

**Cinco años después de Gotemburgo:
La Unión Europea y su potencial
en la prevención de conflictos**

Informe de la Conflict Prevention Partnership



This partnership is
financed by the
European Union



La *Conflict Prevention Partnership* (CPP) es financiada por la Unión Europea. La responsabilidad por los contenidos de su página web y todos los documentos producidos por la CPP yace únicamente en ésta y sus miembros, y de ninguna manera pueden considerarse como reflejo de la opinión de la Unión Europea

La *European Peacebuilding Liaison Office* es la única responsable por los contenidos de este informe.

Septiembre de 2006

Agradecimientos

La *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO) agradece a la Comisión Europea su apoyo a través de la *Conflict Prevention Partnership*, este informe se publica en el marco de este proyecto. La responsabilidad por el contenido de este informe yace únicamente en EPLO. EPLO agradece a Philippe Bartholmé (EPLO) el haber redactado este informe. Además, el informe se ha beneficiado de las contribuciones de Nicolas Beger (EPLO), Edward Bell (International Alert), Laura Davis (International Centre for Transitional Justice), Damien Helly (Saferworld), Steve Pullinger (International Security Information Service UEurope), Alessandro Rossi (Nonviolent Peaceforce) y Martina Weitsch (Quaker Council for European Affairs). También estamos agradecidos a las numerosas personas en la Comisión y en la Secretaría General del Consejo por sus comentarios, su tiempo y sus consejos a lo largo del proceso de redacción.

Índice

Prólogo.....	4
Por Benita Ferrero-Waldner, Comisaria europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad	4
Introducción.....	16
1. Gotemburgo y el progreso alcanzado desde entonces	17
1.1. El Programa de Gotemburgo:	17
1.2. Vacíos y deficiencias: dónde la UE necesita mejorar su acción	17
1.3. ¿Cómo avanzar?.....	22
2. Las actividades de prevención de conflictos de la UE: ¿Qué está sucediendo y qué se necesita?.....	24
2.1. Temas de seguridad	24
2.1.1. La situación de seguridad de Kalvela:	24
2.1.2. Desafíos de seguridad:	24
2.1.3. La UE y los temas de seguridad:	25
2.2. Gobernanza	31
2.2.1. La situación de gobernanza de Kalvela:	31
2.2.2. Los desafíos de gobernanza:	32
2.2.3. La UE y la gobernanza:	32
2.3. Estructuras económicas y sociales	35
2.3.1. Las estructuras económicas y sociales de Kalvela:	35
2.3.2. Los desafíos económicos y sociales:	35
2.3.3. La UE y los desafíos de las estructuras económicas y sociales:	36
2.4. Justicia Transicional	38
2.4.1. La situación de Kalvela:	38
2.4.2. Desafíos de la justicia transicional:	38
2.4.3. La UE y la justicia transicional	40
Conclusión	42
La <i>Conflict Prevention Partnership</i>	44
The European Peacebuilding Liaison Office – EPLO	45
ACRÓNIMOS	46

Lista de cuadros

Cuadro 1.	¿Qué es la prevención de conflictos?	18
Cuadro 2.	Sensibilidad ante el conflicto	21
Cuadro 3.	El caso de caso: Kalvela	23

Prólogo

Por Benita Ferrero-Waldner, Comisaria europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad

Discurso inaugural pronunciado durante el diálogo de la "Conflict Prevention Partnership" ¹ sobre "Cinco años después de Gotemburgo: la Unión Europea y su potencial en la prevención de conflictos, Bruselas, 12 de septiembre de 2006"

Señoras y Señores,

Romperé con la tradición del conferenciante evitando lanzarme en un meta-análisis de los desafíos de la prevención de conflictos, después de todo, como uno de mis anfitriones escribió en un artículo reciente "las grandes y abarcadoras teorías sobre el conflicto pueden ser buenas para los discursos, y seguramente, buenas para las leyes pero parece que nunca funcionan en la práctica".

Por lo tanto, me ajustaré a los aspectos prácticos.

Como saben, el informe que se presenta hoy es uno de los últimos en las series producidas por la *Conflict Prevention Partnership* (CPP). Nosotros en la Comisión estamos satisfechos con nuestro apoyo a la CPP. Ha sido una parte exitosa de nuestro proyecto piloto para una Red de Prevención de Conflictos, siendo un paso importante para alcanzar el objetivo de mejorar nuestra cooperación con los actores de la sociedad civil.

La CPP nos ha proporcionado valiosas oportunidades para el diálogo y para contribuciones analíticas al proceso de desarrollo de las estrategias y de la política de la Comisión.

Ahora, queremos construir sobre esta experiencia y continuar en el futuro nuestro trabajo con los actores de la sociedad civil. Así que permítanme comenzar – antes de entrar en materia – felicitando a todos los participantes de la CPP, y agradecerles el haber contribuido a nuestro objetivo común: un enfoque más efectivo de la resolución de conflictos por parte de la UE.

El informe "Cinco años después de Gotemburgo", que les presentará a continuación el Dr. Beger, es una valoración muy interesante de los logros y las deficiencias de la UE desde 2001. No quiero adelantarme a sus observaciones entrando en detalles, solo permítanme decir que el informe realiza comentarios muy válidos y profundamente interiorizados en el tema y los estudiaremos cuidadosamente.

Pero permitanme darles mi propia perspectiva sobre los logros alcanzados desde Gotemburgo.

Recuerdo claramente la importancia que adjudicamos al programa de Gotemburgo cuando lo adoptamos. Lo vimos como un hito en el desarrollo de una acción coherente de la UE en el escenario internacional. Sin embargo, como el informe de la CPP señala correctamente, el enfoque de largo plazo que presupone la prevención de conflictos se ve frecuentemente desplazada por los imperativos de la gestión de crisis de corto plazo. Gotemburgo sí marcó un nuevo punto de partida en un enfoque más riguroso y efectivo de la prevención de conflictos. La gestión de crisis y la prevención de conflictos son en cualquier caso actividades complementarias, y ambas se merecen nuestro completo compromiso político.

La audiencia estará familiarizada con el papel que la UE ha desempeñado al responder a algunos de los conflictos de más alto perfil en el mundo, como los de Sudán o Líbano. Me gustaría ahora ilustrar cómo nuestras actividades de prevención de conflictos evolucionaron desde Gotemburgo con nuestro trabajo sobre los conflictos que no siempre reciben la atención que se merecen por parte de los medios de comunicación.

¹ Nota del traductor: Podría traducirse como "Asociación para la Prevención de Conflictos" En este texto, se mantiene el nombre de esta iniciativa y el acrónimo de la misma en inglés.

1) Aceh

La prevención efectiva de conflictos requiere una estrecha coordinación entre los instrumentos de gestión de crisis a corto plazo y las medidas a largo plazo que trabajan sobre las causas raíz y la prevención de la re-emergencia del conflicto. En nuestro trabajo para apoyar la paz y la reconstrucción en Aceh, hemos hecho grandes progresos para alcanzar esta coordinación.

La Comisión financió las negociaciones de paz del Presidente Ahtisaari través de su Mecanismo de Reacción Rápida (MRR). La UE envió a Aceh una misión para monitorear la conformidad con el Acuerdo de Paz. Y al mismo tiempo la Comisión y los Estados Miembros, trabajando con la comunidad internacional, pusieron en marcha un paquete de medidas a largo plazo para apoyar el proceso de paz. Este se dirige a las cuestiones estructurales: reintegración de combatientes del Movimiento de Liberación de Aceh y de prisioneros; reformas de la administración local y promoción del estado de derecho, derechos humanos y democracia.

2) Transnistria

La rapidez es la esencia de la prevención de conflictos. Aun así, éste no era tradicionalmente un punto fuerte de la Comisión. Ahora sin embargo, con la introducción del Mecanismo de Reacción Rápida, podemos reaccionar rápidamente y tender puentes entre la crisis y la construcción de paz a largo plazo.

Gracias al MRR pudimos responder rápidamente a la apertura política entre Moldavia y Ucrania y movilizar una misión de monitoreo en sus fronteras a finales del año pasado. Ayudando a prevenir el tráfico de personas, el contrabando de mercancías, la proliferación de armas y el fraude aduanero, esperamos que la misión contribuya a una resolución pacífica del conflicto en Transnistria.

3) República Democrática del Congo

Nuestra destreza a la hora de utilizar los diferentes instrumentos de prevención de conflictos de la UE de manera complementaria está aumentando. En la República Democrática del Congo estamos financiando la reforma del sector de seguridad, un prerequisite esencial tanto para la seguridad interna y externa de un Estado y de su gente. También estamos apoyando la desmovilización y la reintegración de ex-combatientes y hemos colaborado en la preparación de las elecciones del último verano. La Comisión está trabajando conjuntamente con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) sobre el terreno. Por ejemplo, la semana pasada la Comisión facilitó fondos a la misión militar de EUFOR para llevar a cabo proyectos en Kinshasa. Y también estamos centrándonos en la reforma judicial y en la gobernabilidad sostenible.

Otro elemento importante de nuestro trabajo de prevención de conflictos de relevancia directa en la República Democrática del Congo es nuestro enfoque en el rol que los recursos naturales juegan en encender y sostener el conflicto. Apoyamos el Proceso de Kimberley sobre los diamantes de conflictos, y tomaremos la Presidencia del Proceso en 2007. También estamos trabajando sobre el conflicto de la madera e implementando nuestro plan de acción de la UE para la Imposición de la Ley Forestal, de Gobernabilidad y Comercio en algunos de países. Y estamos apoyando una mejor gestión regional de los recursos de agua compartidos.

Pero no quiero sonar complaciente o auto-felicitarlos. Sabemos que aún hay mucho por hacer para optimizar nuestro trabajo de prevención de conflictos. El conflicto no es inevitable y nunca debemos desanimarnos o aceptar que algunos conflictos sean demasiado

insolubles como para ser prevenidos. Antes de concluir, permítanme compartir con ustedes algunas de nuestras prioridades en la búsqueda de una intervención aún más efectiva.

1) Coherencia y Coordinación

Aunque hemos mejorado la coherencia y la coordinación de los diferentes instrumentos de prevención de conflictos de la UE, hay aún espacio para progresar. Quizás estén familiarizados con el documento de trabajo publicado por la Comisión en junio, que contiene algunas propuestas prácticas para una mayor coherencia, efectividad y visibilidad de la acción externa de la UE.

Ya hemos comenzado a poner estos aspectos en práctica, la semana pasada participé en la primera de las seis reuniones mensuales propuestas entre la Presidencia, la Comisión y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en la que se revisaron las acciones externas de la UE y se discutieron las prioridades. Estamos avanzando en la simplificación de los procedimientos para permitirnos responder de forma más flexible. Y estamos empezando a implementar el programa de intercambio entre la Comisión, el Consejo y los Estados Miembros, y a utilizar nuestra amplia red de delegaciones de una forma más estratégica.

2) Política Europea de Vecindad

Estamos también extendiendo la serie de herramientas de prevención de conflictos. La Política Europea de Vecindad (PEV) está diseñada para promover la estabilidad, la seguridad y la prosperidad y así mitigar el potencial de los conflictos. Y los Planes de Acción de la PEV enumeran actividades específicas de prevención de conflictos. Pusimos gran énfasis en los temas de gobernabilidad, incluyendo la reforma del sector de seguridad, lo cual significa una contribución vital para prevenir los conflictos.

Quiero explotar a fondo el potencial de la PEV para contribuir a la prevención de los conflictos en Moldavia, en Caucazo del Sur, y en la región del Mediterráneo. Eso significará fortalecer los lazos entre la sociedad civil y el gobierno, y animando a que éstos se sientan dueños del proceso.

Esto es también una contribución importante para desarrollar la sensibilidad ante los conflictos, es decir, asegurar que todas nuestras políticas y programas consideren el posible impacto que pueden tener sobre posibles conflictos.

3) Seguridad Humana

La Comisión apoya decididamente el concepto de seguridad humana, poniendo a los individuos en el corazón de los asuntos de seguridad. La Presidencia Finlandesa está dando pasos para reforzar el compromiso de la UE en esta línea de acción, y estaremos trabajando activamente con ellos en los próximos meses para traducir esto en la práctica.

Ya hemos alcanzado mucho a través de nuestras actividades en el campo de las minas personales, en la reforma del sector de seguridad, temas de género y gestión de recursos naturales. Nuestra tarea para el futuro es construir sobre estos esfuerzos.

Trabajaremos sobre el enfoque interdisciplinar en el apoyo de la UE para la Desmovilización, el Desarme y la Reintegración e implementando nuestra propuestas de mayo sobre la reforma del sector de seguridad.

Y estaré considerando en particular como podemos dar impulso a nuestro trabajo en temas de género. Aunque tenemos algo de experiencia en apoyar la participación de las mujeres en la construcción de paz en países como Afganistán y Colombia, podríamos hacer mucho más. Veo la necesidad de más políticas y trabajo operativo en esta área en el año entrante.

4) Contacto con la sociedad civil

Finalmente, como mencioné al comienzo, queremos profundizar aún más nuestros contactos con la sociedad civil, construyendo sobre la experiencia con la CPP.

A corto plazo vamos a continuar financiando la Red de Prevención de Conflictos para fortalecer las redes entre los distintos actores de la sociedad civil, y vamos a lanzar una convocatoria de propuestas más tarde este año.

En el futuro, esperamos que esto esté integrado en una asociación para la construcción de paz que estamos planificando establecer con el nuevo Instrumento de Estabilidad, cuyo objetivo será permitir una asociación más cercana y más operativa con ONGs europeas especializadas en este tema.

Señoras y Señores,

Como pueden ver, tenemos mucho trabajo para mantenernos ocupados. Que es como debe ser: prevenir los conflictos violentos es uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo. Como indica el informe de hoy "La UE tiene el potencial para ser un actor crucial en la prevención de conflictos...[con] el presupuesto de ayuda más grande, el mercado más grande del mundo, lazos históricos y culturales con las regiones más sensibles y presencia política en la mayor parte de los foros económicos".

Es mi trabajo que avancemos más para alcanzar ese potencial. Necesitamos tener coraje para abrir caminos e intentar nuevos enfoques.

Agradezco a la CPP una vez más por su contribución y les deseo discusiones productivas esta tarde.

Resumen

Introducción:

En los últimos años la Unión Europea (UE) se ha convertido en un destacado actor internacional, aumentando su implicación en las regiones y países afectados o con tendencia al conflicto violento. La UE es un actor económico poderoso que provee actualmente la mayor parte de la ayuda internacional al desarrollo. Tiene además una amplia gama de instrumentos de política que le permiten ser un actor importante en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis. Aun así, la UE por si sola no puede responder a todos los desafíos. Sus recursos y capacidades son, y seguirán siendo, limitadas, lo que significa que se deben definir prioridades y se deben construir y desarrollar asociaciones con otros actores.

Este informe parte de la evidencia de que - mientras la prevención de conflictos como concepto no es popular entre la mayor parte de los que toman decisiones políticas dada la falta de rédito político en el ámbito doméstico - la implicación preventiva, coherente y a largo plazo tiene ventajas financieras, de seguridad global y de índole humanitario. La prevención de conflictos es más un proceso que una política como tal. Es una manera de diseñar, dar forma e implementar políticas que fomenten las actitudes, los comportamientos y las condiciones estructurales en la sociedad - incluyendo las estructuras políticas y militares - que sienten las bases para un desarrollo social y económico pacífico, estable y, en última instancia, próspero.

Hace cinco años, el Consejo Europeo reconoció la importancia de la prevención de conflictos adoptando en Gotemburgo el Programa de la UE para la Prevención del Conflicto Violento, lo que significa un compromiso importante con políticas de prevención de conflicto a largo plazo respondiendo a temas de voluntad política, de instrumentos de la UE, y de coherencia en las políticas y de implementación. Lamentablemente, debido al contexto significativamente alterado de seguridad global, la gestión de crisis a corto plazo se ha convertido en la prioridad y la comprensión del concepto de prevención de conflictos no ha aumentado por parte de los responsables de tomar las decisiones políticas.

Por eso, es hora de reflexionar sobre los logros prácticos de Gotemburgo hasta la fecha, y las herramientas y mecanismos innovadores que ha utilizado. Al mismo tiempo - y en el espíritu del Programa de Gotemburgo - necesitamos analizar los desafíos pendientes y determinar cómo los mecanismos de la UE se pueden combinar para afrontar tales desafíos eficazmente. La UE se ha implicado notablemente en este proceso, con los sucesivos informes sobre prevención de conflictos de la Presidencia, de los cuales el último se centra en una evaluación de Gotemburgo, y la organización de una conferencia en mayo de 2006 sobre: "¿Cuál es el Futuro de la Prevención de Conflictos de la UE? Cinco años después de Gotemburgo y cómo avanzar?" coorganizada por la Presidencia Austriaca, la Comisión Europea y EPLO. Este informe, escrito por EPLO en el marco de la *Conflict Prevention Partnership* y financiado por la Comisión Europea, quiere dar un paso más en esta evaluación desde una perspectiva de la sociedad civil.

Este informe presenta un breve análisis del estado de la situación en relación con la prevención de conflictos de la UE hoy, pero principalmente ofrece una reflexión sobre las áreas en las cuales se pueden realizar progresos significativos en mejorar la voluntad política que menoscava la prevención de conflictos, en el desarrollo de los instrumentos de la UE, y sobre todo en mejorar la coherencia y la implementación de la UE. El análisis se centra en el potencial para la construcción de paz de la UE en cuatro áreas principales de prevención de conflictos: seguridad; gobernanza; asuntos económicos y sociales; y justicia transicional, y aplica esas áreas temáticas principales a un estudio de caso de un país ficticio para ayudar a identificar los vacíos que necesitan ser subsanados para alcanzar un impacto real antes del 2010. La elección de usar un estudio de un caso ficticio permite presentar recomendaciones en forma genérica.

Conclusiones generales:

En un plano más general de políticas, el informe se centra en temas de voluntad política, en la coherencia de las políticas, en la sensibilidad ante los conflictos y en la interacción con las organizaciones internacionales y los actores no gubernamentales.

