



COMPLEJIDAD Y PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

MARIANO AGUIRRE ERNST

Associate Fellow Chatham House. Coordinador Latin American Network
of Inclusive Security – Friedrich Ebert Foundation



Dada la complejidad de los conflictos armados actuales los estudios sobre ellos, al igual que las políticas de gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales, además del periodismo, deberían extremar sus capacidades analíticas, abandonar las explicaciones lineales sobre los procesos políticos, económicos y sociales, e incorporar los factores de la complejidad y la incertidumbre.

Ucrania, Sudán y la gravísima agudización del conflicto israelí-palestino (y sus impactos regionales) ponen en primer plano la cuestión de las guerras, sea por disputas entre Estados, ocupación de territorios o guerra civil. A las víctimas mortales y heridos, y a la destrucción de infraestructuras vitales, se suma la generación de decenas de miles de refugiados y los flujos de personas que se exilian o emigran debido a condiciones de vida imposibles.

Las reacciones de la denominada comunidad internacional y sus actores, especialmente Estados y organizaciones multilaterales (en particular la ONU) es intentar ceses el fuego (Sudán) que den lugar a negociaciones de paz, proveer ayuda humanitaria y recibir refugiados (limitadamente).

Estas reacciones son importantes pero insuficientes porque no se ocupan de las razones que conducen a las guerras, y no sirven para prevenir las catástrofes que se han generado. Por ejemplo, la cifra de refugiados debido a los aproximadamente cincuenta conflictos en curso aumenta cada semana. En los primeros seis meses de 2023 alcanzó a 118 millones de personas en 134 países, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la cifra sigue en aumento.

Si se presta atención a la reconstrucción de países en guerra, tiene unos costos cada día más difíciles de asumir para los donantes internacionales, y más aún para los propios países. El Instituto para la Economía y la Paz (IEP) ha estimado que el impacto económico mundial de la violencia es de aproximadamente del 10,5% del PIB mundial. También ha calculado que, si todos los países mejoraran su nivel de paz al promedio de los cuarenta países más pacíficos, la reducción de la violencia se podría estimar en 3600 millones de dólares, que podrían invertirse en políticas de crecimiento económico y bienestar para centenares de miles de personas durante la próxima década.

Estudios moderados consideran que los países en guerra pierden alrededor del 8,5% de su crecimiento económico y 4,5% en los años subsiguientes. Si observamos el caso de Siria, doce años de guerra han causado una terrible destrucción del país, y el terremoto que la asoló en 2023 agudizó la situación.

Entre 2007 y 2019 la guerra en Siria produjo daños por valor de 118 000 millones de dólares.

Un informe del Banco Mundial (BM) indica: «Doce años de conflicto han aumentado la vulnerabilidad de la población frente a crisis y desastres naturales. El terremoto ha provocado un importante deterioro de las condiciones humanitarias, particularmente a nivel de seguridad alimentaria y precariedad habitacional. (...) Las áreas impactadas por el terremoto fueron además el hogar de casi tres millones de desplazados internos (IDP) o el 50% de la población total de desplazados internos de Siria que ya enfrentaba graves desafíos de bienestar». La recuperación y reconstrucción costará alrededor de 8000 millones de dólares en los próximos tres años.

En el caso ucraniano, la misma fuente estimó en marzo de 2023 que reconstruir el país (hasta el principio de este año) costaría 411 000 millones de dólares. Y la guerra no ha finalizado. El Producto Nacional Bruto de España en 2022 fue 1343 000 millones de euros. O sea que reconstruir Ucrania costaría la tercera parte del PNB de este país.

Estos datos son indicadores de una situación que se va de las manos, tanto de Naciones Unidas para tratar de gestionar conflictos en curso, como de los donantes y los humanitarios para financiar la ayuda y ponerla en práctica. La situación se agrava porque en las últimas décadas ha habido una tendencia al incremento del número de conflictos armados, con una paralela disminución de los acuerdos de paz.

Tendencias negativas

Durante las dos décadas posteriores al final de la Guerra Fría, especialmente entre 1990 y 2010, hubo una disminución de las guerras entre Estados y dentro de los Estados. A partir de las guerras en Siria y Libia, productos de la frustrada primavera árabe, y el surgimiento en 2014 del Estado Islámico, que se generó en gran medida debido a la invasión de Estados Unidos a Irak, la tendencia comenzó a revertirse alcanzando el medio centenar de conflictos armados en 2021.

