de Cooperación, en los países donde estén activadas, debería estar en condiciones

de participar activamente en aquellas instancias intradepartamentales en las que se debatan y decidan acciones de CP/PC.

- Crear el Sistema de Alerta Temprana, dando cumplimiento finalmente a lo anunciado en el actual *Plan Director 2001-04*. Su activación no exige necesariamente un gran esfuerzo presupuestario, dado que debe contar con las capacidades ya existentes en otros órganos de la administración, así como los que parcialmente tienen a su servicio algunos actores no gubernamentales. La prioridad en este caso, es establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información, dotarse de capacidades propias de análisis de la información obtenida y desarrollar convenios con centros académicos públicos y privados, así como con ONG que por su propia experiencia, capacidades y conocimiento del terreno en el que operan pueden aportar claves fundamentales para facilitar una reacción adecuada en procesos de crisis o conflictos. Lógicamente debería establecerse un vínculo funcional entre este sistema y la propuesta Unidad de CP/PC.
- Adoptar, por parte de las instancias públicas de la CD, una actitud activa en labores de *advocacy*, como un componente esencial de una política pública por la paz, acompañando de esta forma a los agentes sociales que ya han asumido ésta como una parte esencial de sus actividades.
- Incluir en los *Documentos de Estrategia-País* indicadores de conflicto desarrollados a partir de la información obtenida de diversas fuentes propias y ajenas. Para aquellos países que se consideren con un potencial de conflicto elevado, las medidas de prevención deberían ser parte integral de dicho Documento.
- Impulsar una política en materia de exportación de armas y material militar más estricta, no sólo cumpliendo en todos sus puntos las estipulaciones del *Código de Conducta* de la UE, sino impidiendo la venta a países que no

cumplimenten el *Registro de Armas Convencionales* de la ONU. España tiene en 2006, con ocasión de la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Armas Ligeras, una buena ocasión para mostrar su sincero compromiso en apostar por un mayor control de sus ventas.

- Promover una línea editorial, con financiación estable aportada básicamente por la administración, que dé a conocer documentos y obras de referencia en CP/PC, lo cual implica también llevar a cabo la traducción y publicación de textos extranjeros.
- Lanzar programas de formación, en colaboración con centros públicos y privados, que permitan:
 - Disponer a medio plazo de analistas sobre conflictos y de “constructores civiles de paz”.
 - Contar con un volumen amplio de profesionales en diferentes ramas del saber, que a su propio conocimiento puedan añadir aportaciones procedentes del ámbito de la CP/PC y que estén, por tanto, capacitados para ser enviados al terreno, en el marco de operaciones de CP/PC.
 - Desarrollar líneas de investigación conjunta entre centros y expertos en los terrenos del desarrollo y la seguridad.

6.5. Sobre presencia internacional.

Ya ha quedado dicho que una labor tan extensa y prolongada como la que exige la CP/PC no puede abarcarse en solitario. La participación en foros internacionales resulta fundamental no sólo para mantenerse al tanto de las tendencias y decisiones más importantes en estas materias, sino también para establecer los necesarios canales de coordinación que permitan las acciones conjuntas y el aprovechamiento mutuo de los recursos disponibles y de

las experiencias realizadas. Para España, la ONU, el CAD y la UE deben ser los referentes principales, asumiendo que su bajo perfil actual en estos foros debe ser reemplazado por otro que le lleve a elaborar y presentar sus propias propuestas.

Nada justifica que España no esté presente en el Grupo de Trabajo sobre Conflictos del CAD, foro en el que se intenta impulsar el diálogo y la coordinación entre todos sus miembros. Si España quiere ocupar un lugar destacado en el terreno del CP/PC resulta a todas luces necesario solicitar la inmediata incorporación a este grupo.

Por la misma razón, y con la idea de incorporarse en primera línea al grupo de países que han decidido ir más allá en la concepción y desarrollo de sus respectivas políticas exteriores y de seguridad, debería asumir como un objetivo a corto plazo la incorporación a la *Human Security Network*, en la que ya están Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Holanda, Suiza, Tailandia y Sudáfrica (como observador).

Complementariamente, España debe seguir muy de cerca la iniciativa de la Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana, propuesta en el marco del documento ya mencionado de *A Human Security Doctrine for Europe*. Aunque no se trata todavía de una idea asumida oficialmente por la UE, va en la dirección correcta al incidir en el desarrollo del concepto de seguridad humana y en la capacitación de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos.

Actualmente, España está en los lugares de cola en cuanto a las aportaciones gubernamentales voluntarias a los organismos multilaterales.