El fracaso en prevenir el estallido y la reaparición de los conflictos violentos tiene enormes costes humanitarios, financieros y políticos. Aún así, a pesar de los estudios que demuestran que la prevención de conflictos ofrece beneficios² económicos, políticos y de desarrollo a largo plazo, la UE continúa invirtiendo más tiempo y dinero en desarrollar sus capacidades de gestión de crisis y acción anti-terrorismo en vez de desarrollar sus instrumentos de prevención de conflictos que van *contra la corriente*. En el Programa de Gotemburgo, la UE reconoce la primacía de la prevención de conflictos sobre la gestión de crisis, es decisivo establecer con más claridad cómo la UE se refiere a las actividades en estas áreas y cómo las concibe. En última instancia detrás de ambos enfoques, la gestión de crisis y la prevención de conflictos, está la intención de ayudar a alcanzar y sostener la paz y a afrontar las causas subyacentes y las consecuencias que surgen de un conflicto violento. Aún si las líneas de financiación pueden ser diferentes en la práctica, conceptualmente, la respuesta a las crisis necesita ser incorporada como *un* aspecto dentro de un enfoque integral hacia la construcción de la paz en vez de ser una operación diferente. Un importante obstáculo para su propio éxito global como la “promoción sistemática de las acciones de política que se refuerzan mutuamente a través de los departamentos y agencias gubernamentales creando sinergias para alcanzar los objetivos acordados”.³

La Comisión Europea (CE) tiene de hecho una extensa serie de instrumentos para acción preventiva estructural a largo plazo y directa a corto plazo, desde el monitoreo de elecciones hasta reformas de la policía y la justicia y entender los recursos naturales como impulsores de los conflictos. En el segundo pilar, el Consejo ha hecho avances que han sido bien acogidos en el campo de las estructuras y capacidades para la gestión de crisis por parte de actores civiles y militares, de diálogo diplomático y, de forma creciente, en los esfuerzos de diplomacia preventiva y de mediación. Sin embargo, aunque hay progresos en el debate de la coherencia en las políticas, la mayoría de las actividades de la Comisión y del Consejo son usadas de una forma limitada y sin estar incorporados en un enfoque coherente y sensible ante el conflicto. Esto también se refleja en la tendencia de la UE de no monitorear sus actividades en el campo del comercio, el desarrollo, y el medio ambiente en sus impactos en contextos propensos a transformarse en conflictivos o afectados por el conflicto como también en la comunicación poco eficaz entre Bruselas y las delegaciones y notablemente entre los pilares que luchan por sus competencias legales. El informe hace algunas sugerencias concretas sobre cómo tratar algunos de estos temas de coherencia. Si la UE quiere usar todos sus instrumentos eficientemente, existe una necesidad real de institucionalizar la sensibilidad ante los conflictos en todas las políticas de la UE que sean relevantes.

Mejorar la efectividad de la UE en la prevención de los conflictos depende de la adopción y de la implementación de enfoques sensibles ante los conflictos en las políticas de desarrollo junto con la cooperación económica, la respuesta a las crisis, y la asistencia técnica. El informe promueve una visibilidad más alta al concepto de sensibilidad ante los conflictos i.e. la necesidad de asegurar que todas las políticas que se aplican en un área de conflicto

² Malcolm Chalmers, *Spending to Save - Is conflict-prevention cost-effective?* CICS documento de trabajo 1, abril 2005. Ver también *In Larger Freedom*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, marzo 2005

³ OCDE CAD, resumen de políticas sobre coherencia de políticas, Julio 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>. En un informe publicado por BOND, Paul Hoebink del Centro Internacional de Temas de Desarrollo de Nijmegen (*Centre for International Development Issues Nijmegen*) define la “coherencia de políticas” como ‘la no ocurrencia de políticas o resultados de políticas que sean contrarios a los objetivos predeterminados de esa política’. Ver BOND, *The Networker*, August 2006, <http://www.bond.org.uk/networker/aug06/EUpolicies.htm>

evitan exacerbar las tensiones⁴ y llevar adelante análisis del contexto de forma sistemática. En un contexto dado, todas las tensiones de índole socio-económico y político, las causas raíz y los factores estructurales son relevantes para la sensibilidad ante el conflicto porque todas tienen el potencial de tornarse violentas. El concepto de sensibilidad ante el conflicto aún tiene que ser entendido y adoptado por los que toman decisiones y los profesionales de la UE en Bruselas y dentro de las delegaciones de la CE. Aplicarlo requiere no sólo basar el diseño de programas en el análisis pero también asegurar el seguimiento operativo en coordinación con la plantilla de empleados de la UE y la capacidad financiera y en la armonización no sólo entre los pilares pero también entre los Estados Miembros.

El estudio de caso de Kalvela, desarrollado para fines de capacitación sobre construcción de la paz, presenta exhaustivos antecedentes de una situación ficticia, no relacionada con ninguna región en especial, sobre la cual el informe analiza los temas centrales de la prevención de conflictos: Seguridad, Gobernanza, Temas Económicos y Sociales y Justicia Transicional.

En el campo de la seguridad, la Reforma del Sector de Seguridad (RSS) es un concepto clave para el cual la UE tiene un marco de política conjunta desde junio de 2006. Los programas de RSS apoyan una amplia gama de objetivos claves incluyendo la reducción de la pobreza, la prevención de conflictos, la reconstrucción post-conflicto y la reconciliación, la promoción de los derechos humanos y la democratización. El desafío más grande para una implicación más eficaz de la UE en la RSS es, sin embargo, mejorar la coordinación interpilares, transformar los intereses en competencia en las instituciones de la UE y los Estados Miembros en un proceso de colaboración y reunir a las capacidades que están separadas en un reclutamiento conjunto y en mecanismos de capacitación. Aún si la necesidad de establecer a la RSS en los instrumentos Comunitarios se menciona normalmente en todos los informes anuales de la Presidencia sobre la prevención de conflictos, en la práctica se ha hecho poco en el terreno a niveles de Delegaciones donde la concienciación sobre los procesos recientes de RSS en Bruselas sigue siendo limitada.⁵ Además, la carrera interpilares contra el tiempo para asegurar su predominio sobre la seguridad, la cual surge al comienzo del fracaso del servicio de acción externo – y que hizo de las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (ALPC) “la manzana de la discordia” – es una inhibición común que amenaza con causar incoherencia y prioridades insuficientes en los años próximos a través de la influencia improductiva que ha tenido en las Perspectivas Financieras (2007-2013).

Igualmente ligados al tema de seguridad están los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) los cuales buscan desarmar a los combatientes recolectando las armas, desmovilizándolos y ayudando a los individuos y a los grupos a reintegrarse en la comunidad⁶. Estos programas se han convertido en una parte integral de los acuerdos de paz en muchos países, pero su éxito sigue siendo limitado. En primer lugar, cualquier proyecto de DDR debe estar basado en un buen análisis de la situación, tomando en consideración todos los aspectos del rol de los ex-combatientes en la sociedad – incluyendo un enfoque particular sobre las mujeres y los niños – y temas de seguridad más amplios en la comunidad, mientras que la falta de financiación puede llevar a un vacío entre lo prometido y lo que eficazmente se realiza, creando frustraciones y tensiones. Los proyectos de DDR deben también capitalizar y fortalecer los proyectos de desarrollo de la comunidad ya planificados y vice versa. Esto también requiere trabajar con los empresarios y las compañías locales, y cualquier proyecto de DDR tiene que estar enraizado a nivel comunitario. La DDR tiene que ser tratada de forma integral, evitando notablemente desvincular las dos primeras “Des” de corto plazo de la “R” de más largo plazo.

⁴ *Conflict Sensitive Approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding – A resource pack*, Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert, Saferworld, 2004

⁵ Heiner Hänggi and Fred Tanner, Promoting Security Sector Governance in the UE's Neighbourhood, Chaillot Paper #80, ISS UE, July 2005, p.35.

⁶ Esta descripción de DDR está principalmente tomada del Informe de la CPP de *International Alert* sobre “The UE and DDR: Supporting Security and Development”, July 2006

Los niveles bajos de buena gobernanza son una causa raíz clave del conflicto violento, i.e. la capacidad de un gobierno de responder a los derechos y necesidades de sus ciudadanos y cómo estos ciudadanos son capaces de hacer que su gobierno les rinda cuentas⁷. La Comisión tiene una amplia variedad de medios a su disposición para iniciativas a largo plazo en este campo, de hecho acaba de publicar una nueva Comunicación sobre el apoyo a la gobernanza⁸. Sin embargo, la implementación de proyectos de gobernanza con un enfoque de prevención de conflictos y el establecimiento de temas de gobernanza en las acciones externas siguen siendo bajos en la realidad. Las agencias de financiación, incluyendo la UE, tienen que aceptar que la ayuda es fungible, concentrándose en construir la capacidad de las instituciones a través de consultores técnicos, equipamiento y capacitación. La UE ha demostrado ser bastante activa en este campo en los últimos años, particularmente bajo la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), centrándose en el respeto a la ley, la administración civil, la policía, el apoyo electoral, etc. Estas medidas a corto plazo de enviar profesionales internacionales (como abogados, policías o expertos en prisiones) no están basadas en capacidades locales y por lo tanto son frecuentemente ineficaces para asegurar que los principios democráticos fundamentales sean implementados ya que estos expertos apenas conocen el país. Las medidas a largo plazo tales como las actividades de capacitación, apoyo comunitario al diálogo y a las prácticas democráticas como también el apoyo a ONGs y a defensores de derechos humanos son necesarios y la conexión entre ellos, cuando existe, es demasiado débil. Las reformas exitosas a largo plazo a menudo incluyen un cambio profundo de comportamiento y valores. Existe por lo tanto una necesidad de pasar de un enfoque de gobernanza a corto plazo, centrado en aspectos técnicos de reformas de gobernanza, notablemente construyendo instituciones y promoviendo un marco transparente y eficaz para normas y regulaciones, a una visión a largo plazo de ayuda al país para que pueda salir de su dependencia de la ayuda externa, lo cual al final determinará el éxito de sus programas de gobernanza, evitará conflictos y mejorará la vida del ciudadano común.

Los temas de índole económica y social juegan un papel crucial en impulsar y perpetuar los conflictos violentos. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) considera que la distribución desigual de los beneficios o cargas, la marginalización de los grupos vulnerables o de regiones geográficas, y las pérdidas relativas son factores que pueden causar o desencadenar un conflicto⁹. Además, se tiene que reconocer que la ayuda al desarrollo, las políticas comerciales y la promoción de la inversión extranjera pueden alimentar el conflicto involuntariamente, fomentando la corrupción, aumentando la competencia por recursos escasos y distorsionando los sistemas económicos tradicionales.

Es esencial también implicar al sector privado en la respuesta a una crisis, al comercio ilegal y a la explotación de los recursos naturales que con frecuencia agravan el conflicto y crean economías de guerra. La Comisión Europea responde a estos desafíos con dos enfoques: "los diamantes de conflicto" (Kimberly) y la Propuesta para un Plan de Acción de Implantación de la Ley Forestal, de Gobernanza y Comercio, adoptada en 2003. Ambos son avances prometedores. Sin embargo, aún cuando los documentos oficiales relacionan el comercio y la prevención de conflictos, a la política comercial de la UE le faltan aspectos cruciales de sensibilidad ante el conflicto. Esto contradice el trabajo más global de la UE en la prevención de conflictos y construcción de paz. Lamentablemente, la UE muestra poca convicción en este diálogo político con poderes globales emergentes cuando otros intereses comerciales están involucrados. La UE debe evaluar el impacto de su política comercial, específicamente para analizar hasta qué punto la implementación de los Acuerdos de

⁷ Esta definición está basada en el Documento Blanco del Departamento de Desarrollo Internacional (En inglés, Department for International Development – DFID) on *International Development, 'eliminating world poverty: making governance work for the poor'*, 13 July 2006, p.18

⁸ Comunicación de la Comisión sobre "Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonised approach within the European Union", COM (2006) 421 final, 30.08.2006. Ver también la evaluación independiente de la CE sobre el apoyo a la Gobernanza en terceros países,

http://ec.Europa.UF/comm/UEuropeaid/evaluation/document_index/2006/884_docs.htm

⁹ OCDE CAD, *Peace-building overview*, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/33/35034078.pdf>

Asociación Económica (AAE) pueden exacerbar el conflicto. Usando Kalvela como un ejemplo, cuya principal actividad económica es la agricultura, la Política Agrícola Común (PAC) de la UE también tiene que ser reformada para asegurar que no alimente negativamente los conflictos destruyendo sus economías locales. Además, la frecuente y común exclusión de las mujeres de todas las oportunidades económicas tiene que ser abordada específicamente. Por último, pero no por eso menos importante, el informe se refiere a temas de justicia transicional, centrándose en los desafíos que las sociedades de post-conflicto, o en transición democrática y que se encuentran con un legado de abusos masivos. El desafío de enfrentarse con abusos del pasado es a menudo muy difícil de tratar. En contextos de transición, la exigencia de justicia está casi en su ápice, pero la posibilidad de garantizarla es muy baja, dada la falta de capacidad y la falta de voluntad política o ambas. Existe, de hecho, la certeza de que la justicia que merecen las víctimas no puede ser conseguida totalmente. Así, mientras los procesos penales de aquellos que tienen la mayor responsabilidad por abusos en el pasado son comúnmente esenciales para prevenir futuros conflictos, esos procesos son insuficientes para tratar con los prejuicios del abuso en el pasado. En la práctica, se requieren otros mecanismos e intervenciones. Éstos pueden incluir el establecimiento de comisiones de la verdad, programas de reparación a las víctimas y reformas en los sectores de justicia y seguridad. En términos generales, los procesos penales son preferentemente llevados a cabo a nivel nacional, donde tienen el mayor potencial de contribuir a la disuasión y la restauración de la confianza en el estado de derecho.

Un desafío particular es el tratamiento de la violencia por motivos de género y encontrar formas de abordar abusos de este tipo. A través de la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), la CE apoya una amplia gama de programas que buscan fortalecer el estado de derecho en países o regiones. La CE considera la lucha contra la impunidad por violaciones de derechos humanos como una prioridad en construir sociedades estables y pacíficas. La CE ha también apoyado firmemente, política y financieramente, los diferentes tribunales internacionales y ha financiado proyectos para reforzar la lucha contra la impunidad a nivel local. Esto contrasta con el hecho de que los programas de la CE y misiones de la PESD han puesto menos atención en otros importantes mecanismos de justicia transicional, tales como las comisiones de la verdad y los programas de reparación a las víctimas. Además, éstos no se han enfocado activamente en los sistemas de justicia tradicionales o informales, lo cual a veces resulta clave para llenar el llamado vacío de impunidad en un contexto particular. La UE necesita aumentar sus capacidades en el área de la justicia transicional y crear más y mejores lazos entre la justicia, la gobernanza y la seguridad.

En conjunto, el informe concluye que la UE tiene todos los medios para ser completamente eficaz en el campo de la prevención de conflictos, desde la seguridad hasta la cooperación al desarrollo, el comercio y la energía, pero falla al utilizar estos instrumentos en una forma coherente. La adopción y la implementación de enfoques sensibles a los conflictos en estos instrumentos mejoraría considerablemente la eficacia de la UE. Los instrumentos de la UE no deberían verse como mecanismos sino como herramientas para alcanzar objetivos concretos: asegurar la paz y mejorar la vida de los ciudadanos comunes. Mejorar la cooperación con los actores externos (organizaciones internacionales o regionales pero también ONGs) como así también desarrollar internamente el nivel de conocimientos y habilidades ayudará a mejorar la acción de la UE en la prevención de conflictos.

Está aún por verse si en los próximos años la Unión Europea, es decir, los Estados miembros y las instituciones Europeas, es capaz de desarrollar la voluntad política para realmente implementar sus políticas de una forma menos fragmentada y más coherente.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales para todas las áreas de prevención de conflictos:

1. Dar **prioridad política a la prevención de conflictos** más que a la respuesta a las crisis. Ésta última tiene que continuar siendo un aspecto de un enfoque integral hacia la paz sostenible.
2. Implementar totalmente las recomendaciones realizadas en los sucesivos informes sobre prevención de conflictos de las Presidencias de la UE.
3. Concentrarse más eficazmente en los medios políticos y económicos de la UE para ayudar a tratar las causas raíz de los conflictos.
 - a. Aprovechar la oportunidad que brindan las discusiones sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 para sacarle provecho a la amplia gama de instrumentos de la Comisión que pueden ser útiles en todas las etapas de la prevención de conflictos. En particular, los Instrumentos de Estabilidad, Desarrollo y Derechos Humanos deberían posibilitar financiación para actividades de prevención de conflictos.
 - b. Asegurar que las misiones civiles de gestión de crisis estén insertadas en una estrategia de prevención de conflictos a largo plazo.
4. Mejorar la eficacia de las actividades de prevención de conflictos.
 - a. Todos los programas y políticas de la UE que puedan tener un impacto sobre los conflictos o potenciales conflictos deben ser diseñados e implementados en una forma **sensible al conflicto**, basados en serios y exhaustivos **análisis de los conflictos**.
 - b. **Mejorar los conocimientos y las habilidades internas** en el campo de la prevención de conflictos y en cómo adoptar un enfoque sensible al conflicto a través de la capacitación y la concienciación de los profesionales responsables de diseño de políticas y de programas en todas las unidades de relevancia dentro del Secretariado del Consejo y de la Comisión.
 - c. Desarrollar y reforzar la cooperación con organizaciones internacionales, regionales y organizaciones no gubernamentales. Implicar a la **sociedad civil local** es la única forma de asegurar la sostenibilidad de las políticas.
5. Asegurar **la coherencia en las políticas** entre la Comisión y el Consejo, dentro de estas instituciones, y entre la UE y los Estados Miembros.
 - a. Para ser coherentes, los programas y objetivos de la UE también tienen que ser flexibles, dentro de las instituciones de la UE y con los Estados Miembros y otras organizaciones.
 - b. Mejorar los canales de comunicación entre los diferentes Direcciones Generales (DG) de Relaciones Externas dentro de la Comisión (clave resultan Relaciones Externas, Comercio, Desarrollo y EuropeAid).
 - c. El establecimiento de la Célula Europea Coordinadora de Construcción de Paz permitiría alcanzar mayor coherencia y coordinación más allá de las instituciones de la UE y superar las divisiones institucionales. Sólo superando estas deficiencias estratégicas la UE hará realidad sus ambiciones de ser un actor más activo, capaz y coherente en la promoción de la paz y seguridad internacionales.
6. Prestar especial atención a los **temas de género** en todas las áreas, particularmente en relación a la situación de las mujeres.

Recomendaciones específicas para cada área:

1. Seguridad:

- a. Continuar desarrollando el concepto de la UE para la RSS sobre la base de las mejores prácticas a nivel internacional y las lecciones aprendidas y trasladar eficazmente el marco de políticas conjunto a acciones operativas en la comunidad y de la PESD.
- b. Fortalecer el control civil de todo el sistema de seguridad.
- c. Enfatizar las oportunidades económicas para ex-combatientes.
- d. Abordar a la DDR de una forma global, evitando desvincular las dos "D" de la "R" a más largo plazo.
- e. Plantear como importantes los temas de armas ligeras en todos los programas de seguridad, desarrollo y gobernanza.

2. Gobernanza:

- a. Integrar mejor el enfoque de gobernanza a corto plazo centrado en los aspectos técnicos de la visión a más largo plazo que promueve el diálogo, la independencia y la paz sostenible.
- b. Luchar contra la corrupción debe ser una prioridad. La élite corrupta socava el proceso de construcción de confianza entre las autoridades y la gente, reduciendo las oportunidades de obtener apoyo público a un proceso de paz a largo plazo. La corrupción también contribuye a dividir a las comunidades.
- c. Capacitar a la sociedad civil local. La libertad de la sociedad civil, incluyendo a los medios de comunicación, tiene que ser una prioridad para la UE, especialmente en el monitoreo de la implementación de políticas en el país.
- d. Existe una necesidad de centrarse en la separación de poderes. Esta división debe asegurar un sistema efectivo de controles y equilibrios, donde cada cuerpo (ejecutivo, legislativo, judicial pero también la sociedad civil) cumplan su papel eficazmente.