Hay también menos acuerdos de paz y el número de víctimas mortales ascendió (más de 1,4 millones en el período 2000-2019). Ha aumentado el número de conflictos con y entre actores no estatales (guerrillas, crimen organizado, milicias), con casos espectaculares como Siria o Libia que han llegado a tener a partir de 2011 entre 1 000 y 2 000 grupos armados operando en su territorio (muchos de ellos reclutando menores de edad como combatientes). Según el International Institute of Strategic Studies (IISS) entre 2021 y 2023

aumentó el número de conflictos, su intensidad, duración y número de víctimas mortales.

Los presupuestos militares se incrementaron a partir de 2015, y se han duplicado entre 2000 y 2020. La guerra de Ucrania ha supuesto, desde 2021 un fuerte impulso para la industria militar de Estados Unidos, Europa, Rusia, al tiempo que prosigue el aumento del gasto en defensa de China. Según el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI en sus siglas en inglés) el gasto militar mundial aumentó por octavo año consecutivo en 2022 hasta la cifra estimada de 2,24 miles de millones de dólares.

¿Dónde ocurren?

La mayor parte en los denominados Estados en guerra o asolados por conflictos armados de alta intensidad forman parte de la franja del sistema internacional que se encuentran también en situación de fragilidad institucional, económica, social y climática. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esta fragilidad se debe a la combinación de exposición al riesgo con capacidades insuficientes de afrontamiento del Estado, el sistema y/o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar esos riesgos. La fragilidad se manifiesta en un espectro de intensidad en seis dimensiones: económica, ambiental, política, seguridad, social, y humana.

Los Estados denominados frágiles o en crisis estructural generan millones de refugiados, están en muchos casos integrados en los circuitos internacionales del crimen organizado, sufren el impacto y aceleran la crisis ambiental, y la mayor parte de sus ciudadanos viven en alta precariedad.

La mayor parte de los conflictos ocurren en África Sub-Sahariana. En 2021 según el SIPRI: ocho sucedieron en las Américas; nueve in Asia y Oceanía; tres en Europa; ocho en Oriente Medio y Norte de África; y dieciocho en África Sub-Sahariana. Por su parte, la Escola de Cultura de Paz (Universidad Autónoma de Barcelona) identificó treinta y ocho conflictos armados y noventa y ocho escenarios de tensión en 2022. Y el centro de prevención de conflictos del Council on Foreign Relations (Nueva York) indicaba que deben prestarse atención a treinta situaciones conflictivas en 2023. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC en sus siglas en inglés) estimó que en 2023 alrededor de 195 millones de personas vivían en zonas bajo control total o parcial de grupos armados. Según la misma fuente hay más de 450 grupos armados que provocan crisis humanitarias en el mundo.

Las raíces

Existe una inmensa bibliografía y discusiones sobre el origen, raíces y causas de los conflictos armados. Los estudios más avanzados indican que hay múltiples razones que generan conflicto armados, y que las dinámicas entre ellas son complejas y no lineales. Diversas causas se relacionan entre sí de forma dinámica, generan nuevas dinámicas y producen circunstancias imprevisibles.

La teoría de la complejidad mantiene que hay cuatro factores claves en procesos no lineales: la adaptabilidad, la interdependencia, la interconectividad y la diversidad. La construcción de una casa o un automóvil puede tener mayor o menor dificultad, pero no es compleja porque carece de estos factores en juego. En cambio, la gestión económica o política de un país, o definir la estrategia de una guerra, implican a todos ellos de forma compleja.

Las guerras civiles y conflictos violentos dentro de los Estados son crecientemente complejos, con actores políticos, grupos armados no estatales, compañías privadas de seguridad, y organizaciones criminales que, en muchos casos intercambian sus papeles, sin respetar el derecho internacional y el derecho internacional humanitario.

Los conflictos se están volviendo menos propicios para los arreglos políticos tradicionales debido a la participación del crimen organizado y su peso económico, la regionalización e internacionalización de las guerras, y la presencia de grupos con ideologías extremas que rechazan cualquier negociación.

Los intentos actuales del gobierno de Gustavo Petro en Colombia de negociar acuerdos de paz con organizaciones políticas y criminales ponen en evidencia algunas de estas dificultades.