Ante la enormidad de la carga que supone en última instancia la CP/PC y tratando de romper la imagen de pasividad y seguidismo que España ha adoptado en los foros internacionales de la cooperación al desarrollo, sería conveniente explorar las posibilidades de concentrar parte del esfuerzo en la generación de un reducido conjunto de capacidades que identificaran a España como un actor especializado en determinadas áreas de CP/PC. No hay actualmente ninguna que resulte evidente ya de partida y, por tanto, no es posible identificarla desde ahora; se trata más bien de iniciar ese proceso a partir de aquí.

6.6. Sobre marco presupuestario.

El desconocimiento sobre el volumen real que la CD española ha venido dedicando en estos últimos años a las labores de CP/PC impiden establecer un objetivo preciso sobre el porcentaje del presupuesto que debería considerarse alcanzable a corto, medio y largo plazo. A expensas de análisis más detallados, para lo que sería preciso contar con datos más des-

agregados de los que figuran en los PACI, cabría establecer como primera referencia el objetivo de dedicar un 10% de la AOD a estas materias.

Aunque, como ya se ha señalado anteriormente, la parte fundamental de la CP/PC debe concentrarse idealmente en el “antes”, lo cual permitiría en principio presupuestar de antemano las acciones a realizar, es evidente que la fluidez de las situaciones de crisis, conflictos o postconflicto obligan a disponer de fondos de urgencia, disponibles para actuar a muy corto plazo.

En el caso de que finalmente se optara por poner en marcha la iniciativa referida anteriormente en el apartado 6.3, para concentrar el esfuerzo en uno o varios países determinados, sería preciso aprobar con antelación un fondo específico para cubrir las acciones que puedan llevarse a cabo.

Actualmente, España está en los lugares de cola en cuanto a las aportaciones gubernamentales voluntarias a los organismos multilaterales. Éste es un comportamiento que debe modificarse a corto plazo si se desea transmitir una verdadera imagen de constructor activo y relevante de la paz.

7. Referencias bibliográficas

- Anderson, Mary (1999): *Do no harm: how aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Pub.
- Annan, Kofi (2002): *Prevention of armed conflict*, Naciones Unidas. (<http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/un-confprev-07jun.htm>).
- Banco Mundial (1997): *Framework for World Bank involvement in post-conflict resolution*.
- Banco Mundial: The Conflict Prevention and Reconstruction Unit (ofrece información y documentos sobre las actividades del Banco en el área de la prevención de los conflictos) (<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/ConflictPreventionandReconstruction>).
- Bauwens, W. y Reyckler, L. (1994): *The art of conflict prevention*, Brassey's, Londres.
- Dublin Action Agenda (2004), adoptada en el marco de la European Conference on "The role of civil society in the prevention of armed conflict", Dublín, 31-Mar/2-Abr-04 (<http://www.unpo.org/Downloads/dublin.pdf>).
- CAD (1999): *Conflicto, Paz y Cooperación al Desarrollo en el umbral del siglo XXI*, MAE, Madrid.
- CAD (2001): *Helping prevent violent conflict* (<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>).
- Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): *The responsibility to protect* (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report2-en.asp>).
- Conflict Prevention Network (varios años): *CPN Yearbook*.
- Escola de Cultura de Pau (2003): *Alerta 2003, Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria Ed., Barcelona.
- European Platform for Conflict Prevention and Transformation (documentos e informes): (<http://www.conflict-prevention.net>).
- Gali, Boutros (1992): *Una Agenda para la Paz*, Naciones Unidas.
- Gali, Boutros (1994): *Consolidación de la paz y el desarrollo*, Naciones Unidas.
- International Alert/Saferworld (2004): *Strengthening global security by addressing the root causes of conflict: priorities for the Irish and Dutch presidencies* (http://www.international-alert.org/pdf/pubdev/EU_presidency_paper_2004_irish_dutch.pdf).
- Kaldor, M. y otros (2004): *A human security doctrine for Europe*, Barcelona.
- Moratinos, Miguel A. (2004): Comparecencia en la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados (8-6-04).
- ONU (2004): *High Level Panel to study global security and reform of international system* (informe previsto para Dic-04) (<http://www.un.org/News/dh/hlpanel/terms-of-reference-re-hl-panel.pdf>).
- Pajín, Leire (2004): Comparecencia en la comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de Diputados (16-6-04).
- Portal Development Unit: Proyecto del Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research). Proporciona una gran cantidad de información sobre centros, proyectos y publicaciones en el área de la prevención de conflictos (<http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/cpi/cpi.htm>).
- Unión Europea (2003): *Una Europa segura en un mundo mejor* (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/solana/031208ESSIIES.pdf).
- Unión Europea: Conflict Prevention and Civilian Crisis Management (proporciona acceso a los documentos oficiales y a informes sobre prevención de conflictos desarrollados en su seno) (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp.htm).
- Wolfensohn, James (2004): *Conferencia sobre desarrollo y seguridad* (<http://www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/docs/confDocs/JDWShanghaiClosing.pdf>).