3. Temas Económicos y Sociales:

- a. La política de la UE tiene que centrarse en la creación de oportunidades de trabajo en los países. La creación de empleos es la principal herramienta de desarrollo para la prevención de conflictos y es esencial para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- b. La UE debe asegurar que sus políticas y programas contribuyan a reducir las desigualdades sociales.
- c. La política comercial de la UE necesita integrar de forma crítica enfoques sensibles a los conflictos.
- d. El Proceso de Kimberley, muy útil para combatir los diamantes de conflicto, debe ser tomado como un ejemplo para otros recursos extraíbles que exacerban los conflictos.
- e. Se debe hacer más para animar a las empresas de la UE con actividades en la región a adherirse a los principios de responsabilidad social corporativa.
- f. La UE debe asegurarse que las actividades de prevención de conflictos sean sensibles a los temas de VIH/SIDA, siempre que sean relevantes.

4. Justicia Transicional:

- a. La UE debe considerar realizar o financiar encuestas para reunir información sobre las víctimas y encuesta de opinión pública sobre las medidas de justicia transicional propuestas en particular en países donde la UE está implicada.
- b. En los casos apropiados, la UE debe enviar u organizar misiones independientes de recabación de datos para (i) evaluar temas y opciones de justicia transicional a nivel nacional, y (ii) realizar recomendaciones estratégicas para la acción de la UE.
- c. La UE debe organizar misiones de expertos en fortalecimiento de capacidades para trabajar en contextos transicionales con los actores clave del ámbito político y de la sociedad civil. Puede también buscar organizar o financiar conferencias nacionales e internacionales sobre las opciones de justicia transicional.
- d. La UE debe considerar el brindar más apoyo financiero y logístico para mecanismos específicos de justicia transicional (por ejemplo, comisiones de la verdad y cuerpos de investigación) y para los actores de la sociedad civil que los apoyan.
- e. La UE debe considerar crear una lista de puntos de verificación y a tener en cuenta en relación a la justicia transicional que debería ser consultada en el curso del diseño y del desarrollo de cualquier misión de la PESD. También podría evaluar los méritos para establecer un instituto de capacitación o un programa de capacitación sobre justicia transicional para empleados e instituciones de la UE.
- f. La UE debe producir un manual práctico sobre justicia transicional que esté disponible para todos los empleados y profesionales de la UE trabajando en misiones de la PESD o en delegaciones de la UE. Podría también crear y mantener una base de datos o roster de expertos en el campo de la justicia transicional de la UE y de organizaciones no gubernamentales.

Introducción

En los últimos años la Unión Europea (UE) se ha convertido en un destacado actor internacional, aumentando su implicación en las regiones y países afectados o con tendencia al conflicto violento. La UE es un poderoso actor económico que ahora provee la mayor parte de la ayuda internacional al desarrollo. Tiene además una amplia gama de instrumentos de política que le permiten ser un actor importante en la prevención de conflictos.

Aun así, la UE sola no puede responder a todos los desafíos. Sus recursos y capacidades son, y seguirán siendo, limitados, lo que significa que se deben definir prioridades y se deben construir y desarrollar asociaciones con otros actores.

Hace cinco años, el Consejo Europeo adoptó en Gotemburgo el Programa de Prevención de los Conflictos Violentos de la UE, lo que significó un importante compromiso con las políticas de prevención de conflicto a largo plazo. Lamentablemente, desde entonces, algunos de los elementos de la agenda internacional han cambiado. Por ejemplo, los ataques terroristas del 11 de septiembre, Bali, Londres, Madrid, y muchos otros; la expansión de las redes criminales; y el tema inevitable de la seguridad energética han alterado significativamente el contexto global para la UE como un actor de desarrollo y prevención de conflictos. El resultado ha sido que la gestión de crisis a corto plazo se ha convertido en una prioridad.

Es necesaria una reflexión sobre los logros prácticos de Gotemburgo hasta la fecha, y las herramientas y los mecanismos innovadores que ha desplegado. Al mismo tiempo, – y en el espíritu del Programa de Gotemburgo – necesitamos analizar los desafíos que aún quedan y determinar cómo los mecanismos existentes de la UE pueden ser combinados para afrontarlos eficazmente. La UE se ha implicado en este proceso, notablemente con los sucesivos informes sobre prevención de conflictos de la Presidencia, de los cuales el último se centra en una evaluación de Gotemburgo, y la organización de una conferencia en mayo de 2006 sobre: “¿Cuál es el Futuro de la Prevención de Conflictos de la UE? Cinco años después de Gotemburgo y ¿cómo avanzar?” coorganizada por la Presidencia Austríaca, la Comisión Europea y EPLO. Este informe, por lo tanto, contribuye a una evaluación más profunda del programa de Gotemburgo. Después de presentar dónde nos encontramos hoy, reflexiona principalmente sobre las áreas donde aún se pueden realizar avances: en mejorar la voluntad política que la apuntala; desarrollar sus instrumentos, mejorar la coherencia y la implementación. Analiza el potencial de la UE en la construcción de paz en cuatro áreas principales de prevención de conflictos: seguridad, gobernanza, temas económicos y sociales, y justicia transicional. Este análisis se aplica luego a un estudio de caso de un país ficticio para ayudar a identificar los vacíos que es necesario subsanar si tenemos que alcanzar un impacto real antes del 2010. La elección de usar un estudio de caso ficticio permite presentar recomendaciones en forma genérica.

Esperamos que tal ejercicio ayude a los funcionarios de la UE cuando se enfrenten a escenarios similares en el futuro. Para cada una de las áreas de prevención de conflictos mencionadas anteriormente, el informe primero analizará “dónde nos encontramos”, señalando cuál es la política actual de la UE. Una segunda sección analizará luego “cómo avanzar” mostrando prácticamente cómo – usando el ejemplo del estudio de un caso ficticio – la UE podría responder mejor. El concepto clave será el de sensibilidad ante los conflictos i.e. la necesidad de asegurar que todas las políticas implementadas en un área de conflicto eviten exacerbar las tensiones¹⁰ Llevar a cabo análisis sistemáticos del contexto es esencial para la sostenibilidad de las actividades que están siendo implementadas.

¹⁰ *Conflict Sensitive Approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding – A resource pack*, Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert, Saferworld, 2004

1. Gotemburgo y el progreso alcanzado desde entonces

1.1. El Programa de Gotemburgo:

En 2001, el Consejo Europeo comprometió claramente a la UE en la prevención de conflictos¹¹. El Programa de Prevención de Conflictos Violentos establece que “de acuerdo con los valores fundamentales de la UE, la UE ha dado una alta prioridad política a mejorar la eficacia y la coherencia de sus acciones externas en el campo de la prevención de conflictos” El documento también estipula cuatro principales áreas de prioridades:

- Establecer claras prioridades políticas para acciones preventivas;
- Mejorar su coherencia en la acción y en las políticas de alerta temprana;
- Mejorar sus instrumentos de prevención de corto y largo plazo; y
- Construir asociaciones eficaces para la prevención.

Este informe analiza el Programa de Gotemburgo a través de diferentes perspectivas, desde la voluntad política a la implementación de políticas. En el medio, los instrumentos a disposición de la UE y la coherencia de sus políticas también serán analizados.

La implementación del Programa de Gotemburgo es una responsabilidad conjunta de las instituciones de la UE y los Estados Miembros. Algunos Estados Miembros han desarrollado planes de acción nacionales y coordinación estratégica para aumentar sus capacidades de prevención de conflictos. La UE debe integrar las lecciones aprendidas en estas estrategias nacionales que han funcionado bien, particularmente en relación con las estructuras inter-institucionales con líneas de financiación específicas para tratar la prevención de conflictos o los planes de acción nacionales sobre cooperación y asociaciones. Se necesita más diálogo e intercambio entre los Estados Miembros sobre sus esfuerzos por cumplir con sus decisiones iniciales tomadas en 2001.

1.2. Vacíos y deficiencias: dónde la UE necesita mejorar su acción

✓ Voluntad política para acciones preventivas

Desde 2001, la UE ha mostrado un aumento de voluntad política para implicarse en gestión de crisis y prevención de conflictos. Estos se utilizan como dos términos distintos en el vocabulario institucional de la UE. Hasta ahora, la relación entre la “prevención de conflictos” y la “gestión de crisis” ha permanecido borrosa. Algunos funcionarios siguen viendo la prevención de conflictos como una actividad centrada en la “seguridad”, y por lo tanto, una actividad que permanezca en el dominio de los actores de “seguridad”. Sin embargo, la UE no está aún utilizando todo su potencial en el “antes” y el “después” del conflicto violento para prevenir más eficazmente su estallido como así también su reaparición. El ámbito de la prevención de conflictos incluye tanto lo que podría concebirse tradicionalmente como actividades de “desarrollo” como también las iniciativas que trabajan sobre temas de “seguridad dura”.

¹¹ Para un resumen histórico sobre la prevención de conflictos de la UE, ver, see Christopher Hill, “The UE’s Capacity for Conflict Prevention”, *European Foreign Affairs Review*, 6-2001, pp.315-333 or Jan Wouters and Frederick Naert, “The UE and conflict prevention: A brief historic overview”, in Vincent Kronenberger and Jan Wouters, *The European Union and Conflict Prevention – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004

Cuadro 1. ¿Qué es la prevención de conflictos?

La prevención de conflictos o la construcción de paz¹² pueden ser entendidas como un proceso a largo plazo que incluye una variedad de actividades. Este enfoque busca “fomentar el desarrollo de condiciones estructurales, actitudes y modos de comportamiento político que permitan un desarrollo pacífico, estable y en última instancia social y económicamente próspero. Las actividades de construcción de paz están diseñadas para contribuir a concluir o evitar el conflicto armado, y pueden ser llevadas a cabo durante el conflicto armado, en sus inicios, o como un intento de prevenir el comienzo de un conflicto armado anticipado”¹³. Un conflicto siempre es específico en un contexto dado¹⁴ y, así como las causas de un conflicto son múltiples, la prevención de conflictos es multidimensional y cambia en el tiempo. Incluye la interacción de factores sociales, culturales, políticos, de seguridad, económicos, geográficos e ideológicos. Las actividades básicas de la prevención de conflictos incluyen, entre otras, la cooperación al desarrollo, las iniciativas de derechos humanos, la cooperación económica y las políticas de seguridad, todas asumidas de manera sensible ante el conflicto.

En el Programa de Gotemburgo, la UE reconoce el predominio de la prevención de conflictos sobre la gestión de crisis pero es **difícil establecer con más claridad cómo la UE habla sobre el tema o concibe sus actividades en estas áreas**. En última instancia detrás de ambos enfoques, la gestión de crisis y la prevención de conflictos, está la intención de ayudar a alcanzar y sostener la paz y a afrontar las causas subyacentes y las consecuencias que surgen de un conflicto violento. Aún si las líneas de financiación pueden ser diferentes en la práctica, conceptualmente, la respuesta a las crisis necesita ser incorporada como *un* aspecto de un enfoque integral hacia la construcción de paz en vez de ser una operación diferente. Fracasar en la prevención del estallido y la reaparición de los conflictos violentos tiene enormes costes humanitarios, financieros y políticos. Aún así, y a pesar de los estudios que demuestran que la prevención de conflictos ofrece beneficios económicos, políticos y de desarrollo a largo plazo¹⁵, la UE sigue invirtiendo tiempo y dinero en sus capacidades de gestión de crisis (a través de su Plan de Acción para Aspectos Civiles de la PESD y en el proceso de Objetivo Civil Global 2008) y de anti-terrorismo, más que en desarrollar sus instrumentos de prevención de conflictos en el “antes” del conflicto.

Mientras que falte la voluntad política para establecer un enfoque de prevención de conflictos y de construcción de paz globales, la UE no alcanzará sus objetivos dentro del Programa de Gotemburgo ni tampoco alcanzará sus objetivos de coherencia institucional. Es la voluntad política lo que se necesita para impulsar las mejoras necesarias¹⁶. Una de las opciones para alcanzar esto es adoptar una estrategia de seguridad humana de la UE, que reúna la sustancia de los compromisos constructivos que ya existen ante la prevención de conflictos y la construcción de paz y dentro de los cuales marcos de políticas y planes de acción puedan ser ideados¹⁷.

¹² Esta relación entre la prevención de conflictos y la construcción de paz está también reconocida por la OCDE CAD, considerando explícitamente que el propósito de la construcción de paz es la prevención de los conflictos violentos. Ver OCDE CAD, Issues Brief, *Peace-building overview*, 2005

¹³ Dan Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together*, Oslo, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004. Esta definición de prevención de conflictos/construcción de la paz también se acerca a la dada por Michael Lund, “Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning lessons from experience” en van Tongeren, Paul et al. (eds), *Searching for peace in Europe and UERasia - An overview of conflict prevention and peacebuilding activities*, London: Lynne Rienner, 2002, Publishers, Inc.

¹⁴ Gareth Evans, “What We Know About Preventing Deadly Conflict: A Practitioner’s Guide”, *Politique Etrangère*, 1-2006

¹⁵ Malcolm Chalmers, *Spending to Save - Is conflict-prevention cost-effective?* CICS Working paper 1, April 2005. Ver también *In Larger Freedom*, Report of the UN Secretary General, March 2005

¹⁶ Sophia Clément, *La prévention des conflits dans les Balkans : le Kosovo et l’ARY de Macédoine*, Institut d’Etudes de Sécurité de l’UEO, Cahier de Chaillot n°30, Paris, Decembre 1997.

¹⁷ Esta estrategia podría ayudar a establecer guías claras sobre *mainstreaming*, evitando la continua marginalización de la prevención de conflictos en los instrumentos de la CE (por ejemplo, los actores no estatales en el desarrollo, IEDDH, ENP); alcanzando más coherencia y confianza en el terreno evitando contradicciones entre, por ejemplo, la intervención militar humanitaria a corto y a largo plazo; facilitando el análisis de conflictos

✓ **Los instrumentos de prevención de conflictos de la UE**

La UE tiene el potencial de ser un actor crucial en la prevención de conflictos. Tiene a su disposición el presupuesto más grande de ayuda al desarrollo, el mercado común más grande del mundo, lazos históricos y culturales con la mayoría de las regiones más sensibles, y presencia política en la mayor parte de los foros económicos. Todo esto se traduce en una amplia gama de instrumentos, tanto a nivel Comunitario como intergubernamental.

Usados cuidadosa y coherentemente, estos medios políticos y económicos podrían ser dirigidos más eficazmente a ayudar en el tratamiento de las causas raíz de los conflictos. Además, mejorar la coordinación en la lista de verificación de un país¹⁸ y la lista de la CE de las causas raíz de los conflictos con otros ejercicios como la encuesta anual hecha en África desde el 2004 podrían convertirse en una herramienta importante en asegurar el diseño oportuno de estrategias de prevención de conflictos interpilares para un país que está en riesgo de sufrir un conflicto violento. Particularmente la Comisión Europea tiene una amplia serie de instrumentos de acción preventiva estructural a largo plazo y directa a corto plazo. La Comisión se ha mantenido activa en definir y apoyar muchos programas relacionados con el conflicto¹⁹ tales como el monitoreo y asistencia durante elecciones, reforma de la policía y la justicia, Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (ALPC), como también iniciativas para enfrentar a los recursos naturales valiosos como impulsores de los conflictos (El proceso de Kimberley, y la Imposición de la Ley Forestal, de Gobernanza y Comercio).

En el segundo pilar, el Consejo ha realizado avances positivos bienvenidos en el campo de las estructuras y capacidades para la gestión de crisis por parte de actores civiles y militares desarrollados en el marco de la PESD, de diálogo diplomático y, en forma creciente, en los esfuerzos de diplomacia preventiva y de mediación del Secretario General y Alto Representante Javier Solana y Representantes Especiales.

El Programa de Gotemburgo estipula que la UE “debe usar estos instrumentos de forma más enfocada y eficaz para tratar las causas raíz de los conflictos tales como la pobreza, la falta de buena gobernanza y el respeto por los derechos humanos, y la competencia por escasos recursos naturales”

Sin embargo, aunque hay progresos en el debate de la coherencia en las políticas, la mayoría de las actividades de la Comisión y del Consejo son usadas de forma limitada y sin estar incorporados en un enfoque coherente y sensible ante el conflicto. Esto también se refleja en la tendencia de la UE a no monitorear sus actividades en el campo del comercio, el desarrollo, y el medio ambiente en sus impactos en contextos propensos a transformarse en conflictivos o afectados por el conflicto, tanto en su diseño como en su implementación. Si la UE quiere usar todos sus instrumentos eficientemente, existe una necesidad real de institucionalizar la sensibilidad ante los conflictos en todas las políticas de la UE que sean relevantes (ver sección a continuación).

sistemáticos y sobrellevando los vacíos de información; adoptando guías clave para aplicar la sensibilidad ante los conflictos de forma más sistemática; y legitimizando el rol a gran escala de los expertos civiles trabajando en el campo de la prevención de conflictos, la respuesta a las crisis, la reconstrucción, la construcción de paz y la reconciliación.

¹⁸ Esta lista de monitoreo es gestionada por el Secretariado del Consejo en estrecha cooperación con la Comisión Europea, la DG RELEX (utilizando la lista de verificación de la CE para causas raíz de los conflictos). La lista de las crisis potenciales en el mundo sobre la cual la UE world debería centrarse es revisada cada seis meses por la Presidencia de la UE.

¹⁹ Para una revisión más desarrollada de los instrumentos de la Comisión para la prevención de conflictos, ver “Supporting Peacebuilding: An Overview of European Community Actions”, European Commission, DG RELEX, Brussels, June 2006.

✓ Coherencia en las políticas

La coherencia en las políticas puede ser definida, de acuerdo a la OCDE CAD, como la “promoción sistemática de acciones de políticas que se refuercen mutuamente a través de las agencias y departamentos gubernamentales creando sinergias hacia el alcance de los objetivos acordados”²⁰.

Asegurar la coherencia en las políticas, la coordinación entre los tres pilares de la UE y entre las instituciones de cada pilar es clave. A menudo los diferentes actores de la UE parecen saber poco sobre las actividades de los otros en un país o región determinados²¹.

La comunicación puede también ser poco eficaz entre las unidades con sede en Bruselas y las delegaciones. Aún más, a pesar de las guías para la coordinación entre los pilares y las mejoras significativas en la cooperación entre los Estados Miembro y la UE así como también entre el Consejo y la Comisión, existe aún una lucha por competencias legales sobre las actividades de seguridad entre los Estados Miembros en el Consejo y la Comisión Europea. La UE necesita resolver estas cuestiones y repensar el entramado institucional que pueda producir un enfoque integral uniendo todos los principios instrumentos y actores a disposición de la UE – prevención de conflictos, desarrollo, comercio, economía, diplomacia, políticas civiles y político militares PESD/PESC.