Claudia McGoldrick, asesora de la presidencia del Comité Internacional de la Cruz Roja, ha indicado que:

Múltiples conflictos de larga duración, frecuentemente con repercusiones regionales, se caracterizan por complejas conexiones entre partes asimétricas, particularmente grupos armados no estatales fragmentados y multiplicados (al igual que compañías y organizaciones de seguridad privada, bandas urbanas, milicias y un amplio espectro de entidades criminales transnacionales, incluyendo grupos «terroristas»). También por una extendida falta de respeto por las normas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, y un amplio desinterés por terminar el conflicto.

Sumados a esta complejidad, factores como el reacomodo entre grandes potencias producto de la desaparición de la URSS en 1991, el declive de Estados Unidos y el ascenso de China, la posibilidad de utilización de armas

nucleares, y que la conquista territorial sigue siendo un objetivo bélico (como lo prueba la invasión de Rusia a Ucrania y el desplazamiento masivo de la población palestina por parte de Israel en Gaza, de la comunidad armenia de Nagorno-Karabaj en 2023) agravan la seguridad global.

Respecto de la disminución de los acuerdos de paz y la crisis que afecta las operaciones de paz de la ONU, ambas tienen relación tanto con la complejidad de las guerras como las crecientes tensiones entre potencias en el Consejo de Seguridad de la ONU que impide que se llegue a acuerdos.

La complejidad de los conflictos conduce a que los estudios sobre ellos, y las políticas de gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales junto con el periodismo deben extremar sus capacidades analíticas, abandonar las explicaciones lineales sobre los procesos políticos, económicos y sociales, e incorporar los factores de la complejidad y la incertidumbre. Daniel Innerarity, director del Instituto de Gobernanza Democrática (San Sebastián) considera que «(N)uestros sistemas políticos no están siendo capaces de gestionar la creciente complejidad del mundo y son impotentes antes quienes ofrecen una simplificación tranquilizadora».

Aplicando ese diagnóstico a las guerras y conflictos violentos, su complejidad es enfrentada en la mayoría de los casos con análisis lineales, respuestas convencionales y de corto plazo, como el fortalecimiento de la disuasión a través del rearme, y negociaciones basadas en lógicas de poder antes que en cooperación y acuerdos beneficiosos para las partes en conflicto.

Factores que generan conflictos violentos

En este contexto, se pueden identificar cuestiones que provocan conflictos. En el terreno interno de los Estados se encuentran la competencia por poder político, la debilidad de las instituciones, y la falta de mecanismos de representatividad, participación y resolución pacífica de conflictos. Así mismo, disputas por recursos naturales crecientemente escasos (con una relación directa e indirecta entre crisis climática y violencia organizada); control de zonas ricas en recursos, acceso a poblaciones y territorios en los que hay recursos (desde minerales a coca, bosques o minerales); las luchas por identidades y la consiguiente búsqueda de poder político, económico, acceso a recursos y control de territorios.

Otros factores son el papel de «Hombres fuertes» y poderes clientelistas; y el papel de las fuerzas armadas no controladas por el poder democrático civil. Así mismo, la falta de monopolio legítimo del uso de la fuerza; la incapacidad de control por parte del Estado del conjunto del territorio; la corrupción y

la evasión de capitales que limitan las capacidades estatales para disminuir la desigualdad y la pobreza.

Entre los factores externos, se identifican las herencias y disfunciones del colonialismo, la esclavitud y las divisiones arbitrarias de territorios sin tener en consideración las identidades de las poblaciones locales; el endeudamiento externo; las complicidades económicas y financieras en la corrupción y evasión de capital, y en la explotación de recursos; y el mercado legal e ilegal de armamento.

La historiadora Margaret MacMillan resume así las tendencias actuales sobre las guerras:

1. En el futuro habrá confrontaciones violentas entre, por un lado, ejércitos profesionales dotados de alta tecnología de sociedades avanzadas con fuerte poder económico y, por otro, fuerzas organizadas de forma flexible que usan armas de bajo coste y el terrorismo. Las armas sofisticadas de los primeros no necesariamente serán eficaces contra la imprevisibilidad de los segundos.
2. Conflictos armados urbanos, protagonizados por bandas armadas contra fuerzas del Estado, y entre ellas.
3. Guerras masivas entre grandes potencias. Los rápidos cambios tecnológicos que incluyen la ciberguerra, mayor precisión de los misiles intercontinentales, y la robotización aplicada al campo de batalla pueden generar tensiones no calculadas. A esto se suma que en la complejidad de una guerra entre potencias las planificaciones pueden fallar, como ocurrió en las dos guerras mundiales del siglo XX.