Todas las políticas de la UE que puedan tener un impacto sobre una situación de conflicto deben integrar una perspectiva de prevención de conflictos. Por ejemplo, el Documento Verde, recientemente publicado, sobre la Estrategia Energética de la UE no menciona ni la prevención de conflictos ni el impacto potencial que los temas de energía puedan tener en una situación de crisis²². La coherencia entre la prevención de conflictos y las políticas comerciales es también limitada. Aunque, como fue subrayado en un informe reciente, “la UE no puede pretender que su política comercial sea “neutral ante el conflicto”²³, aún hay mucho por hacer para asegurar que los acuerdos comerciales de la UE apoyen la prevención de conflictos.

Dada la interconexión entre temas económicos, de seguridad y diplomáticos, hay una necesidad de institucionalizar relaciones de trabajo más estrechas entre los instrumentos temáticos o geográficos incluyendo las contribuciones por parte de expertos relevantes de los diferentes pilares. Los grupos de trabajo geográficos del Consejo, incluyendo a representantes de la CE y donde el intercambio de información es bastante intenso, representa un avance importante. El primer paso sería establecer canales más eficientes para el intercambio de información sobre políticas y actividades, y establecer un foro donde las acciones de la UE puedan ser discutidas y examinadas.

Para algunos, el Tratado Constitucional ofreció la posibilidad de superar la estructura de pilares de la UE, contribuyendo a la falta de coherencia y de enfoques integrados de prevención de conflictos y gestión de crisis²⁴ creando el puesto de Ministro de Relaciones

²⁰ OCDE CAD, resumen de política sobre coherencia en las políticas, Julio 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>. En un informe publicado por BOND, Paul Hoebink del *Centre for International Development Issues Nijmegen* define la “coherencia de políticas” como ‘la no ocurrencia de políticas o los resultados de políticas que sean contrarias a los objetivos de una política dada’. Ver BOND, *The Networker*, August 2006, <http://www.bond.org.uk/networker/aug06/EUpolicies.htm>

²¹ Dentro de la Comisión, la única unidad que enfoca la prevención de conflictos está en la DG RELEX (la unidad ‘gestión de crisis y prevención de conflictos’ en la Dirección ‘plataforma de crisis y política de coherencia’). Como indica *Saferworld*, “no existen puntos focales de prevención de conflictos en la DG de Desarrollo y DG EuropeAid” y la unidad de prevención de conflictos de la DG RELEX “no está en posición – ni tiene los recursos – para plasmar su potencial con el objeto de actuar como un motor para integrar la prevención de conflictos, y no puede reunir toda la información relevante ni brindar información específica por país”. Ver *Saferworld Briefing on Programming and implementation of the Country Strategy Paper for Uganda : Taking conflict into account*, June 2006, p.5, disponible en www.saferworld.co.uk

²² European Commission, Green Paper, “A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy”, COM(2006)105 final, 8.03.2006

²³ Oli Brown, International Institute for Sustainable Development, *UE Trade Policy and Conflict*, March 2005, p.2 - http://www.iisd.org/pdf/2005/security_UE_trade_policy.pdf

²⁴ Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management: the UE way*, Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Paper #90, June 2006, p.11

Exteriores de la UE y un único Servicio de Acción Externa. Se argumenta que estas opciones hubieran ayudado a asegurar la coherencia de las acciones externas de la UE pero que, con los referendums en Francia y en los Países Bajos, el futuro de la Constitución es aún más incierto.

✓ **Definiendo e implementando actividades sobre la base de políticas**

Mejorar la eficacia de la UE en la prevención de conflictos depende de la adopción y la implementación de enfoques sensibles ante el conflicto aplicados a programas de desarrollo junto con la cooperación económica, la respuesta a la crisis, y la asistencia técnica.

Cuadro 2. Sensibilidad ante los conflictos²⁵

La sensibilidad ante los conflictos significa la habilidad de una organización para:

- ✓ Comprender el contexto en el que opera;
- ✓ Comprender la interacción entre la intervención y el contexto; y
- ✓ Actuar sobre esta comprensión de la interacción, para evitar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos.

El componente central de la práctica de sensibilidad ante los conflictos es el análisis del conflicto. Este análisis será crucial en la programación, en particular en la comprensión de la interacción entre la intervención y el contexto.

En un contexto dado, todas las tensiones socio-económicas y políticas, las causas raíz y los factores estructurales son relevantes para la sensibilidad ante el conflicto porque todos tienen el potencial de volverse violentos. La sensibilidad ante los conflictos aún tiene que ser comprendida y asumida por los que diseñan políticas y por los profesionales en Bruselas y dentro de las delegaciones de la CE. Aplicarla implica no sólo basar el diseño de programas en el análisis pero también asegurar un seguimiento operacional en línea con la actual capacidad financiera y de la plantilla de empleados de la UE y sobre la armonización no sólo entre los pilares pero también con los Estados Miembros. Como fue explicado por el estudio de Saferworld sobre Uganda, la UE tiene a su disposición dos herramientas: la Guía de Gestión del Ciclo del Proyecto y la lista de verificación de la CE sobre las causas raíz de los conflictos que pueden ser usadas para realizar un análisis del conflicto cuando se diseña un programa. Sin embargo, estos instrumentos no son utilizados lo suficientemente y siguen siendo difíciles de usar para los funcionarios de la UE que no están capacitados o sensibilizados con el enfoque de la sensibilidad ante los conflictos²⁶.

La implementación del Programa de Gotemburgo también requerirá que la UE refuerce sus asociaciones para la prevención con las organizaciones internacionales y regionales como así también con la sociedad civil y construir las que nuevas asociaciones donde sea necesario.

En sus asociaciones con las organizaciones internacionales, y como lo demuestran los sucesivos informes de la Presidencia sobre prevención de conflictos, la UE ha hecho esfuerzos considerables por trabajar mejor con la ONU – la recientemente creada Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU ofrece a la UE una oportunidad más para agregar valor a los países donde la Comisión de Consolidación de la Paz esté trabajando. La UE colabora con la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), con un énfasis alentador en la adaptación del aprendizaje y las mejores prácticas en el campo del reclutamiento, capacitación y obtención de personal, con las Naciones Unidas, con avances positivos en relación a los diálogos “escritorio a escritorio” entre las dos instituciones en

²⁵ *Conflict Sensitive Approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding – A resource pack*, Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert, Saferworld, 2004

²⁶ Saferworld Briefing on *Programming and implementation of the Country Strategy Paper for Uganda : Taking conflict into account*, June 2006, disponible en www.saferworld.co.uk

temas de prevención de conflictos, con la OCDE, y también, lo que resulta muy importante, con la Unión Africana. Durante estos últimos años, las Presidencias de Irlanda, Luxemburgo, Austria y Finlandia han incrementado sus relaciones con las ONGs. Además, la IEDDH permite apoyar a la sociedad civil, incluyendo la red de prevención de conflictos²⁷.

Quedan una serie de desafíos para alcanzar una mejor interacción entre las diferentes organizaciones internacionales como también para optimizar la participación de la UE en los foros internacionales²⁸. Estos desafíos incluyen aumentar los conocimientos y la experiencia sobre construcción de paz a nivel de la UE, incluyendo a las delegaciones mismas, para complementar (y quizás incluso ayudar a fortalecer) las competencias de las contrapartes de la UE. También se ha intentado asegurar cooperación más que competencia.²⁹

En el futuro cercano los Estados Miembros y las instituciones de Bruselas necesitarán ampliar y fortalecer la red de actores que existen trabajando en temas de conflictos incluyendo más y más expertos gubernamentales y no gubernamentales en el campo de la prevención de conflictos y construcción de paz. El rol de actores no estatales (ANE) en países socios, mencionado en el programa de Gotemburgo, es aún marginal y merece la atención especial por parte de la UE. La creación de un nuevo instrumento temático sobre ANEs para los años 2007-2013 podría ofrecer nuevas oportunidades para canalizar las actividades de prevención de conflictos y construcción de paz a través del trabajo de actores no gubernamentales si se termina la actual exclusión de la prevención de conflictos. Aquéllos que respaldan y apoyan localmente la paz deben ser vistos como socios estratégicos para alcanzar la estabilidad en un país dado, especialmente aquéllos expuestos a una amenaza armada como los defensores de derechos humanos y los líderes comunitarios. Se deben desarrollar métodos de cooperación con el sector privado como una parte implicada en la prevención o en la exacerbación de la violencia³⁰.

Como fue discutido por *International Alert* y por el *International Crisis Group* en sus respectivos informes de la *Conflict Prevention Partnership* sobre el Sur del Cáucaso, el fortalecimiento de la sociedad civil es también una forma de aumentar la comprensión por parte del público de la UE, mejorar su credibilidad entre la gente de estas regiones y promover los valores de la UE³¹.

1.3. ¿Cómo avanzar?

Las secciones siguientes tratarán sobre diferentes cuestiones de la prevención de conflictos. Con la ayuda de un estudio de un caso ficticio, el informe subrayará el potencial y los límites de la UE para enfrentarse a estos desafíos. Desglosar la prevención de conflictos en seguridad, gobernanza, temas económicos y sociales y justicia transicional es artificial pero necesario para el análisis. Estos temas están naturalmente relacionados y, por lo tanto, se verán inevitablemente solapados. Una organización internacional como la UE no puede dejar de priorizar sus acciones. Sin embargo, esta priorización deberá establecerse dentro de un marco integrado que estipule objetivos y actividades a corto, medio y largo plazo. Tal como es requerido por el Programa de Gotemburgo, la UE también tendrá que desarrollar y construir asociaciones con organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales, permitiendo una eficaz división del trabajo entre las diferentes organizaciones.

²⁷ CPN: Una nueva línea presupuestaria ha sido asignada a la IEDDH para un proyecto piloto para el año 2005-2006, la *Conflict Prevention Partnership*, y en 2006 para una acción preparatoria.

²⁸ Fraser Cameron, *The UE and international organisations: partners in crisis management*, Conflict Prevention Partnership report, EPC Issue Paper #41, October 2005, p.27

²⁹ Ver Michael Barnett, « Partners in Peace? The UN, Regional Organizations and Peacekeeping », *Review of International Studies*, vol. 21/4, 1995, pp. 425-432.

³⁰ Ver, por ejemplo, publicaciones de *International Alert* sobre temas de negocios y conflictos, como la *Conflict Sensitive Business Practice* (2005) y *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector* (2006), disponibles en www.international-alert.org

³¹ International Alert – Conflict Prevention Partnership report, *From Decorative Democracy to Democratic Legitimacy - Peacebuilding in the South Caucasus – what can the UE contribute?*, publicación pendiente; y Crisis Group – Conflict Prevention Partnership report on *Conflict Resolution in the South Caucasus: the EU's Role*, March 2006. Ambos informes se encuentran disponibles en www.conflictprevention.net

Cuadro 3. El estudio de caso de Kalvela

Kalvela es un país ficticio que fue desarrollado como un estudio de un caso por International Alert para sus seminarios de capacitación en resolución de conflictos. El siguiente texto es un resumen del Estudio de Caso Kalvela con algunos cambios de acuerdo al propósito de este informe.

Kalvela es un estado frágil.³² Está afectado por el conflicto y está en riesgo de un rebrote de violencia generalizada. Ha experimentado décadas de inestabilidad y violencia. En su sistema de gobernanza, no existe, y no ha existido tradicionalmente, separación de poderes y no existe un sistema de controles y equilibrios en el ejercicio del poder. Los miembros de la *élite* compiten por las principales fuentes de riqueza y poder, y existe poca o nula participación pública en la vida económica y política. Hay una conciencia mínima del concepto de ciudadanía. En términos de desarrollo económico, es el país más pobre de su región con un PIB per capita, esperanza de vida al nacer e índices de alfabetización de mujeres muy bajos.

El país es altamente dependiente de la ayuda internacional para alcanzar el equilibrio en sus obligaciones de pago. En consecuencia, se acerca de modo sostenido a una situación de crisis humanitaria, en gran medida debido a su largo historial de conflicto. Ha aumentado el índice de VIH/SIDA, los efectos adversos de la urbanización, y las diferencias de etnia, religión y lenguas, y una infraestructura y economía gravemente dañadas. Sin embargo, aunque la violencia sexual y doméstica como también la delincuencia se han extendido desde finales de su guerra civil, algunos indicadores de desarrollo muestran señales de mejora. Los datos de esperanza de vida y de escolarización muestran una mejora y la incidencia de la tuberculosis y el porcentaje de niños de bajo peso al nacer están disminuyendo.

Hay una significativa disparidad en las posibilidades de acceso a la riqueza y al desarrollo entre las tres regiones. Una región, Ilmar, es la impulsora de la economía por su actividad agrícola y recibe la mayor parte de la asistencia internacional. La región de Vuori, considerada como la que se encuentra en mayor desventaja, no tiene casi infraestructura y está bastante aislada del control central. Algunos gobiernos europeos están brindando una asistencia mínima, aunque, a través de infraestructura y apoyo técnico. Por último, la región de Etelah es rica en recursos naturales pero enfrenta problemas de deforestación y, aunque contribuye a las ganancias por exportaciones de Kalvela, la región obtiene pocos beneficios. Los Etelahnos se vieron favorecidos a través de la historia y como resultado, se ha beneficiado económica, política y militarmente.

Kalvela está sufriendo de nepotismo y recurrente inestabilidad política, con cambios regulares de gobierno de formas violentas y no violentas. En octubre de 1991, se celebraron las primeras elecciones en Kalvela, lo que resultó en el primer presidente democráticamente electo. Sin embargo, alegatos de corrupción y el liderazgo ineficaz hizo que otros partidos políticos ganaran más adeptos en otras regiones y la prohibición de uno de ellos resultó en una guerra civil. Después del alto el fuego de 2003, el país prevee una convocatoria de elecciones en marzo de 2007 pero ya existen tensiones entre el gobierno actual y los otros partidos políticos.

Como un resultado de la violencia y el conflicto en todo el país, los donantes y las agencias de desarrollo han encontrado crecientes dificultades en la implementación de sus programas. Además, los gobiernos occidentales están en que los bancos y los donantes detengan todo su apoyo financiero hasta que los alegatos de abusos de derechos humanos concluyan. Este es el dilema más grande para la comunidad internacional ya que los niveles de pobreza son desesperadamente altos y la entrega misma de los servicios básicos depende de la asistencia internacional.

³² Kalvela podría considerarse un estado fallido según el criterio de Malcolm Chalmers:

“Los estados que fallan tienen características en común 1) El gobierno central pierde el control sobre grandes partes del territorio nacional, las órdenes judiciales de sus fuerzas de seguridad con frecuencia no llegan más allá de la capital y las grandes ciudades, y otros servicios gubernamentales – escuelas, cortes, policía – no están presentes. El gobierno no puede imponer la ley ni recaudar impuestos; 2) Insurgentes, señores de la guerra, los líderes tradiciones y las organizaciones criminales luchan por el poder político, y los recursos relacionados con él. Facciones ligeramente armadas conquistan grandes partes del país con relativa facilidad; 3) Donde son lo suficientemente fuertes, pueden conquistar el poder estatal, o establecer exitosamente un nuevo estado, como Timor del Este y Eritrea. En la ausencia de tal resolución, los estados fallidos están caracterizados por un conflicto intermitente y a menudo intenso: una verdadera pesadilla hobbesiana” (la traducción de esta cita ha sido realizada por el traductor de este informe) Malcolm Chalmers, *Rescuing the State – Europe's next challenge*, British Council, European Commission, Foreign Policy Centre, 2005, p.3

2. Las actividades de prevención de conflictos de la UE: ¿Qué está sucediendo y qué se necesita?

2.1. Temas de seguridad

2.1.1. La situación de seguridad de Kalvela:

Como se describió anteriormente, Kalvela ha estado afectado por un conflicto continuado. Varios factores, algunos ya mencionados anteriormente, han contribuido en conjunto a su frágil situación. Un movimiento de la empobrecida región de Vuori excluido de las elecciones nacionales de 1995 le declaró la guerra al gobierno de Kalvela. En consecuencia, una brutal operación del gobierno llevó en 1997 a arrestos y detenciones preventivas y al minado de los límites de la región en un esfuerzo por detener la provisión de armas desde el país vecino. Mientras un alto el fuego, monitoreado por la ONU, fue acordado entre el gobierno y este movimiento en 2003, otra insurgencia apareció en la región de Etelah en 2002, y está aún activa hoy. El ejército de Kalvela y otros servicios de seguridad siguen sin reformarse y permanecen fuera de los procedimientos judiciales, los asuntos internos, y bajo muy poca supervisión parlamentaria. Los comandantes y los soldados tienen unos intereses creados en el acceso a los beneficios de los recursos naturales extraíbles y en la extorsión que les ha dado la pobre gobernanza, la guerra y la inestabilidad. La composición de los servicios de seguridad está organizada siguiendo líneas étnicas y cuentan con un gran número de aldeanos, particularmente jóvenes muchachos y muchachas que han sido presionados para sumarse a la guerra, tanto en las filas del ejército o como en las de los rebeldes. Aún más, la presencia de milicias rebeldes puede ser una razón que resulte conveniente para mantener un fuerte brazo militar, el cual se ha cuadruplicado en tamaño desde 1995. Al mismo tiempo, una sociedad militarizada facilita la represión de la sociedad civil local y de los defensores de derechos humanos, así como también de otros grupos que potencialmente apoyarían la paz.

Una operación de gestión de crisis probablemente tendrá grandes impactos, algunos de los cuales podrían ser potencialmente negativos. Una misión de la ONU y una iniciativa de RSS han sido lanzadas en la región de Ilmar, y la comunidad internacional también está interesada en lanzar una iniciativa de DDR en la región.

2.1.2. Desafíos de seguridad:

Reforma del Sector de Seguridad (RSS): estos programas apoyan una amplia gama de objetivos claves incluyendo la reducción de la pobreza, la prevención de conflictos, la reconstrucción post-conflicto y la reconciliación, la promoción de derechos humanos, y la democratización³³. Estos programas también pueden encontrar resistencia a la reforma por parte de quienes tienen intereses en el estado actual del sector de seguridad. Hay entonces una importante pero difícil necesidad de diferenciar entre aquéllos que tienen razones legítimas para oponerse a las reformas propuestas y aquéllos que actúan de acuerdo a sus propios intereses mezquinos y cuyas razones carecen de legitimidad. Cuando el sector de seguridad se vuelve una fuerza para hacer daño, la RSS es claramente una prioridad urgente para la comunidad internacional, pero la diversidad de fuerzas y la competencia entre sus intereses hace que esta tarea sea muy compleja. En el caso de Kalvela por ejemplo, que los procesos electorales se produzcan sin problemas se ha convertido en una prioridad inmediata para el gobierno y para los donantes. Asegurar la seguridad durante el proceso de votación no debe desviar los recursos ni las energías de los donantes y de la policía de los esfuerzos de RSS a largo plazo. La buena comprensión de los beneficiarios prioritarios de estos esfuerzos (la población local expuesta a los abusos de las fuerzas de

³³ Ver documento de Saferworld y International Alert "Developing a common security sector reform strategy for the UE", 28 Noviembre 2005, seminario organizado por la Presidencia del Reino Unido de la UE en colaboración con la Comisión Europea.

seguridad, especialmente los grupos más vulnerables) debería fomentar que los donantes impliquen a la población local en el proceso.

Un enfoque exhaustivo, coherente y estratégico es vital para aumentar el impacto de las intervenciones tratando los diferentes aspectos de seguridad y justicia fomentando la coordinación y la coherencia entre los diferentes actores. La guía de la OCDE hace hincapié en que “aunque son difíciles de alcanzar, los marcos estratégicos son particularmente importantes dadas las demandas de políticas de coordinación a través de una amplia serie de sectores y los peligros de múltiples actores trabajando con propósitos interrelacionados en sus programas”³⁴.

Las **Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (ALPC)** son una cuestión clave en los conflictos contemporáneos y en las áreas en crisis. De acuerdo con la ONU, existen más de 600 millones de armas ligeras y de pequeño calibre en circulación a nivel mundial. Más del 50 por ciento de estas armas no están en posesión de gobiernos y las ALPC son las responsables de más de 500.000 muertes y millones de personas desplazadas cada año. Como el Secretario General de la ONU subrayó, las ALPC “no son meramente un asunto de seguridad; representan también un tema de derechos humanos y de desarrollo”³⁵ y su impacto sobre sistemas sociales, económicos y políticos es considerable. Muchas de las armas ligeras están diseminadas en el mundo, particularmente en África, después de la Guerra Fría. Las ALPC también se han convertido en un importante instrumento de actividades terroristas.

Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Estos programas intentan desarmar a los combatientes recolectando sus armas, desmovilizándolos y ayudándolos a reintegrar individuos y grupos en la comunidad³⁶. Estos programas se han convertido en una parte integral de muchos acuerdos de paz en muchos países, pero su éxito sigue siendo limitado. Como parte del componente de reintegración, se ofrece a los ex-combatientes paquetes de capacitación y educación con la convicción de que sus nuevas habilidades los ayuden a rearmar sus vidas. Mientras que los programas de DDR constituyen aspectos cruciales de la construcción de paz, pueden volverse una fuente de tensión si las promesas de pagos, capacitación y apoyo no son cumplidas, o si el ritmo al que se realiza la desmovilización y el tratamiento que se le da a ambos bandos en el conflicto no es igual. Los ex-combatientes pueden disgustarse y contribuir a una mayor inseguridad siendo agitadores y animando a que se vuelva al conflicto, o uniéndose a pandillas criminales. También puede surgir resentimiento en la comunidad por el hecho de que los ex-combatientes están recibiendo un tratamiento “especial” y están siendo recompensados por haber cometido atrocidades. Los programas de DDR tienen que ser cuidadosamente gestionados y el apoyo de la comunidad es vital.

Los problemas de implementación de los programas de DDR son, entre otros, la falta de planificación, de financiación, de compromiso, de coordinación y de comunicación, principalmente durante el proceso de reintegración³⁷

2.1.3. La UE y los temas de seguridad:

¿Qué está sucediendo ahora?:

El informe ha destacado anteriormente que la UE está ahora combinando sus herramientas políticas, de desarrollo y de seguridad. Esto, junto con la financiación que brinda a estados frágiles, su presencia en muchos países, y la combinación de los instrumentos de la

³⁴ OCDE CAD guía sobre ‘Security System Reform and Governance’, p. 23.

³⁵ *We the People, the role of the UN in the 21st century*, Informe del Secretario General de la ONU, Kofi Annan para la Asamblea General, Octubre 2000, Capítulo 4, p.52

³⁶ Esta visión general de la DDR está basada principalmente del Informe de la CPP de International Alert sobre “The UE and DDR: Supporting Security and Development”, Julio 2006

³⁷ Ver Informe de la CPP de International Alert sobre “The UE and DDR: Supporting Security and Development”, Julio 2006

Comisión, el Consejo, y los Estados Miembros, le dan a la UE la oportunidad de convertirse en un importante actor en temas de seguridad. Sin embargo, esta ventaja comparativa se ve socavada por la falta de coherencia y coordinación entre y dentro de las instituciones de la UE y los Estados Miembros.

La Reforma del Sector de Seguridad:

La RSS es un tema interpilares que ha sido planteado como una prioridad por el Consejo y la Comisión en numerosos documentos. La adopción de la Estrategia de Seguridad Europea en diciembre de 2003 comprometió a la UE a realizar contribuciones significativas a la seguridad y la estabilidad en el mundo. La RSS es una de las formas a través de las cuales esto se puede alcanzar. La reforma del sector de seguridad es también una parte integral de la buena gobernanza³⁸, lo cual es uno de los objetivos de la Política de Desarrollo de la UE³⁹.

Los mayores desafíos para una implicación más eficaz de la UE en la RSS son, sin embargo, mejorar la coordinación interpilares, transformar los intereses en competencia entre las instituciones de la UE y los Estados Miembros en un proceso de colaboración y reunir a las diferentes capacidades bajo mecanismos conjuntos de reclutamiento y capacitación. Aún si la necesidad de integrar la RSS en los instrumentos de la Comunidad se menciona comúnmente en todos los informes anuales de la Presidencia sobre prevención de conflictos, en la práctica hay poco hecho en el terreno a nivel de las delegaciones donde la conciencia sobre procesos recientes de RSS en Bruselas es limitada⁴⁰.

En junio de 2006, la UE adoptó un marco de política conjunto para la RSS⁴¹, el cual constituye un gran paso hacia una un enfoque de la UE coherente e integral en este campo.

Armas Ligeras y de Pequeño Calibre:

La UE ha apoyado activamente las actividades para prevenir la proliferación y el mal uso de las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (ALPC) a través del presupuesto de la Comunidad y de la PESC. Las bases legales utilizadas para este propósito fueron diversas: las acciones conjuntas de PESC⁴², los fondos de la 8va y 9na FED⁴³, TPS⁴⁴, el presupuesto de la

³⁸ Como fue reconocido por la 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Governance and Development', EC 2003, p.8

³⁹ Como reconocido por el Acuerdo de Asociación de Cotonou y el Consenso Europeo sobre Desarrollo.

⁴⁰ Heiner Hänggi and Fred Tanner, Promoting Security Sector Governance in the UE's Neighbourhood, Chaillot Paper #80, ISS UE, July 2005, p.35.

⁴¹ Este marco de políticas está constituido por la Comunicación de la CE "A Concept for European Community Support for Security Sector Reform" y por el Concepto para el apoyo a la PESC a la Reforma del Sector de Seguridad. Adoptado en la 2736^{ava} reunión de la CAGRE el 12 de junio de 2006 en Luxemburgo.

⁴² Decisión del Consejo 2003/276/PESC del 15 de abril 2003 sobre Destrucción de Municiones de Armas ligeras en Albania [NATO/NAMSA], Decisión del Consejo 2004/790/PESC del 22 de Noviembre 2004 Destrucción de Municiones de Armas ligeras en Albania [NATO/NAMSA], Decisión de Consejo 2003/806/PESC del 17 de noviembre 2003 para ampliar la contribución de la Unión Europea al combate de la desestabilizadora acumulación y proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya, Decisión del Consejo 2004/792/PESC del 22 de noviembre de 2004 para ampliar la contribución de la Unión Europea al combate de la desestabilizadora acumulación y proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya, Decisión del Consejo 2004/833/PESC de diciembre de 2004 en relación a la contribución de la Unión Europea a ECOWAS en el marco de la Moratoria de armas ligeras y de pequeño calibre, Decisión del Consejo 2003/543/PESC del 21 de julio 2003 en relación a la contribución de la Unión Europea al combate de la desestabilizadora acumulación y proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en América Latina y el Caribe [DDA/UN-LIREC, Lima] (Continuidad del proyecto después de su prolongación), Recolección y destrucción de armas para el desarrollo (RDC), Decisión del Consejo 2003/807/PESC del 17 de noviembre de 2003 en relación a la ampliación de la contribución de los costos administrativos del 'Pacto de Estabilidad/PNUD Servicio de Información Regional sobre Armas Ligeras y de Pequeño Calibre', Belgrado, SEE [PNUD-Sur de Europa del Este SAC], Decisión del Consejo 2004/791/PESC del 22 de noviembre de 2004 en relación a la ampliación de la contribución de los costos administrativos del "Pacto de Estabilidad/PNUD Servicio de Información Regional sobre Armas Ligeras y de Pequeño Calibre", Belgrado, Sur de Europa del Este [Siglas en inglés, UNDPSEESAC] (Proyecto permanente), Gestión y reducción de armas ligeras: combate la proliferación y el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre apoyando la implementación del plan de acción nacional de Tanzania.

⁴³ Apoyo a la construcción de la paz y las actividades de transición de la Unión Africana, Apoyo al proceso de paz en Burundi, Programas de Rehabilitación post-crisis 1 y 2 en Cote D' Ivoire, programa de rehabilitación post conflicto para Eritrea, fondos bajo el Mecanismo de Reacción Rápida para apoyar el Diálogo inter-congolés, para lanzar las acciones preparatorias para la reintegración de niños soldados y apoyar a los medios de comunicación

IEDDH⁴⁵, el Mecanismo de Acción Rápida⁴⁶, el programa regional de CARDS⁴⁷, Stabex⁴⁸, el artículo 255 de la Convención de Lomé⁴⁹. Ya que la ALPC es tanto un tema de seguridad como de desarrollo, se ha tratado en la práctica como un asunto interpilares, el primer como el segundo pilar se han usado como marcos para las ALPC y los proyectos relacionados. Así la UE ha apoyado una gran variedad de proyectos relacionados con las ALPC, muchos de ellos realizados o gestionados por agencias de la ONU como el PNUD o UNICEF. Los Estados Miembros de la UE también participan de estos proyectos ya sea como cofinanciadores o siguiendo actividades paralelas relacionadas con las ALPC⁵⁰.

La posibilidad que abrió la Constitución Europea generó la pregunta sobre quiénes de la Comisión Europea o del Secretariado General del Consejo se encargarían de los temas de seguridad (entre los cuales las ALPC) dentro del aún por nacer servicio externo común. Las dos instituciones están implicadas en la carrera contra el tiempo para demostrar sus habilidades legales y políticas para implementar las políticas de seguridad de forma eficaz y relevante en el extranjero. El apoyo de la UE al tema de las ALPC se volvió el principal tema de controversia. Los desacuerdos entre la Comisión y el Consejo sobre competencias en relación al apoyo a programas de ALPC en África (Comunidad Económica de Estados de África Oeste (CEDEAO o ECOWAS, en inglés), llevaron a que la Comisión presentara un caso ante la Corte Europea de Justicia contra el Consejo buscando la anulación de una Acción Conjunta sobre armas ligeras para apoyar a CEDEAO⁵¹ para impugnar la legitimidad del Consejo para tratar temas de ALPC, de paz y de seguridad.

En un contexto posterior al voto negativo a la Constitución y en la ausencia de un servicio externo común, estas tensiones han tenido consecuencias contraproducentes en los debates en relación al alcance de los instrumentos financieros en el período 2007-2013, procesos permanentes de programación de presupuestos en los países y en la prioridad de plantear actividades tanto en el Secretariado del Consejo como en la Comisión. La inclusión de las ALPC y de proyectos relacionados con las armas ligeras en el Instrumento de Estabilidad, en el Instrumento de Desarrollo y Cooperación y en el Instrumento de Vecindad Europeo se han visto opuestos por varios Estados Miembros y por el Servicio Legal del Consejo, obstaculizando las capacidades de la Unión para implicarse más activamente en el abordaje de los desafíos relacionados con la proliferación y el mal uso de las ALPC. En el borrador de estos documentos, la mención de las ALPC ha sido eliminada o reemplazada por la palabra "armas de fuego".

independientes y otras iniciativas de construcción de confianza, Apoyo al proceso de paz en Liberia, Anexo al FA de Presupuesto de Apoyo en Post Conflicto (coordinado por el WB), Programa de rehabilitación y reasentamiento en Sierra Leona. Proyecto de desmovilización en Somalia (EDF Balance), apoyo para la preparación de una Conferencia Internacional en la región de los Grandes Lagos, en Tanzania, iniciada por la Unión Africana y la ONU, Contribución a un fondo fiduciario para DDR en Sierra Leona (coordinado por WB), elemento de DDR en un programa de post conflicto de €40m en Liberia, Programa de Reintegración en Guinea, Contribución a un programa de apoyo a la desmovilización y reintegración urgente en Eritrea, Apoyo a la Desmovilización en el marco de un proyecto de reforma macroeconómica en Djibouti, Rehabilitación post-guerra y reintegración socio-económica en DRC del Este.

⁴⁴ Elemento de DDR del primer programa de Emergencia y Rehabilitación (€ 35m) en Cote d' Ivoire (en inglés, TPS y EDF).

⁴⁵ Apoyo a la comisión de la verdad y la reconciliación en Sierra Leona, Apoyo a la Corte Especial en Sierra Leona, Apoyo a UNICEF y a las ONGs para los programas de reintegración en Sierra Leona.

⁴⁶ Acciones de DDR en la region de Congo Brazzaville.

⁴⁷ CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), Programa Regional sobre Sensibilización Democrática y Apoyo al desarrollo de la Sociedad Civil en Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro, incluyendo Kosovo

⁴⁸ Contribución al programa de desmovilización y rehabilitación de PNUD, Islas Salomón.

⁴⁹ Contribución al programa de desarme y desmovilización en Congo Brazzaville.

⁵⁰ Para una visión general de las actividades de la UE relacionadas con las ALPC, ver el documento de la acción de la UE en el area de las ALPC, Nueva York, 30 de junio de 2006, distribuido en la Conferencia de las Naciones Unidas para revisar el progreso realizado en la Implementación del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Ligeras y de Pequeño Calibre en todos sus aspectos. Ver también European Action on Small Arms, Light Weapons and Explosive Remnants of War, Informe de UNIDIR for an UE funded Pilot Project, December 2005.

⁵¹ Acción remitida el 21 de Febrero 2005 por la Comisión Europea en contra del Consejo de la Unión Europea, Case C-91/05, 2005/C115/19, Official Journal of the UE, 14 May 2005, C 115/10.

Aunque el caso en la corte sobre ALPC sólo se resolverá con lentitud, esto no debería obstaculizar los esfuerzos por mejorar la coherencia y la consistencia de la acción externa de la UE, lo cual, como mencionado en el Tratado de la Unión Europea (TUE), debe ser respetado por la Unión⁵². A modo de acuerdo, los Estados Miembros y la Comisión Europea han coincidido en un “pacto de caballeros” a nivel del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) según el cual ninguna de las dos instituciones buscarían lanzar nuevas actividades en relación a las ALPC en África hasta que se resuelva en caso en la corte.

Los obstáculos creados por las discrepancias legales en el proceso de toma de decisiones de la UE están por lo tanto, temporalmente impidiéndole implementar su recientemente adoptada estrategia para combatir la acumulación y el tráfico ilícito de ALPC y sus municiones⁵³. Esta estrategia diseñada por el Consejo como una forma de imponerse como el decisor clave en temas de ALPC, sigue la Acción Conjunta sobre ALPC de 2002⁵⁴.

Se espera que el estancamiento legal en el tema de las ALPC se resuelva a través de un acuerdo en el marco de los próximos debates sobre la Constitución y las medidas para investigar, asistir, apoyar y acompañar la implementación de actividades para combinar la proliferación y el mal uso de las armas ligeras, Se espera que este tema sea integrado en los instrumentos financieros de la Unión y sus pilares durante el período 2007-2013, pero también posteriormente.

Desarme, Desmovilización y Reintegración

La UE se ha mostrado activa en DDR a través de políticas tanto en el primer como en el segundo pilar. El DDR aparece mencionado en la mayoría de los Documentos Estratégicos de País (DSP) y de los Documentos Estratégicos Regionales (DSR) para los países ACP⁵⁵. La Comisión Europea está apoyando actividades de DDR a través del Fondo de Desarrollo Europeo⁵⁶ (FDE) y otros instrumentos geográficos, pero también el IEDDHR y la MRR⁵⁷. La CE está particularmente apoyando al DDR a través del PNUD, el Banco Mundial, UNICEF y ONGs⁵⁸ y está implicada en la planificación general para los programas de DDR por país. Además, la UE apoya al DDR a través de su Segundo pilar con la misión civil de gestión de crisis en Aceh⁵⁹.

⁵² TUE, Article 27a.

⁵³ Ver doc 13066/05. Reconoce que la acción europea en desarme es muy reactiva por el momento, estando basada solamente en los programas de DDR y RSS. Para ser más eficaz, la Unión Europea debería, de acuerdo con este documento, complementar esta “estrategia reactiva” a través de “una acción preventiva la cual trate la oferta y la demanda como así también controle la exportación de armas convencionales”. La UE quiere desarrollar un Plan de Acción sobre el tema de armas ligeras. Este Plan de Acción debería estar basado, entre otros, sobre un eficaz multilateralismo; operaciones de DDR; tratando las causas raíz de la demanda de ALPC, por ejemplo, enfrentando los conflictos políticos, la ayuda al desarrollo, la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos; apoyando el Estado de Derecho en países que se enfrentan a problemas de armas ligeras, para reducir la voluntad de defensa propia. Además, la Estrategia pide complementar la Acción Conjunta asegurando el desarrollo de un enfoque integral y coherente, relacionando la seguridad humana con el desarrollo humano; y las nuevas acciones europeas en este tema para cubrir todos los aspectos relevantes. La Estrategia quiere incluir también a las ALPC en la agenda de todos los diálogos políticos de la UE, como la Política de Vecindad, el Proceso de Barcelona, los Diálogos y Asociaciones Estratégicas (OTAN, Rusia y China), los diálogos bilaterales (Asia y América Latina) pero también el desarrollo y los programas de asistencia a los países ACP

⁵⁴ Ver doc 2002/589/PESC

⁵⁵ Intergroup on Peace Initiative, Briefing Paper from the Quaker Council for European Affairs (QCEA), The UE & DDR, 2005

⁵⁶ Ver por ejemplo, el programa de DDR en Eritrea que facilita la desmovilización y la reintegración de 200.000 ex-combatientes. Esta iniciativa es financiada por el FED con €47 millones.

⁵⁷ En 2005 el MRR fue utilizado para apoyar la desmovilización y reintegración de ex-combatientes y detenidos en Aceh.

⁵⁸ La CE está apoyando iniciativas en Liberia a través de PNUD, en la región de los Grandes Lagos a través de un programa del Banco Mundial en varios países. También se brindó apoyo financiero a la ONG AFMAL para un proyecto en Sierra Leona en 2002-2004. Ver Comisión Europea, “Supporting Peacebuilding: An Overview of European Community Actions”, *op.cit.*, p.8

⁵⁹ La Misión de Monitoreo de Aceh (MMA) fue lanzada el 15 de septiembre de 2005.

El éxito a largo plazo de las acciones de la UE en desmovilización y reintegración tendrá que considerar actividades de seguridad, desarrollo, gobernanza y justicia, tanto nuevas como permanentes.⁶⁰

La forma en la que la UE combina y secuencia sus diferentes actividades tendrá “impactos significativos sobre la habilidad de las sociedades para integrar a los ex-combatientes en la vida civil”⁶¹.

¿Qué se necesita?:

Reforma del Sector de Seguridad

En Kalvela no se han reformado ni el ejército ni los servicios de seguridad. Fortalecer el control civil sobre todo el sistema de seguridad (tal como se definió por la OCDE CAD⁶²) es una parte fundamental del proceso de establecimiento de las bases para una paz sostenible y para el desarrollo. La gobernanza del sistema tiene que ser consistente con sus normas democráticas, los derechos humanos, y el estado de derecho.