Prevención

El término prevención de conflictos se refiere a la resolución, gestión y medidas sostenibles para evitar la recurrencia de conflictos violentos y las medidas de consolidación de la paz asociadas. Implica también el fortalecimiento y aplicación del derecho internacional, los tratados, acuerdos y arquitecturas de paz promovidas por los Estados, organismos multilaterales y otros actores, incluida la sociedad civil.

La prevención se orienta hacia, primero, evitar que estallen conflictos violentos. Segundo, si comienzan, que puedan gestionarse con el menor coste posible en vidas y destrucción, y alcanzar la mejor resolución posible entre las partes. Y, tercero, evitar que, en el caso que finalicen, vuelvan a empezar.

La definición de prevención dada por el secretario general de la ONU Antonio Guterres en el contexto de su política de paz sostenible es «las actividades

orientadas a prevenir el estallido, escalamiento, continuación y recurrencia de conflictos, ocupándose las raíces de estos, asistiendo a las partes en conflicto para que cesen las hostilidades, fortaleciendo la reconciliación nacional, y avanzando la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo».

Pese a múltiples recomendaciones de la ONU, la prevención no es implementada, en general, ya que se la ve como una política impráctica o imposible, o una inversión de recursos en algo incierto, y políticamente poco rentable porque no resulta visible en el corto plazo.

La prevención está presente en la Carta fundacional de la ONU. El artículo 1 de la misma establece que la misión de esta Organización es:

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con ese fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, y para reprimir los actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el arreglo o arreglo de controversias o situaciones internacionales que puedan dar lugar a quebrantamiento de la paz.

El artículo 33 del Capítulo VI de la Carta hace un llamado a las partes para que «en cualquier disputa cuya continuación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (...) en primer lugar, buscar una solución mediante negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, acuerdo judicial, recurso a agencias regionales o arreglos u otros medios pacíficos de su propia elección».

Las principales estrategias de la ONU para evitar que las controversias se conviertan en conflictos y para evitar que se repitan son la diplomacia preventiva, el desarme preventivo, y la prevención del genocidio.

Diplomacia preventiva

La diplomacia preventiva se refiere a las medidas adoptadas para evitar que surjan disputas o se conviertan en conflictos, y para limitar la propagación de los conflictos a medida que surjan. Puede adoptar la forma de mediación, conciliación o negociación.

La alerta temprana es un componente esencial de la prevención, y las Naciones Unidas) supervisan y dan seguimiento a posibles amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Esto permite que el Consejo de Seguridad y el secretario general intenten que se lleven a cabo acciones preventivas. La alerta temprana, sin embargo, no sustituye a políticas de prevención. Actualmente,

diversos gobiernos tienen sistemas informativos y de alerta, pero no necesariamente dan lugar a políticas preventivas.

La falta de análisis integrado y de intercambio de información es un problema sistémico entre diferentes departamentos y agencias de la ONU. Las decisiones que tomó Guterres desde su llegada en 2016 a la secretaría general en el sentido de fortalecer el análisis estratégico y la toma de decisiones dentro de su oficina ejecutiva fueron diseñadas para abordar esta debilidad.

Los enviados y representantes especiales del secretario general participan en la mediación y la diplomacia preventiva en todo el mundo. En algunos lugares conflictivos, la mera presencia de un enviado hábil puede evitar que aumente la tensión. Estos enviados a menudo cooperan con organizaciones regionales.

Desarme preventivo

Como complemento de la diplomacia preventiva se encuentra el desarme preventivo, que busca reducir el número de armas pequeñas en regiones propensas a conflictos. En El Salvador, Liberia, Sierra Leona, Timor-Leste y otros lugares, esto ha implicado la desmovilización de las fuerzas de combate, así como la recolección y destrucción de sus armas como parte de un acuerdo general de paz. Destruir las armas de ayer impide su uso en las guerras de mañana.

Prevención del genocidio

La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948) regula que este delito (considerado «el peor de los delitos») no se produzca o sea sancionado si ocurre. Se entiende por genocidio cualquiera de

los actos perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

El deber de prevenir y detener el genocidio y las atrocidades masivas recae ante todo en el Estado. La comunidad internacional tiene un papel, a través

de los dictámenes de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que no puede ser bloqueado por la invocación de la soberanía. Aunque es un principio fundamental de la relación entre los Estados, la soberanía ya no protege exclusivamente a los Estados de la injerencia extranjera en nombre del derecho internacional. Al contrario, el Estado tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y debe rendir cuentas sobre ello. Existe, por lo tanto, una tensión entre aquellos miembros del sistema internacional que tienen una visión tradicional de la soberanía estatal, y aquellos que enfatizan las responsabilidades que tiene un Estado hacia sus ciudadanos.

La prevención del genocidio ganó espacio en el debate político internacional en enero de 2024 debido a la solicitud de Sudáfrica a la CIJ sobre las acciones presuntamente genocidas de Israel en su ofensiva sobre Gaza. La Corte se pronunció indicando a Israel una serie de medidas preventivas que debería adoptar para que eventualmente no se produzca acciones genocidas.

Más allá de la cuestión de la soberanía, los intereses políticos de los poderosos miembros del Consejo pueden socavar los esfuerzos para evitar que estallen o se intensifiquen los conflictos. Como resultado, incluso cuando hay señales de advertencia de una crisis inminente, la acción preventiva, o la mera discusión de una situación, puede demorarse o descartarse.

Desarrollo de la prevención

El final de la Guerra Fría y debido a las posteriores guerras en Ruanda, los Balcanes, y Timor Oriental, entre otros conflictos, parecieron abrir oportunidades para un enfoque preventivo. Un importante estudio de la fundación Carnegie Corporation of New York en los años 1990 estableció que se podría llevar a cabo prevención de corto plazo (alerta temprana), mediano plazo (operaciones de paz, estímulos económicos y políticos), y de largo plazo (abordar las causas profundas).

El informe Carnegie de la Comisión para la Prevención de Conflictos Mortales, indicó que la diplomacia o la acción preventiva puede distinguir entre medidas estructurales y medidas operacionales. Las estructurales se ocupan de las causas profundas de los conflictos y se llevan a cabo desde una perspectiva de largo plazo. Las operacionales son pasos inmediatos que puedan ayudar a prevenir que una crisis se transforme en un conflicto masivamente violento.

La Comisión Carnegie prestó atención también a las medidas de alerta temprana, o sea a la información que, facilitada por servicios de inteligencia, diferentes ONG, periodistas o investigadores, indican que puede haber una

crisis violenta. Pero la Comisión dejó en claro que en muchas ocasiones lo que falta no es información sino decisión política.

En los 1990 aumentó el número de conflictos internos, especialmente en África Subsahariana (incluyendo la tragedia de Ruanda), más los Balcanes. Esto le quitó legitimidad al Consejo de Seguridad y su capacidad de prevenir y gestionar conflictos.

En La Agenda para la Paz del entonces secretario general Boutros Boutros-Ghali (1992) trató de responder a esa situación y definió la diplomacia preventiva como la «acción para evitar que surjan disputas entre las partes, para evitar que las disputas existentes se conviertan en conflictos y para limitar la propagación de estos últimos cuando ocurran». El informe delineó el fomento de la confianza, la investigación, la alerta temprana, el despliegue preventivo y el uso de zonas desmilitarizadas como elementos de la diplomacia preventiva.

Por otra parte, Introdujo el término «consolidación de la paz en posconflicto» para señalar la relación complementaria entre la diplomacia preventiva y la consolidación de la paz como un nexo importante para las estrategias encaminadas a prevenir la ocurrencia y la recurrencia de conflicto.

En June 2001 el UNSG Kofi Annan hizo público el informe Prevention of Armed Conflict. Fue el primer informe completo de un secretario general sobre este tema. Distinguió entre prevención operativa, medidas tomadas en medio de una crisis inmediata, y prevención estructural, esfuerzos a largo plazo para abordar las causas fundamentales de un conflicto potencial (por ejemplo, desigualdad socioeconómica, discriminación étnica, falta de políticas participativas, derechos humanos, y abusos de derechos, entre otros factores.

Afirmó que las estrategias de prevención de conflictos deberían incluir ambos tipos de prevención, empleando «un enfoque integral que abarque medidas políticas, diplomáticas, humanitarias, de derechos humanos, de desarrollo, institucionales y de otro tipo tanto a corto como a largo plazo adoptadas por la comunidad internacional, en cooperación con actores nacionales y regionales».

El informe destacó, así mismo, la relación entre el desarrollo y la paz sostenible ofreciendo un total de veintinueve recomendaciones para diferentes partes del sistema de la ONU (incluido el Consejo de Seguridad), los Estados miembros, las ONG y la comunidad de donantes para ayudar a promover la prevención de conflictos.

Tanto el Parlamento como la Comisión de la Unión Europea, por su parte, ha abordado la prevención en diferentes oportunidades y documentos. De especial relevancia fueron el Programa de Gotemburgo para la Prevención de

Conflictos Violentos, y la Comunicación de la Comisión sobre la Prevención de Conflictos, ambos de 2001.

Durante los últimos 20 años, la UE ha usado su «poder blando» y múltiples instrumentos en políticas de prevención de conflictos. Como indicaron en 2018 los investigadores Ana E. Juncos y Steven Blockmans, la UE «se ha involucrado cada vez más en la prevención de conflictos y la promoción de una paz sostenible más allá de sus fronteras». Pero, «sigue enfrentándose a cuatro desafíos fundamentales en este ámbito: (1) cerrar la brecha entre alerta temprana y respuesta; (2) mejorar la cooperación con otros socios internacionales en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz; (3) mejorar la coordinación civil-militar; y (4) garantizar el empoderamiento de los actores locales».

La guerra contra el terrorismo

La discusión sobre la prevención desapareció en la práctica después del 11 de septiembre de 2001, siendo reemplazada por la «guerra contra el terror» y la «promoción de la democracia» a través de la fuerza en los Estados frágiles. El informe sobre amenazas y riesgos de la ONU (2004) disminuyó la importancia de la prevención. Por su lado, la recién creada Comisión para la Construcción de la Paz se orientó a situaciones de posconflicto.

Regularmente la prevención continuó siendo discutida en la Asamblea General de la ONU y en el UNSC, en informes especiales como los que hizo el Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz (2015). También en organizaciones regionales, especialmente la Unión Africana. En el caso latinoamericano, en las décadas de 1980 y 1990 se implementaron políticas de cooperación regional, medidas de confianza y resolución de conflictos que operaron como instrumentos preventivos.

La prevención regional

Guterres considera que se deben «incluir opciones para intensificar el apoyo de las Naciones Unidas a las capacidades regionales, en aspectos como las disposiciones de seguridad, la cooperación militar y la labor conjunta de consolidación de la paz, y la cooperación para encarar los complejos retos transnacionales que amenazan la paz y la seguridad, e incluso en otros nuevos, como los efectos del cambio climático en la seguridad».

Las instancias regionales, considera el secretario general, son imprescindibles para sostener la paz, prevenir la inseguridad y responder a ella, pero hay

que seguir consolidando estas actividades cruciales que constituyen la primera línea de respuesta. «Urge, afirma, cada vez más garantizar una financiación previsible para las operaciones de apoyo a la paz que se llevan a cabo en virtud del Capítulo VIII de la Carta, relativo a los acuerdos regionales, operaciones que cubren una importante laguna de nuestra arquitectura global de paz y seguridad y no deberían depender de arreglos *ad hoc*».

Las secuencias de la paz sostenible

Desde 2018, el secretario general impulsó la paz sostenible (o integral) que incluye mediación, resolución de conflictos, acuerdos de paz, construcción de paz, construcción del Estado, desarrollo, y acción humanitaria. Su llegada a la secretaría general de la ONU coincidió con el informe conjunto de Naciones Unidas con el Banco Mundial *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (2016).

Este informe recomienda, entre otras medidas: 1. Enmarcar la prevención de conflictos en los ODS; 2. Invertir en desarrollo inclusivo y sostenible, ocupándose de las desigualdades y la exclusión, reformando las instituciones para que sean más inclusivas, y que las estrategias de desarrollo estén informadas sobre los riesgos para prevenir el desgaste del tejido social que podría estallar en una crisis; 3. Fortalecer el papel de los Estados en prevenir conflictos; 4. Combatir la exclusión del acceso al poder político y la movilización social en favor de la violencia, especialmente en Estados débiles y en contextos de abusos de derechos humanos; 5. Promover el crecimiento económico y alivio de la pobreza junto con revisar las políticas tradicionales económicas; 6. Promover la participación de mujeres y jóvenes; 7. Mejorar la coordinación entre prevención, diplomacia, mediación, seguridad y política deben trabajar en coordinación; 8. Fortalecer los mecanismos multilaterales, el derecho internacional, la cooperación regional, renovar y reforzar los acuerdos de control de armas y de control de exportación de armas.

Asimismo, la prevención es ampliamente mencionada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Agenda 2030, en el Informe *Nuestro Futuro Común* de octubre 2022 y en la *Nueva Agenda para la Paz* (2023). Este último documento subraya la importancia de la prevención de conflictos y de la consolidación de la paz y que, a pesar de los reveses en diversas misiones, el mantenimiento de la paz sigue siendo «central» para la misión de la ONU.

En el informe *Nuestra Agenda Común*, el UNSG plantea como medidas preventivas, reducir los riesgos estratégicos, especialmente sobre armas nucleares profundizando en los acuerdos de control de armas de destrucción

masiva en vistas a su eliminación; profundizar los mecanismos de detección de riesgos y cómo enfrentarlos; indagar en las formas de violencia que son síntomas e indicadores de violencias estructurales, como la que se ejerce contra las mujeres; y fortalecer la prevención por parte de organizaciones regionales.

En los últimos años el concepto ha vuelto a ganar cierto espacio en medios políticos, especialmente la UE, la OCDE y algunos gobiernos. En 2018, la OCDE indicó en su informe anual sobre fragilidad estatal que «la paz no es un resultado directo o inevitable de la asistencia para el desarrollo. Se necesita un apoyo específico e intencional. Asimismo, abordar la fragilidad, prevenir los conflictos violentos y construir y mantener la paz no son esfuerzos fáciles ni a corto plazo. Requieren un compromiso constante tanto a nivel político como programático. Al mismo tiempo, no son necesariamente esfuerzos costosos, especialmente en comparación con el mantenimiento de la paz y otras formas de respuesta a las crisis».

En este aspecto de la comparación económica entre la prevención, lo que cuestan las guerras, las misiones de paz y las reconstrucciones posbélicas Guterres afirma:

Seguimos argumentando en vano que las inversiones en prevención y preparación se compensan sobradamente con los costos humanos y financieros que se evitan. La nueva agenda de paz podría incluir una serie de compromisos que permitan aportar los recursos necesarios para la prevención, incluso a nivel nacional, reducir los excesivos presupuestos militares y garantizar un gasto social adecuado, adaptar la asistencia para el desarrollo con el fin de abordar las causas profundas de los conflictos y defender los derechos humanos, y vincular el desarrollo a las oportunidades de desarrollo.

Interacciones y políticas anticipatorias

En la actualidad esta cuestión se aborda en centros académicos y de análisis político, en organizaciones regionales (como la Unión Africana), y en organizaciones de la sociedad civil. La Unión Europea cuenta, así también, con un sistema de alerta temprana.

Los avances en la teoría de la prevención desde la creación de las Naciones Unidas hasta la actualidad, las lecciones aprendidas y los diferentes instrumentos utilizados por los Estados, la diplomacia multilateral y otros actores para prevenir los conflictos armados son notables en diversos ámbitos: derecho internacional; derecho internacional humanitario y derecho de los derechos humanos; control de armamentos y otros tratados de paz y seguridad;

arquitecturas regionales de seguridad; medidas de fomento de la confianza; diálogo político; negociación y mediación; el papel de las mujeres en las negociaciones de paz; la consolidación de la paz y en la generación de resiliencia social; y la inclusión de la sociedad civil para la creación de estructuras de paz.

La teoría y propuestas sobre prevención pueden aplicarse en los análisis e interacciones entre los conflictos armados y otros problemas y riesgos globales que afectan al mundo, como la proliferación nuclear y los accidentes de energía nuclear, el cambio climático, las pandemias, las migraciones, los accidentes nucleares, las crisis humanitarias, la inseguridad alimentaria y energética, el nacionalismo autoritario violento, y los riesgos asociados con el uso potencial de poderosas nuevas generaciones de armas convencionales además de las armas químicas, biológicas y nucleares.

Una mayor comprensión de estas interacciones aumentará el conocimiento sobre áreas específicas que pueden requerir intervención con el objetivo de aumentar la resiliencia, la preparación, el papel de la ayuda internacional para el desarrollo, y ayudar a prevenir guerras y violencias organizadas que afectan crecientemente al sistema internacional.