Una iniciativa global de la UE en temas de RSS debería por lo tanto incluir a los grupos armados no gubernamentales de Kalvela, en el caso de Kalvela el UPEM y el KFF. La prioridad de la UE debería estar en desarrollar un plan de RSS realista y coherente, centrándose en la responsabilidad democrática de los cuerpos de seguridad y teniendo en cuenta las realidades sociales y económicas. La transformación de los sistemas de seguridad de Kalvela y sus servicios públicos democráticos tendrá que tratar cuidadosamente con las divisiones étnicas, sociales y económicas del país. Si las fuerzas de seguridad pueden mantener el orden durante las elecciones planificadas para el 2007, la atención no debería concentrarse solamente en las elecciones, como sucedió en la República Democrática del Congo⁶³. Debería tratar también la reestructuración formal e informal, así como los temas culturales y de comportamiento entre los funcionarios del sector de seguridad, especialmente en un país como Kalvela donde el ejército está dominado por la *élite* de los Etelahanos y está involucrado en el comercio ilegal de productos forestales. Dado que una gran variedad de actores internacionales (por ejemplo, varios países y organizaciones internacionales) están involucrados en Kalvela, la acción de la UE debería coordinarse mejor entre todos los actores internacionales que apoyan los programas de RSS, particularmente reconociendo el rol de la nueva CCPNU en la mejora de la coordinación internacional.

La UE aún necesita mejorar su coherencia en acciones relacionadas con la reforma del sector de seguridad. La RSS es un campo que atraviesa transversalmente las competencias de la CE y del Consejo, y ambas instituciones han desarrollado recientemente sus conceptos de RSS, estableciendo prioridades para las actividades del primer y segundo pilar en este campo. Si la UE adoptara un marco de política conjunta en junio de 2006, estaría aún basada en dos conceptos: una para acciones de la Comunidad y otra para PESD. Existe una necesidad de integrar estas dos líneas en un marco global e intercambiar propuestas

⁶⁰ Ver, por ejemplo, “The UE’s Peace-building Role in the Great Lakes: Impacts, Opportunities and Challenges”, *International Alert* 2006.

⁶¹ *International Alert*, “DDR: Time-bound process and long-term goal. The UE’s added value”, *Conflict Prevention Partnership Report, forthcoming (2006)*

⁶² La guía de la OCDE CAD define el sistema de seguridad incluyendo a los siguientes actores: Principales actores de seguridad, por ejemplo, fuerzas armadas; policía; gendarmerie; fuerzas paramilitares; servicios de inteligencia y seguridad (tanto militares como civiles); guardias de frontera; autoridades de aduana; reservas o unidades locales de seguridad (fuerzas de defensa civil, guardias nacionales, milicias), Gestión de Seguridad y supervisión de cuerpos (por ejemplo, Ejecutivo, cuerpos nacionales de consejeros de seguridad; legislativos; ministerios y autoridades tradicionales; y organizaciones de la sociedad civil); Instituciones de justicia y cumplimiento de la ley (por ejemplo, ministros de justicia, prisiones; servicios de investigación criminal y de fiscalía; comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo; sistemas de justicia tradicional; Fuerzas de Seguridad no estatutarias, con las cuales los donantes raramente se implican: ejércitos de liberación; guerrillas; unidades de guarda-espaldas privadas; empresas de seguridad privada; partidos políticos de milicias.

⁶³ Como fue presentado en el Informe de la CPP de *International Crisis Group*, “Security Sector Reform in the Congo”, Febrero 2006.

prácticas mostrando cómo éstas pueden ser superadas. El concepto común de la UE debería desarrollar guías de trabajo, construir sobre las mejores prácticas internacionales y las lecciones aprendidas⁶⁴, para la implementación de las políticas de RSS y de este modo codificar el uso de estos instrumentos. Para cumplir con la definición acordada por la OCDE CAD, el enfoque de los programas de RSS debería estar en la accesibilidad de la seguridad y la justicia a las necesidades de la población local. Este objetivo debería estar mejor apoyado a través de un diálogo a medida entre los donantes y los beneficiarios, incluyendo a las comunidades locales implicadas, y debería surgir de un proceso interactivo.

Un proceso de exámen para evaluar la integridad de los empleados públicos y determinar su adecuación con el empleo público podría ser útil para Kalvela. La evaluación de los individuos, particularmente en los sectores de seguridad y justicia, es una medida clave para la reforma de la gobernanza de Kalvela y permitiría la creación de instituciones con más credibilidad.

Existe una necesidad real de integrar la RSS en los marcos de planificación y análisis de la UE para la próxima Perspectiva Financiera (2007-2013). Con las presentes discusiones sobre el presupuesto y sobre los nuevos instrumentos financieros, este es un momento clave para asegurar que la RSS se integre en la planificación y programación de las Relaciones Exteriores (incluyendo los Documentos Estratégicos Nacionales y Regionales y los Programas Temáticos de IEDDH) en el período presupuestario 2007-2013.⁶⁵

Desarme, Desmobilización y Reintegración

En Kalvela, existe una necesidad real de emprender una amplia iniciativa de DDR, ya que, desde 1995, el ejército se ha cuadruplicado en número y los rebeldes del KFF se encuentran aún presentes en la región de Etelah. Un énfasis especial debería ponerse en las oportunidades económicas de los ex-combatientes, las cuales son actualmente muy escasas y, en programas específicos para niños, jóvenes y mujeres. Como argumentó *International Alert* en su informe sobre DDR de la *Conflict Prevention Partnership*, los ex-combatientes son actores claves para construir una paz duradera en una situación de post-conflicto. Hay una necesidad real de asegurar que *“los programas y las estructuras sean complementarios, centrados en la comunidad, y que estén todos dirigidos al mismo objetivo final que es esencialmente facilitar la (re)integración de los ex-combatientes, como así también otros grupos, en las comunidades donde puedan ser aceptados y tener un rol”*⁶⁶.

Basada en las conclusiones sobre Liberia y Burundi de *International Alert*, las iniciativas de la UE de DDR en Kalvela deberían seguir algunos principios guía. En primer lugar, cualquier proyecto de DDR debe estar basado en un buen análisis de la situación. De hecho, la falta de planificación no tomará en consideración todos los roles que tienen los ex-combatientes en la sociedad y los temas de seguridad de la comunidad, mientras que la falta de financiación puede llevar a un vacío entre lo que se prometió y lo que eficazmente se realiza, creando frustración y tensión que pueden poner en peligro estos esfuerzos. Los proyectos de DDR debería también capitalizar y fortalecer los proyectos de desarrollo planificados ya existentes y vice versa.

Esto requiere trabajar con los emprendedores locales y las empresas. El proyecto de DDR debe reconocer también y tomar en cuenta los diferentes grupos étnicos y sociales (por ejemplo, las divisiones entre regiones y religiones y el poder relativo de cada grupo dentro de la sociedad). Para asegurar esto, cualquier proyecto de DDR debe estar enraizado a nivel comunitario. El DDR debe ser tratado en forma comprensiva, notablemente evitando separar las dos “Ds” de corto plazo, con la “R” de más largo plazo.

⁶⁴ Por ejemplo, la guía y las actividades de la OCDE CAD en Bosnia, RDC o Kenia.

⁶⁵ Ver Damien Helly (Saferworld), “Developing an UE Strategy for Security Sector Reform”, in *European Security Review*, #28, ISIS Europe, February 2006. Ver también EPLO-CPP [Policy Paper on the Instrument for Stability](#), European Peacebuilding Liaison Office, April 2006

⁶⁶ International Alert, “The UE and DDR: Supporting Security and Development”, Conflict Prevention Partnership Background Paper, July, 2006, p.3

El enfoque en la financiación que la UE está brindando a los programas de DDR está ocultando otros tipos de acciones de apoyo al DDR. Conectando otros programas de construcción de paz tanto del primer como del segundo pilar y optimizando el uso de los recursos humanos y financieros que pueden ser movilizados en el terreno, la UE también tiene el potencial para hacer mucho más. El uso de su diálogo político con los gobiernos anfitriones podría crear y proteger el espacio para este tipo de implicación estratégica. Centrarse en el mecanismo en sí mismo más que en los resultados, y principalmente asegurando la paz a largo plazo y reintegrando a los ex-combatientes en la sociedad, ayudaría también a desarrollar programas más efectivos.⁶⁷

La dimensión regional y las conexiones entre las ALP y la RSS son también cruciales en los proyectos de DDR. En Kalvela, el tráfico de armas desde la vecina Vebalain, necesita ser tratado al mismo tiempo, y una reforma de seguridad eficaz y real debe realizarse ya que los ex-combatientes son con frecuencia reacios a devolver sus armas durante un vacío de seguridad dado que todavía buscan resguardar su propia seguridad.

El Nuevo Instrumento de Estabilidad y Desarrollo debería, a nivel de la Comisión, también utilizarse para DDR, mientras que la financiación del FED que sea relevante a este sector se debería mantener. Se tienen que desarrollar más sinergias tanto dentro de la UE, como entre los Estados Miembros, entre el primer y el segundo pilar (especialmente entre la DG de Relaciones Exteriores y la DG de Desarrollo para el primer pilar y entre el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM) y el Grupo de Trabajo sobre Cooperación al Desarrollo (CODEV) para el segundo pilar), y fuera de la UE, fortaleciendo la interoperacionalidad entre la UE y la ONU en programas de DDR.

Armas Ligeras y de Pequeño Calibre

La región de Ilmar sufre de un aumento masivo de la violencia con arma de fuego y enfrenta una seria proliferación de armas ligeras. Los intentos de poner bajo control civil tanto el sistema de seguridad como la eficaz desmovilización y reintegración de los combatientes será socavado si no hay un fuerte compromiso – y un enfoque interpilares – para reducir la disponibilidad de armas en las áreas inestables. La UE debería por lo tanto integrar el tema de las armas ligeras dentro de sus programas de seguridad, desarrollo y gobernanza y coordinar las acciones que emprendan la Comisión y los Estados Miembros. Las Perspectivas Financieras 2007-2013 son una oportunidad clave para asegurar que los temas de ALPC sean integrados en los programas de seguridad, desarrollo y gobernanza.

2.2. Gobernanza

2.2.1. La situación de gobernanza de Kalvela:

La situación de gobernanza de Kalvela está caracterizada, como en muchos estados frágiles, por una combinación de demasiado “poder controlador” y muy poco “poder constructivo”⁶⁸, y un sistema de corrupción institucionalizada, exclusión social, impunidad, incertidumbre, falta de sistemas de rendición de cuentas y *clientelismo*. El sistema de seguridad se encuentra completamente sin reformar y enfrenta importantes problemas de corrupción. El gobierno impuso restricciones sobre algunas libertades dentro de la legislación antiterrorista, mientras que algunos de los funcionarios incluso argumentan que los ciudadanos de Kalvela no están preparados para la democracia. La participación de los

⁶⁷ Ver las conclusiones del Informe de International Alert, “DDR: Time-bound process and long-term goal. The UE’s added value”, Conflict Prevention Partnership Report, *forthcoming* (2006) y “Developing an UE Strategy to address fragile states: Priorities for the UK Presidency of the UE in 2005”, Saferworld and International Alert in association with EPLO, June 2005, p.29

⁶⁸ De acuerdo con Mick Moore, un país al cual le falta “poder constructivo” le falta la “capacidad de organizar, de realmente ordenar sus burocracias civiles y militares, de dirigir el dinero público para obtener confianza y voluntad de compliance de los ciudadanos”. Ver Mick Moore, *Methods of Analysing Power, A Workshop Report*, SIDA, May 2005

ciudadanos en la vida política y económica no es significativa y hay una gran distancia entre los políticos, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, y la gente. Hay tensión entre la capital y las provincias y no existe un control real sobre todo el territorio. Las autoridades tienen la tendencia a intentar controlar a los medios de comunicación y a la libertad de expresión, los reformadores tienen poco espacio a su disposición, y la sociedad civil es muy difusa, con sus propios intereses políticos y conexiones.

2.2.2. Los desafíos de gobernanza:

Los bajos niveles de gobernanza, es decir, la capacidad de un gobierno de responder a los derechos y necesidades de los ciudadanos y cómo estos ciudadanos son capaces de hacer que su gobierno les rinda cuentas⁶⁹, son causas raíz de los conflictos violentos. Reconstruir la gobernanza es también particularmente esencial en una situación de post-conflicto. La gobernanza es un concepto amplio, significa la búsqueda de una administración, instituciones, gobierno y sociedad civil más democráticos y comprometidos, e incluye la promoción de los derechos humanos y el estado de derecho. Tratar temas de gobernanza es esencial para evitar amenazas a largo plazo y es fundamental para reconstruir la confianza y el diálogo. Este tema no puede ser reducido a su dimensión política, dado que las gobernanzas sociales y económicas también son esenciales.

La débil gobernanza es un gran obstáculo para fortalecer el sector de seguridad de Kalvela y para diversificar una economía caracterizada por corrupción generalizada, mala gestión, crimen organizado y un nivel de re-inversión limitado. En relación a la reforma del sector de seguridad, asegurar una buena gobernanza entre los nuevos servicios de seguridad, brindándoles la capacidad y asegurando su compromiso de proteger a las comunidades a las cuales deben servir, es de primordial importancia para la sostenibilidad de los programas.

2.2.3. La UE y la gobernanza:

Lo que está sucediendo ahora:

La Estrategia de Seguridad Europea, adoptada por todos los Estados Miembros en el Consejo Europeo en diciembre de 2003, subraya que los "estados bien gobernados" son esenciales para prevenir los conflictos y la inestabilidad. Es así de primordial importancia que la UE apoye la reforma de instituciones estatales y locales.

La Comisión tiene diferentes medios a su disposición para actividades a largo plazo en este campo. La CE sólo recientemente ha desarrollado su marco de política para el apoyo a la gobernanza⁷⁰. Todos los instrumentos geográficos pueden ser utilizados para financiar proyectos de apoyo al estado de derecho, la consolidación de la democracia y los derechos humanos. El acuerdo de Cotonou incluye una definición de gobernanza, la misma fue ampliada en 2003 con la Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo que se aplica a todas las regiones socias. Esta Comunicación reconoce que "los fracasos de gobernanza con raíces en la pobreza, son un factor clave que contribuye al estallido del conflicto violento"⁷¹. Además, en 1999, La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) fue establecida.⁷² Lamentablemente, si el monto total dedicado a temas relaciones con la gobernanza se estima razonablemente importante, la proporción de proyectos que

⁶⁹ Esta definición está basada en el Documento Blanco del Departamento de Desarrollo Internacional (En inglés, Department for International Development - DFID) sobre *International Development, 'eliminating world poverty: making governance work for the poor'*, 13 July 2006, p.18

⁷⁰ Ver la evaluación independiente del apoyo de la CE a la gobernanza en terceros países, http://ec.UEuropa.UF/comm/UFropeaid/evaluation/document_index/2006/884_docs.htm

⁷¹ Comunicación de la Comisión sobre Gobernanza y Desarrollo, COM(2003) 615 final

⁷² La IEDDH fue establecida para brindar una base legal para todas las actividades de derechos humanos y democratización de la Unión Europea. Este instrumento se usa fundamentalmente para financiar a ONGs, aún sin el consentimiento del gobierno de acogida, y otras iniciativas de organizaciones regionales e internacionales.

incluyen un enfoque de prevención de conflictos sigue siendo bastante baja.⁷³ Políticamente, el CE ahora ha relacionado la gobernanza con otras acciones externas. Sin embargo, el grado de uso corriente de este enfoque es bajo⁷⁴.

La Comisión Europea ha tratado específicamente el tema de gobernanza en la cooperación al desarrollo⁷⁵. La Comunicación reconoce que las debilidades de gobernanza están entre los principales obstáculos para alcanzar los ODM y que tratar estas debilidades, por lo tanto, es un elemento importante de la cooperación al desarrollo. Reconoce que “una gobernanza pobre de los recursos naturales y energéticos en países con recursos como diamantes, petróleo, madera y pesca, puede llevar a violaciones de los derechos humanos y a la violación del estado de derecho y, en última instancia, al conflicto armado”. La nueva Comunicación también pide una evaluación sistemática de la gobernanza, con indicadores específicos para los estados frágiles y de post-conflicto.

Los donantes, incluyendo a la UE, teniendo que aceptar que la ayuda es fungible, se concentran en el fortalecimiento de capacidades de las instituciones a través de consultores técnicos, equipamiento y capacitación. La UE se ha implicado activamente en este campo en los últimos años. Bajo el segundo pilar, la UE ha lanzado varias misiones civiles de PESD en el área de la administración pública, particularmente misiones para apoyar el estado de derecho en Georgia (UEJUST THEMIS)⁷⁶ y en Irak (UEJUST LEX), y la mayoría de las misiones policiales incluyen “objetivos de gobernanza”⁷⁷. El Mecanismo de Acción Rápida (MAR) de la Comisión también ha sido utilizado para este propósito notablemente para el re-establecimiento del estado de derecho y la administración civil, consejo sobre políticas y apoyo electoral⁷⁸.

Estas medidas a corto plazo de enviar profesionales internacionales (como abogados, policías o expertos en prisiones) no están basadas en las capacidades locales y por lo tanto, resultan ineficaces a la hora de asegurar que los principios democráticos fundamentales sean implementados dado que estos expertos apenas conocen el país. Tanto las medidas a largo plazo como las actividades de capacitación, apoyo al diálogo y a prácticas democráticas a nivel comunitario así como apoyo a las ONGs y los defensores de derechos humanos son necesarias y la relación entre ellas, cuando existe, es con frecuencia muy débil.

Para conectar estas iniciativas a corto y largo plazo, la UE tiene a su disposición el instrumento de rehabilitación que puede ser utilizado para restaurar las capacidades institucionales locales y re-lanzar la producción.⁷⁹ Lamentablemente, este instrumento no ha alcanzado sus objetivos, como ha sido reconocido por la Comisión, y la esperanza ha sido puesta ahora en el nuevo Instrumento de Estabilidad.⁸⁰

⁷³ Catriona Gourlay, “Community instruments for civilian crisis management”, in Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management: the UE way*, Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Paper #90, June 2006, p.54 and 59

⁷⁴ Idem

⁷⁵ Comunicación de la Comisión sobre “Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonised approach within the European Union”, COM (2006) 421 final, 30.08.2006. Ver también los comentarios de EPLO sobre esta comunicación

<http://www.eplo.org/documents/EPLO%20Comments%20on%20EC%20Paper%20on%20Governance.doc>

⁷⁶ Para más detalles sobre esta misión y su enfoque de buena gobernanza, ver Damien Helly, UEJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law, en ISS UE Chaillot Paper #90

⁷⁷ Por ejemplo: la misión de policía del Equipo Policial Consultivo de la Unión Europea, (en sus siglas en inglés - UEPAT) en Macedonia supervisará a la policía en el campo de la responsabilidad pública, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. La UE está preparando una nueva misión de la PESD en Kosovo y establecer un equipo de planificación de la UE (por sus siglas en inglés - EUPT Kosovo) en relación a una operación de gestión de crisis posible en el futuro en el campo del estado de derecho y otras posibles áreas como la reforma del sector de seguridad, la lucha contra el crimen organizado, la reforma económica, la democratización y otras reformas institucionales.

⁷⁸ Para una lista completa sobre actividades financiadas por el MRR ver:

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/date.htm#2005

⁷⁹ Ver las regulaciones sobre operaciones de Rehabilitación y reconstrucción en países en desarrollo, Regulación del Consejo 2258/96, 22 November 1996

⁸⁰ Catriona Gourlay, “Community instruments for civilian crisis management”, in Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management: the UE way*, Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Paper #90, June 2006, p.56

Lo que se necesita:

Con una larga tradición de gobernanza pobre, es importante reconocer que en un estado frágil como Kalvela, donde hay poco respeto por el estado de derecho, las reformas exitosas se verán en el largo plazo y a menudo implican un gran número de cambios de comportamiento y valores. Hay por lo tanto una necesidad de ir desde el enfoque de gobernanza a corto plazo, centrado en aspectos técnicos, especialmente fortaleciendo las instituciones y promoviendo un marco transparente y eficiente para las leyes y regulaciones, a una visión a largo que ayude al país a dejar atrás la dependencia de la ayuda externa, lo cual al final determinará el éxito de los programas de gobernanza, evitar el conflicto y mejorará la vida del ciudadano común.

Todos los programas de la UE en Kalvela deberían promover el diálogo entre las autoridades (nacionales y locales) y los ciudadanos. Esto significa asegurar la participación significativa de tal forma que los marcos de asistencia y los proyectos sean diseñados al nivel adecuado, con paciencia y compromiso para nutrir la capacidad de participación de las comunidades, de las ONGs y de los medios de comunicación. Estos programas deben basarse en un análisis exhaustivo de la situación, específicamente reconociendo las realidades socio-políticas de Kalvela. En particular, las áreas rurales, donde el nivel de pobreza es el más alto y la presencia de las autoridades locales casi ausente, necesitan atención especial, así como mejorar el rol de las mujeres en los procesos y estructuras de gobernanza. Este es un punto de gran importancia, dado que hasta la fecha, las mujeres se ven excluidas de la vida política y económica de Kalvela. La UE debería siempre promover el diálogo entre todos los actores como parte del diseño de sus programas de desarrollo en las áreas rurales. Asimismo, los programas de desarrollo de salud y educación deben poner particular atención a temas de gobernanza local. Integrar el enfoque de la gobernanza es también clave para conectar las intervenciones a largo plazo con las de corto plazo. El enfoque de la UE de Vinculaciones entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) debería fortalecerse a estos efectos.

La UE debería aprovechar la oportunidad que presentan las discusiones sobre la financiación de la nueva IEDDR para enfatizar las actividades de prevención de conflictos y de construcción de paz como prioridades explícitas, especialmente para proyectos identificados, y como una pre-condición para que la IEDDR alcance sus objetivos. La UE podría desarrollar un enfoque sensible a los conflictos en cada proyecto implementado antes, durante y después del conflicto, para no agravar la violencia y las violaciones de derechos humanos, y analizando su impacto en el conflicto. El uso sistemático del Manual sobre la promoción de buena gobernanza en la cooperación al desarrollo de la CE⁸¹, el cual incluye una parte sobre prevención de conflictos, ayudaría a desarrollar enfoques sensibles al conflicto. Como fue propuesto en el estudio de evaluación presentado en 2005⁸², el nuevo programa también debería relacionar mejor la gobernanza con la RSS.

⁸¹ European Commission, Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation, http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf

⁸² Netherlands Institute for Multiparty Democracy, No lasting Peace and Prosperity without Democracy and Human Rights: Harnessing Debates on the EU's Future Financial Instruments, External Study for the Directorate General for External Policies of the Union, Directorate B, European Parliament, http://www.nimd.org/upload/publications/2005/epfinal.doc#_Toc113961128

2.3. Estructuras económicas y sociales

2.3.1. Las estructuras económicas y sociales de Kalvela:

En Kalvela, la extorsión y la corrupción por parte de los que tienen el poder son generalizadas y la *élite* acapara las principales fuentes de riqueza. Esto afecta considerablemente la economía y socava enormemente las perspectivas de desarrollo.

La mayoría apenas subsisten en la economía informal o de los productos primarios que producen en modestas parcelas de tierra, lo que hace que tengan muy poco valor agregado dentro de la localidad donde éstos son producidos. La mayoría de los ex-combatientes – y hombres en general – están empleados como guardias de seguridad o en un mercado fluctuante de trabajadores de la construcción, aún así existe una necesidad desesperante de emplear a una creciente población de jóvenes y a una impaciente masa de ex-combatientes. Kalvela tiene lazos muy pobres de mercado y muy poco acceso a servicios financieros dado que prácticamente no existen infraestructuras ni sistemas de regulación (sclerotic regulatory) o impuestos. Como fue mencionado antes, al igual que incluir a las mujeres en las estructuras de gobernanza, la situación económica de las mujeres es particularmente crítica, con inseguridad y falta de acceso a la tierra y a los empleos, como también a otras fuentes de ingresos. La mayoría de las redes sociales de seguridad se han visto disminuidas o destruidas mientras que las formales apenas están disponibles. Kalvela también sufre de altos índices de VIH/SIDA.

Los recursos naturales juegan un papel importante como proveedores de ingresos para muchos países. En el caso de Kalvela, la explotación maderera tiene un papel central en la economía. Una empresa de exploración minera ha comenzado a trabajar en la región de Etelah. Varios actores internacionales, públicos y privados, están involucrados en los problemas a los que se enfrenta la economía de Kalvela.

2.3.2. Los desafíos económicos y sociales:

Los temas económicos y sociales tienen un papel crucial en impulsar y perpetuar los conflictos violentos. La OECD considera que la distribución desigual de los beneficios y las obligaciones, la marginalización de los grupos vulnerables o de las regiones geográficas, y las carencias relativas son factores que pueden causar o desencadenar un conflicto⁸³. Además, se debe reconocer que la asistencia al desarrollo, las políticas comerciales y la promoción de la inversión extranjera pueden sin intención alimentar el conflicto aumentando la corrupción y la competencia por recursos escasos y distorcionando los sistemas económicos tradicionales.

Implicar al sector privado es también esencial en la respuesta a la crisis. Las empresas contribuyen considerablemente al desarrollo socio-económico de un país pero en algunos casos también pueden ser responsables de mantener o crear las causas de un conflicto. Tanto las empresas extranjeras como locales tienen que estar involucradas en los procesos de prevención de conflictos⁸⁴.

El comercio y la explotación de recursos naturales ilegales a menudo exacerban el conflicto y crean economías de guerra. El control sobre estos recursos naturales que ofrecen ganancias puede ser la razón por la cual las partes en el conflicto sostienen la inestabilidad. Un país dotado generosamente de recursos naturales, como Kalvela, con madera y otros recursos extraíbles, deberían en teoría, experimentar un desarrollo económico y social rápido. Lamentablemente, muchos países como Kalvela están gobernados por regimens autoritarios y corruptos, dejando a la gran mayoría de la población en una situación difícil,

⁸³ OCDE CAD, *Peace-building overview*, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/33/35034078.pdf>

⁸⁴ Ver el informe recientemente publicado International Alert, *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector*, London, 2006

de pobreza y descarada desigualdad. En una situación así, los “spoilers” solamente se benefician de estos recursos mientras que la comunidad no puede contar con ellos para mejorar sus fuentes de ingreso y sustento⁸⁵

Los conflictos armados también contribuyen a la propagación del VIH/SIDA, el cual actúa como una fuente de inseguridad social, económica y política. Por esta razón, el VIH/SIDA se está tornando un tema de seguridad internacional y tiene que ser considerado como una causa raíz de los conflictos violentos.

2.3.3. La UE y los desafíos de las estructuras económicas y sociales:

Lo que está sucediendo ahora:

La importancia de los factores económicos como las desigualdades sociales sobre los conflictos ha sido reconocida en documentos oficiales del Consejo y de la Comisión. En su Comunicación sobre la prevención de conflictos en África, la Comisión estipula que para diseñar una estrategia de prevención de conflictos eficaz, “la importancia de los factores económicos en los conflictos (...) como así también el potencial de las medidas diplomáticas y económicas para la prevención y resolución de conflictos violentos también tienen que ser tenidos en cuenta”⁸⁶. Además, el documento establece que las “*conexiones entre el VIH/SIDA y el conflicto tienen que ser tratados en todas las políticas que tengan que ver con la paz y la seguridad*”, desde la prevención a la reconstrucción. El Grupo de Apoyo a la Calidad Interservicios (GACI o en inglés *Interservice Quality Support Group - IQSG*) también publicó una “Ficha de Programación de Prevención de Conflictos”, el cual ayuda en el diseño de Documentos Estratégicos de País, e incluye entre los factores que contribuyen al riesgo de conflicto violento, el rápido declive económico, las desigualdades en la distribución de la riqueza, la falta y la degradación de los recursos naturales, el desempleo, la falta de educación, y las tensiones étnicas y religiosas⁸⁷. La competencia por los recursos naturales ha sido reconocida también como una de las causas raíz de los conflictos violentos en el Programa de Gotemburgo.

En su Comunicación sobre Prevención de Conflictos de 2001, la CE se comprometió a “promover activamente la guía de la OCDE para las Empresas Multinacionales, la cual busca animar a las empresas a comportarse responsablemente cuando operan en el extranjero y en particular en países en desarrollo”⁸⁸.

La Comunicación de la Comisión sobre Propuesta para un Plan de Acción de la Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (en sus siglas en inglés FLEGT), adoptada en 2003, incluye una definición laxa del “conflicto de la madera”. La FLEGT se estableció para reforzar el impulso hacia una buena gobernanza en los países en desarrollo, relacionando los instrumentos legales y el poder de presión ofrecido por el mercado interno de la UE. Asimismo, la Comisión Europea trabaja activamente en el campo del conflicto de los diamantes y está representando a todos los Estados Miembros en el Proceso de Kimberley⁸⁹.

Aunque solicitado en documentos oficiales, la política comercial de la UE no cuenta con aspectos de sensibilidad ante los conflictos. Esto contradice el trabajo de la UE en

⁸⁵ Ver OCDE CAD, *Overview of the links between the environment, conflict and peace*, 2005. Ver también Le Billon, Philippe (2005), ‘Fuelling War. Natural Resources and Armed Conflicts’, Adelphi Paper No. 373, International Institute for Strategic Studies, London: Taylor and Francis

⁸⁶ Posición Común del Consejo 2005/304/PESC, 12 de abril 2005, en relación a la prevención, gestión y resolución de conflictos en África y re-apelando la Posición Común 2004/85/CFSP

⁸⁷ Ficha de Programación sobre Prevención de Conflictos de IQSG
http://ec.UEuropa.UE/comm/external_relations/cfsp/cpcm/cp/doc/cp_guide.pdf

⁸⁸ Comisión Europea, Comunicación sobre Prevención de Conflictos, COM(2001) 211 final, 11.04.2001, p.20

⁸⁹ Iniciada en mayo de 2000, esta iniciativa internacional busca asegurar que los diamantes ilegales no entren en el comercio legal de diamantes, evitando que este tipo de comercio contribuya a exacerbar el conflicto violento y los abusos de derechos humanos en los países de origen. El proceso de Kimberly Process es un esfuerzo conjunto de gobiernos, ONGs e industrias. La Unidad de Gestión de crisis y Prevención de Conflictos es responsable de este tema dentro de la Comisión (DG RELEX Dirección A, Unidad A/2). La CE ha elegido al vice-presidente para 2006, junto con Botswana, y moderará el proceso de Kimberley en el 2007.

prevención de conflictos y construcción de paz. En 2002, la Comisión reconoció en su política de prevención de conflictos que “la política comercial puede ser identificada como una área de prioridad para el trabajo futuro”⁹⁰. Lamentablemente, la UE muestra poca convicción en su diálogo político con los poderes globales emergentes cuando otros intereses comerciales están involucrados.

En el tema del VIH/SIDA, la actual respuesta de la UE está dada en gran parte sobre la base de la política de desarrollo. Además, la dimensión del conflicto está totalmente ausente en la mayoría de los documentos sobre VIH/SIDA y otras enfermedades pandémicas, mientras que el Programa de Gotemburgo reconoce la relación entre las enfermedades transmisibles y los conflictos como un tema transversal para la prevención del conflicto violento. Lamentablemente, nada se ha hecho por desarrollar un enfoque de sensibilidad ante los conflictos en los programas de VIH/SIDA en la práctica.

Lo que se necesita:

Con muy bajos niveles en los indicadores de desarrollo humano y muy pocas oportunidades de empleo, la situación socio-económica de Kalvela es preocupante. La UE tiene todos los medios potencialmente para tratar eficazmente estos desafíos socio-económicos. Lamentablemente, hay una falta real de análisis del conflicto y de enfoques sensibles al conflicto de todos estos instrumentos.

Hay un alto interés por parte de la UE en ciertas áreas que no involucren muchos recursos humanos y generosos gastos en ciertos proyectos de infraestructuras (una represa, rehabilitación de las líneas eléctricas, hospital, edificio de la corte, construcción de una carretera). Las agencias implementadoras están a menudo en el lugar en forma temporal. Esta falta de pertenencia local junto con un sistema legal y judicial inadecuado lleva al robo del equipamiento con impunidad. El sector privado local no está implicado lo suficiente y las capacidades de las autoridades locales no se fortalecen para que puedan mantener la infraestructura.

La UE debería evaluar el impacto de su política comercial, específicamente para analizar hasta qué punto la implementación de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) pueden exacerbar el conflicto. Tomando a Kalvela como un ejemplo: su principal actividad económica es la agricultura, la Política Agrícola Común de la UE debería ser reformada para asegurar que no alimenta negativamente los conflictos destruyendo sus economías locales. Aunque los diamantes no son los únicos recursos extraíbles que exacerban los conflictos, el sistema de Kimberly debería extenderse a todas las actividades extractivas lucrativas.

Los enfoques de sensibilidad ante los conflictos deberían también desarrollarse en el Banco de Inversión Europeo y otros programas de la UE relacionados con la economía como el UE-ACP ProInvest.

Con algunos de los recursos naturales que ofrecen ganancias, como la madera o el zing, y muchos programas de desarrollo implementados en el terreno, incluyendo el apoyo a ONGs, el potencial para la cooperación en la ayuda al comercio y el desarrollo entre Kalvela y la Unión Europea es bastante importante. En esta situación, la Unión Europea, como el proveedor más grande de asistencia al desarrollo y actor comercial, tiene que asegurar que su fortaleza económica sea aprovechada la construcción de paz, si no es así la UE está malgastando su dinero.

En cuanto a los recursos naturales, la UE no debería sólo asegurar que la madera del conflicto sea controlada, sino también otros recursos. Esto podría ayudar a Kalvela en cuatro áreas: maximizar y amortiguar las ganancias provenientes de la venta de estos

⁹⁰ European Commission, *One Year On: the Commission's Conflict Prevention Policy*, Seo D'Urgel, 18/20 March, 2002, p.7

recursos; distribuir las ganancias en forma justa y eficiente; diversificar las economías que sólo dependen de un recurso; y promocionar la provisión pacífica y segura del recurso⁹¹.

El rol de la organización económica internacional es clave en este marco. En Kalvela, toda la industria textil colapsó en enero de 2005 siguiendo el levantamiento de las cuotas preferenciales de la Organización Mundial del Comercio. El Fondo Monetario Internacional ha recomendado sustanciales reformas pero hasta ahora no han sido exitosas, y como resultado, el Banco Mundial ha disminuido su apoyo a Kalvela. Juntos, los Estados Miembros (o directamente la Comisión para la OMC) son el poder más fuerte dentro de estas instituciones económicas. Pero hasta el momento la UE no ha aprovechado totalmente las oportunidades de su potencial, especialmente para impulsar las políticas de estas organizaciones en una forma sensible a los conflictos. La UE puede también – a través de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE o EPAs en sus siglas en inglés) – apoyar varios programas que un país tiene que implementar para relanzar su economía, así asegurando coherencia, sobre todo relacionando la reconstrucción económica con la prevención de conflictos.

Finalmente, la UE tiene que mainstream la prevención de VIH/SIDA en sus programas de prevención de conflictos y asegurar que las dimensiones de género sean adecuada y seriamente integradas. La Comisión podría también incluir la evaluación de la prevalencia de VIH/SIDA en su lista de verificación de causas raíz de conflictos.

2.4. Justicia Transicional

2.4.1. La situación de Kalvela:

El sistema de justicia de Kalvela está insuficientemente desarrollado, dado que el país carece de jueces y magistrados, y los jueces y magistrados que tiene no están capacitados en temas de derechos humanos o de ley criminal internacional. La ley formal apenas se conoce, mientras domina el sistema informal de justicia que discrimina a las mujeres y los grupos minoritarios. Aquéllos que están relacionados con el gobierno pueden ejercer control sobre la elección de jueces.

En Kalvela se han cometido graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo una gran massacre en 2000 y la violencia sexual contra las mujeres es generalizada en el campamento de Aulanko, un campo de refugiados de la ONU en la región de Venalain. Estas tensiones continúan entre los diferentes grupos étnicos en el país.

El gobierno está considerando el establecimiento de una comisión de la verdad, y las víctimas piden el procesamiento de los arquitectos de las atrocidades pasadas.

2.4.2. Desafíos de la justicia transicional:

La justicia transicional se centra en el desafío que enfrentan las sociedades en una transición democrática y de post conflicto, el cual es el legado de los abusos masivos. El desafío de enfrentar el pasado de abusos es con frecuencia uno intratable. En los contextos transicionales, la demanda de justicia es usualmente alta pero la posibilidad de brindarla es muy baja, dada la falta de capacidad, de voluntad política o ambas. Existe, en realidad, una certeza de que la justicia que las víctimas se merecen no puede ser completamente realizada. Consecuentemente, mientras la persecución de aquéllos sobre quienes recaen las responsabilidades más serias de abusos en el pasado son comúnmente esenciales para prevenir futuros conflictos, tales procesamientos son insuficientes por sí mismas para tratar

⁹¹ Estos son los objetivos presentados por Philippe Le Billon para "asegurar que la riqueza proveniente de los recursos se capte y se difunda en el interés de la población local y de la seguridad". Ver Le Billon, Philippe (2005), 'Fuelling War. Natural Resources and Armed Conflicts', Adelphi Paper No. 373, International Institute for Strategic Studies, London: Taylor and Francis, p.51

con los prejuicios el pasado de abusos. En la práctica, se requieren otros mecanismos e intervenciones. Estos pueden incluir el establecimiento de comisiones de la verdad, programas de reparación de las víctimas, y reformas en los sectores de justicia y seguridad⁹².