Bibliografía

- A New Agenda for Peace, United Nations, julio de 2023, <https://dppa.un.org/en/a-new-agenda-for-peace> Versión en español: https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-07/N2319038_Spanish.pdf
- AGUIRRE, M. y P. LEWIS (2022), «Prevención de conflictos: cómo controlar los demonios de la guerra», *esglobal.org*, 18 de abril, 2022, <https://www.esglobal.org/prevencion-de-conflictos-como-controlar-los-demonios-de-la-guerra/> Versión en inglés: «Conflict prevention: Taming the dogs of war», *The World Today*, abril 2022, <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2022-04/conflict-prevention-taming-dogs-war>
- BAMBER-ZRYD, M. (2023), «ICRC engagement with armed groups in 2023», *Humanitarian Law & Policy*, 10 de octubre, 2023, <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2023/10/10/icrc-engagement-with-armed-groups-in-2023/>
- CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICTS, *Final Report*. New York, 1997, <https://www.carnegie.org/publications/preventing-deadly-conflict-final-report/>
- DESAI, H. (2020), «Conflict prevention in fragile contexts», OECD Development Cooperation Working Papers, n.º 78, OECD Publishing, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/041cbaf0-en>.

- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2002), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, Londres, <https://gsdrc.org/document-library/conducting-conflict-assessments-guidance-notes/>
- GOWAN, R. (2023), «¿Qué novedades trae la Nueva Agenda para la Paz de la ONU?», *esglobal.org*, 25 de julio, 2023, <https://www.esglobal.org/que-novedades-trae-la-nueva-agenda-para-la-paz-de-la-onu/>
- GUTERRES, A. (2017), *Afrontar el reto de la prevención*. Naciones Unidas, <https://www.un.org/es/chronicle/article/afrontar-el-reto-de-la-prevencion>
- HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, «EU conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation–2020», Brussels 10, 03, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6978-2021-INIT/en/pdf>
- INNERARITY, D. (2020), *Una teoría de la democracia compleja*. Madrid, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- JUNCOS, A. E. & S. BLOCKMANS (2018), «The EU's role in conflict prevention and peacebuilding: four key challenges», *Global Affairs*, volumen 4, números 2-3, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2018.1502619>
- KI-MOON, B. (2015), *Examen de Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*. 17 de junio. Nueva York: Naciones Unidas, <https://peacekeeping.un.org/es/high-level-independent-panel-peace-operations-review-of-united-nations-peace-operations>
- MACMILLAN, M. (2012), *La guerra: cómo nos han marcado los conflictos*. Madrid: Turner.
- MCGOLDRICK, C. (2015), «The state of conflicts today: Can humanitarian action adapt?», *International Review of the Red Cross*, Ginebra, https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc_97_900-11.pdf
- MIA, I. (Editor's Introduction) (2023), *Armed Conflict Survey 2023*. Londres: International Institute of Strategic Studies, <https://www.iiss.org/publications/armed-conflict-survey/2023/editors-introduction/>
- NACIONES UNIDAS, «Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)», Ginebra, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>
- NACIONES UNIDAS, *Nuestra Agenda Común, Informe del Secretario General*, 2021, <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/>
- NATHAN, L. (2019), «When the Flames are Licking at the Door: Standing Mechanisms for Conflict Prevention», *Global Policy*, volume 10, número S2, junio de 2019, <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12676>
- OECD (2023), *States of Fragility 2022*. Paris, <https://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>

- RAMSBOTHAN, O. *et al.* (2018), *Contemporary conflict resolution*, (4.^a edición). Cambridge: Polity Press (Capítulo 1 sobre resolución de conflictos; capítulo 5 acerca de prevención; y capítulo 7 sobre mediación).
- SECURITY COUNCIL REPORT, «In Hindsight: Can the Security Council Prevent Conflict?», New York, March 2017, https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-03/in_hindsight_can_the_security_council_prevent_conflict_6.php
- THE WORLD BANK AND THE UNITED NATIONS, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington D.C./New York, 1 de marzo, 2018, <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict>
- UNITED NATIONS, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York, diciembre 2004, https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf
- UNIÓN EUROPEA, EU External Action Service, «Conflict Prevention, Peace building and Mediation», 18 de agosto, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/conflict-prevention-peace-building-and-mediation_en
- UNIÓN EUROPEA, Resolución del Parlamento Europeo, 12 de marzo de 2019, sobre la creación de capacidad de la Unión en materia de prevención de conflictos y mediación, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0158_ES.html
- La Unión Europea y la prevención de conflictos. Documentos, *Papeles para la Paz*, número 77, 2002, https://www.fuhem.es/papeles_articulo/la-union-europea-y-la-prevencion-de-conflictos/