Como una regla general, los procesamientos legales son preferentemente llevados a cabo a nivel nacional donde tienen el mayor potencial de contribuir a la disuasión y a la restauración de la confianza local en el estado de derecho. Aunque hoy existen también muchos tribunales penales internacionales que pueden ayudar a asegurar que los autores asuman la responsabilidad por atrocidades en el pasado, éstos no están siempre disponibles en situaciones particulares (por ejemplo, donde la Corte Penal Internacional no tiene jurisdicción para actuar). En años recientes, una tercera opción apareció en un número de contextos de post conflicto, esta es el establecimiento de tribunales penales híbridos compuestos por jueces y fiscales nacionales e internacionales trabajando en el territorio donde se cometieron los crímenes. Estos tribunales pueden constituir una medida de importante para subsanar los huecos e impartir justicia a nivel local cuando el sistema nacional sólo no puede hacer frente a esta tarea.

Quizás el mecanismo de justicia transicional más popular es la comisión de la verdad. Una comisión de la verdad es una comisión de investigación ad hoc centrada en las víctimas establecida por el estado principalmente para investigar e informar sobre los principales casos y patrones de las violaciones de derechos humanos más graves que tuvieron lugar en un período anterior de conflicto o de abuso de poder, y para elaborar recomendaciones para su reparación y futura prevención⁹³. Existen una veintena de comisiones de la verdad en el mundo en los últimos treinta años. En los mejores casos, las comisiones de la verdad han investigado y expuesto los peores casos de abuso del pasado, y ayudaron a elaborar un plan de acción coherente y viable para reparar el daño realizado.

Algunas de las lecciones clave aprendidas en las experiencias de las pasadas comisiones de la verdad son las siguientes:

1. Las comisiones de la verdad requieren un compromiso de buena fe del gobierno para poder ser exitosas. Las comisiones de la verdad establecidas con motivos cínicos raramente alcanzan la credibilidad a los ojos del público, nacional e internacional.
2. Dado que cada contexto transicional es único, las comisiones de la verdad deben, tanto como sea posible, reflexionar sobre y respetar las realidades locales y sus preferencias. Al mismo tiempo, es importante estudiar las experiencias de otras comisiones de la verdad en otros países para aprender sus lecciones positivas y evitar repetir errores similares.
3. La composición de una comisión de la verdad tiene un profundo impacto sobre su habilidad para ser eficaz. En general, cuando los miembros de una comisión de la verdad son seleccionados a través de un proceso abierto y de consulta, la credibilidad de la comisión – y por lo tanto sus resultados – son en gran medida mejores.
4. Las comisiones de la verdad que organizan audiencias públicas tienden a tener un impacto más profundo y constructivo en la concienciación popular y en el debate sobre el pasado, que las que no las organizan. Esta concienciación y debate pueden tener ingredientes cruciales en la prevención de nuevos conflictos.
5. Las comisiones de la verdad no producen automáticamente la reconciliación, ni a nivel interpersonal ni a nivel nacional. En el mejor de los casos, pueden contribuir a la reconciliación, que es un proceso a largo plazo que depende de factores adicionales, incluyendo los esfuerzos por lograr que los autores asuman su responsabilidad,

⁹² Ver en general, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, "The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies", Documento de la ONU. S/2004/616.

⁹³ Sobre comisiones de la verdad, ver, por ejemplo, Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths* (Routledge 2001) y Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Cambridge University Press 2006). Ver también International IDEA and Inter-Parliamentary Union, *Making Reconciliation Work: The Role of Parliaments* (2005).

reparación a las víctimas, reformas institucionales, desarrollo económico, y la consolidación de la democracia.

Si hay una comisión de la verdad en Kalvela, tendrá que tratar los principales períodos e instancias de abuso del pasado; si no es así se correrá el riesgo de aumento de las ya significativas tensiones demográficas y étnicas. Además, dada que algunos de los actos de violencia son de casos de violencia de género, cualquier mandato de una comisión necesitará un enfoque particular para atender a estos tipos de abusos.

Será también importante situar cualquier comisión de la verdad en el futuro dentro de un marco más amplio de justicia transicional. Por lo tanto, si no hay prosecutions simultáneas – ya sea por cortes nacionales o por un posible tribunal híbrido – la relación con la comisión de la verdad deberá ser analizada antes, para así maximizar las sinergias y asegurar la complementariedad de los esfuerzos. Lo mismo se aplica si existen simultáneos programas de exámenes en los sectores de justicia y seguridad, o programas de reparación paralelos. Si, por otra parte, se piensa a la comisión de la verdad como una precursora de la justicia, la reparación y los esfuerzos de reforma, a modo de diagnóstico, entonces el mandato de la comisión debe articular claramente esto e imponer una obligación al gobierno para que éste de seria consideración a las conclusiones y recomendaciones de la comisión. Finalmente, es crucial que las futuras opciones de justicia transicional sean preservadas lo máximo posible, y cualquier intento cínico de pasar una amnistía que perpetúe la impunidad debe ser denunciado vigorosamente.

2.4.3. La UE y la justicia transicional

Lo que está sucediendo ahora:

A través de la IEDDR, la CE apoya una amplia gama de programas que buscan reforzar el estado de derecho en países y regions. La CE considera que la lucha contra la impunidad por la violación de derechos humanos es una prioridad en la construcción de sociedades pacíficas y estables.

La CE ha apoyado fuertemente, política y financieramente, los diferentes tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional (incluyendo a través de la financiación sostenida a la Coalición de ONGs en apoyo a la Corte Penal Internacional), los Tribunales Penales Internacionales para Ruanda y la antigua Yugoslavia, y la Corte Especial para Sierra Leona. La CE pedido el rápido establecimiento de las Cámaras Extraordinarias de Khmer Rouge en Cambodia y ha financiado proyectos para reforzar la lucha contra la impunidad a nivel local, por ejemplo, capacitando a jueces involucrados en procesos de *gacaca* en Ruanda. El acceso a la justicia en términos generales es un aspecto clave de los programas de IEDDR, esto se evidencia a través de recientes iniciativas incluyendo un proyecto regional en América Latina con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y un proyecto con la Asociación de Abogados de Nepal para mejorar la asistencia legal gratuita, los derechos humanos y el acceso a la justicia en ese país. La UE también ha llevado adelante un trabajo importante en el área de RSS en un gran número de lugares (ver sección 2.1.). Otro desarrollo positivo es la audiencia pública sobre justicia transicional llevada a cabo el 28 de agosto de 2006 en el Parlamento Europeo.

Por el contrario, los programas de la CE y las misiones de la PESD han tendido a poner menos atención a otros mecanismos importantes de justicia transicional, como las comisiones de la verdad y los programas de reparación a las víctimas. Además, los programas de la CE y las misiones de la PESD han tendido a pasar por alto los sistemas de justicia tradiciones o informales, los cuales muchas veces juegan un rol clave en llegar el llamado vacío de impunidad en un contexto particular⁹⁴.

⁹⁴ Sobre justicia transicional y PESD, ver por ejemplo, el informe de PESD del 12 de junio de 2006, el cual estipula: "Se ha empezado a trabajar sobre cómo el tema de la justicia transicional se puede integrar mejor en la gestión de

Lo que se necesita:

En un país con tantos actores implicados en el conflicto y en abusos del pasado, la justicia transicional tiene el potencial de ayudar a marcar un corte final con el pasado de violencia y señalar el camino hacia un futuro más seguro, justo y pacífico. La UE tiene la habilidad de ofrecer apoyo significativo a nivel político, financiero y técnico para ayudar a que esto suceda.

Al mismo tiempo, la UE debe ser cautelosa con los gobiernos que intentan estancarse ellos mismos en la retórica o en la justicia transicional para crear la ilusión de confrontar un legado de abusos del pasado. Por lo tanto, la UE debería no brindar apoyo a ninguna iniciativa de justicia transicional hasta que no se asegure que esta iniciativa es lo suficiente y genuinamente apoyada por la sociedad política y civil de Kalvela.

Dentro de la gama de posibles intervenciones de la UE en el área de justicia transicional, las siguientes pueden resultar útiles de considerar (para Kalvela u otro país):

- Realizar o financiar encuestas a las víctimas y encuestas de opinión pública sobre las propuestas medidas de justicia transicional en algunos países.
- Enviar u organizar misiones independientes de recabación de datos a un país en particular para (i) evaluar los temas de justicia transicional y las opciones que allí existen, y (ii) realizar recomendaciones estratégicas para la acción e implicación de la UE.
- Enviar misiones de expertos en fortalecimiento de capacidades.
- Organizar o financiar conferencias a nivel local e internacional sobre las opciones de justicia transicional en un país en particular.
- Aumentar el apoyo logístico y financiero para mecanismos específicos de justicia transicional y para los actores de la sociedad civil que los apoyan.
- Participar en los procedimientos de selección y nominación para instituciones relevantes (por ejemplo, para instituciones encargadas de emprender reformas del sector de seguridad en un país en particular) para aumentar su la percepción de independencia e imparcialidad.
- Desarrollar una guía o manual sobre justicia transicional de la UE que se inspire directamente en los estándares internacionales existentes sobre el tema.
- Crear una lista de verificación sobre justicia transicional que se consulte en el curso del diseño y desarrollo de cualquier misión de PESD.
- Establecer un instituto o programa de capacitación sobre justicia transicional para las instituciones y funcionarios de la UE.
- Producir un manual práctico sobre justicia transicional que estuviese disponible para todo el personal de la UE trabajando en misiones de PESD o en delegaciones de la UE.
- Crear y mantener una base de datos actualizada o roster de expertos en el campo de justicia transicional de la UE y de las organizaciones no gubernamentales.

crisis de la UE" (Consejo de la Unión Europea, Informe de la Presidencia sobre PESD, 10418/06). Ver también el documento público producido por CIVCOM sobre "Justicia Transicional y PESD", 10674/06, 19 de junio de 2006.

Conclusión

Cinco años después de la adopción del Programa de Gotemburgo por la Unión Europea, la UE ha mejorado considerablemente su capacidad en la prevención de conflictos. Sin embargo, más queda por hacer si la UE quiere mejorar la eficacia y coherencia de sus acciones externas para la paz y la estabilidad en su conjunto.

Con este informe, hemos mostrado que la UE todavía necesita priorizar políticamente la prevención de conflictos por sobre la respuesta de gestión de crisis a corto plazo si quiere implementar políticas externas coherentes y sostenibles. La UE tiene todos los medios para ser totalmente eficaz en este campo, desde la seguridad a la cooperación al desarrollo, comercio o energía, pero fall al usar estos instrumentos en una forma coherente. La adopción e implementación de enfoques sensibles a los conflictos en estos instrumentos mejoraría la eficacia de la UE considerablemente. Los instrumentos de la UE no debería ser vistos como mecanismos pero como herramientas para alcanzar un objetivo concreto: asegurar la paz y mejorar la vida de los ciudadanos comunes. Aumentar la cooperación con los actores externos (organizaciones internacionales o regionales pero también ONGs) como también desarrollar el conocimiento y la experiencia en este tema ayudará a mejorar la acción de la UE en la prevención de conflictos.

El caso de estudio ficticio de Kalvela mostró con un ejemplo concreto donde la UE es eficaz y donde aún necesita mejorar en la implementación de sus instrumentos en relación a cuatro áreas de prevención de conflictos: Seguridad, Gobernanza, Temas Económicos y Sociales y Justicia Transicional. En Kalvela, como en muchos países que muestran indicadores similares de inestabilidad, la UE tiene a su disposición una amplia gama de instrumentos para ayudar concretament a asegurar la paz a largo plazo.

En relación a la reforma del sector de seguridad, la acción de la UE tiene que basarse en un profundo análisis del contexto, en el fortalecimiento del control civil de todo el sistema de seguridad, y en el trabajo con otros socios en el terreno. Si la UE fuese capaz de implicarse exitosamente en iniciativas de DDR en los próximos años, sólo aseguraría, por ejemplo, la seguridad y la paz a largo plazo en Kalvela; ésto si el proceso de reintegración es al menos tan desarrollado como las dos "D", desarrollando considerablemente las oportunidades económicas para los ex-combatientes. Sin destrabar su impasse en el tema de las armas ligeras y *mainstreaming* este tema en todo el enfoque externo, regional y de desarrollo, no se resolverán las cuestiones de las ALPC para la seguridad de Kalvela.

La actual política de gobernanza a menudo utiliza principalmente iniciativas a corto plazo como el fortalecimiento de instituciones. Esto no es suficiente y se beneficiaría si es ampliada y aumentada para promover el diálogo entre las autoridades y los ciudadanos y apoyando a la sociedad civil local. Asegurarse el *"buy-in"* de las comunidades locales en la reforma y aumentar su conocimiento de los beneficios directos de apoyar la reforma es al menos tan crucial para la estabilidad a largo plazo como el trabajo directo de fortalecimiento de instituciones. En este sector, un enfoque de género, y en particular, de derechos de las mujeres a la participación es importante para el éxito.

Las restricciones frecuentes al acceso de las mujeres a los recursos económicos son igualmente centrales al tratar la falta de oportunidades económicas y las desigualdades sociales, las cuales son causas raíz de los conflictos cruciales de forma más general. La UE ya está implicada muy activamente en estos campos, a través de su política de cooperación al desarrollo, pero implementar estas políticas de acuerdo con un enfoque sensible a los conflictos mejoraría considerablemente su eficacia. Existe una necesidad real de que la UE reconozca el impacto que el comercio puede tener sobre el conflicto, aumentando la concienciación sobre el conflicto y un análisis coherente entre todos los involucrados en negociar los acuerdos comerciales. Con excepción del conflicto de los diamantes, hay poco análisis de los conflictos en el diseño e implementación de los acuerdos comerciales.

El apoyo coherente a la justicia transicional también será clave para construir una paz sostenible. Al ofrecer asistencia en este campo, la UE debería asegurarse que los temas

relacionados como la impunidad, la reconciliación, y la reforma de la gobernanza, sean tratados con un enfoque de participación de las comunidades locales. La UE necesita ampliar su enfoque para incluir más mecanismos de justicia transicional, tales como las comisiones de la verdad y los programas de reparación a las víctimas, y poner particular énfasis la cooperación en los sistemas judiciales locales, formales e informales. Tendría, además que tratar la violencia de género como una de sus prioridades principales.

Aún queda por verse si en los próximos años la Unión Europea, esto es, los Estados Miembros y las instituciones europeas, es capaz de desarrollar la voluntad política necesaria para implementar realmente de una forma menos fragmentada y más coherente. La UE tiene todos los instrumentos necesarios y las posibilidades para jugar un papel que quiere jugar explícitamente en la construcción de un mundo más seguro. Aún así, sin más voluntad política para sortear sus propios obstáculos de coherencia institucionales y en sus instrumentos y sin que los tomadores de decisiones no tengan una comprensión mucho más desarrollada de las grandes ventajas financieras y humanitarias de las medidas preventivas y de construcción de paz por sobre la implicación a corto plazo, sus notables logros de los últimos años no provocarán el impacto necesario en el mundo hoy.

La Conflict Prevention Partnership

La *Conflict Prevention Partnership* es un esfuerzo de cooperación entre organizaciones no gubernamentales - International Crisis Group, International Alert, European Policy Centre (EPC) y la European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) – y se centra en ayudar a prevenir, gestionar y resolver los conflictos violentos e implicarse en la construcción de paz en regiones afectadas por conflictos.

En particular, la *Conflict Prevention Partnership* busca fortalecer las capacidades de la Unión Europea y de sus Estados Miembros en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la construcción de paz. La Partnership se basa en el reconocimiento de los derechos humanos, la democracia y la prevención de conflictos como ligados intrínsecamente; que la Unión Europea, sus Estados Miembros y la sociedad civil tienen un papel vital que en estas áreas; que los que toman decisiones requieren que análisis de alta calidad y basados en información en el terreno de las regiones afectadas por los conflictos para seguir un enfoque coherente y holístico de planificación estratégica e implementación de políticas.

La *Conflict Prevention Partnership* busca ofrecer información y análisis, como así también recomendaciones de política prácticas a través de la publicación y discusión de una serie de estudios que resultan principalmente de sus propias investigaciones de campo. Al hacerlo, la *Conflict Prevention Partnership* busca facilitar que la toma de decisiones se realice sobre la base de mejores informaciones y basadas en más evidencias, y un mayor diálogo entre la UE, los que toman decisiones de políticas a nivel nacional y la sociedad civil.

<p>International Crisis Group Sede de Bruselas 149 Avenue Louise 1050 Bruselas Bélgica www.crisisgroup.org</p>	<p>European Policy Centre Residence Palace Rue de la Loi 155 B-1040 Bruselas Bélgica www.theepc.be</p>
<p>International Alert 346 Clapham Road Londres, SW9 9AP Reino Unido www.international-alert.org</p>	<p>European Peacebuilding Liaison Office 205 Rue Belliard 1040 Bruselas Bélgica www.eplo.org</p>

www.conflictprevention.net

EPLO es una plataforma europea de ONGs, redes de ONGs y think tanks en el campo de la construcción de paz, que comparten un interés en la promoción de políticas de construcción de paz sostenibles entre los que toman decisiones en la Unión Europea

EPLO busca influenciar a la UE por lo que promueve e implementa medidas que llevan a la paz sostenible entre estados y dentro de los estados y los pueblos, y que transforma y resuelve los conflictos de forma no violenta. EPLO quiere reconocer la crucial conexión entre la construcción de paz y la erradicación de la pobreza, y el desarrollo sostenible en el mundo, y el crucial papel que las ONGs tienen que jugar en sostener los esfuerzos de la UE en la construcción de paz, la prevención de conflictos, y la gestión de crisis.

EPLO promueve los intereses de sus miembros a través de una posiciones de política communes y consecuentemente fomentando esas posiciones comunes. EPLO distribuye información y busca que se comprendan las políticas de la UE de interés o que conciernen a sus miembros. La Oficina construye también la solidaridad y la cooperación entre sus miembros y otras redes de ONGs de relevancia. Finalmente, EPLO conciencia sobre la contribución que la UE debería realizar a la construcción de paz y sobre la necesidad de que la UE rinda cuentas sobre sus propios compromisos políticos de ayudar a asegurar la paz dentro y fuera de sus fronteras.

ACRÓNIMOS

AAE	Acuerdo de Asociación Económica
ACP	África, Caribe y Pacífico
ALPC	Armas Ligeras y de Pequeño Calibre
ANE	Actor No Estatal
BM	Banco Mundial
CCPNU	Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas
CE	Comisión Europea
CIVCOM	Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis
CODEV	Committee on Development
CPP	Conflict Prevention Partnership
CSP	Country Strategy Paper
DDR	Desarme, Demobilización y Reintegración
DG Des	Dirección General de Desarrollo
DG Relex	Dirección General de Relaciones Exteriores External Relation Directorate General
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
FED	Fondo Europeo de Desarrollo European Development Fund
FLEGT	Siglas en inglés referidas a la Aplicación de las leyes, Gobernanza y Comercio Forestales
FMI	Fondo Monetario Internacional
IEDDH	Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos
MPUE	Misión Policial de la Unión Europea
MRR	Mecanismo de Reacción Rápida
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PMUE	Personal Militar de la Unión Europea
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSC	Political and Security Committee
RDC	República Democrática del Congo
RSP	Regional Strategy Paper
RSS	Reforma del Sector de Seguridad
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
VARD	Vinculaciones entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo