

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO HERRAMIENTA DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

**Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria (IECAH)***

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en un escenario internacional especialmente convulso, la prevención de conflictos ha ganado peso en la agenda de los organismos internacionales y en la práctica de muchas instituciones. Si al principio muchos de los enfoques preventivos tenían más que ver con una concepción básicamente militar de la seguridad, posteriormente se han incorporado con fuerza aspectos de desarrollo y de combate a las causas profundas de la violencia. La necesidad, por tanto, de profundizar en la relación entre la cooperación para el desarrollo y la prevención de conflictos violentos comienza a estar clara.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

Una serie de conflictos armados han causado en la última década complejas situaciones de emergencia, en las que se combinaron genocidios, hambrunas, destrucción de infraestructuras, desplazamientos forzados de población y desestabilizaciones regionales. Estos conflictos se han librado dentro de Estados generalmente débiles con instituciones casi inexistentes. Desde Somalia hasta el ex Zaire, pasando por los Balcanes, Chechenia, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Colombia y Sri Lanka, los conflictos armados en este tipo de Estados constituyen uno de los problemas cruciales del siglo XXI.

En el marco de la globalización de las relaciones económicas y de mercados internacionales cada vez más competitivos, los países que se han visto afectados por prolongados periodos de conflicto armado continúan perdiendo oportunidades para su desarrollo y crecimiento. Continúan dependiendo de la ayuda humanitaria internacional y se ven involucrados en el tráfico ilegal de recursos naturales, armas y personas.

En los últimos años ha comenzado un debate sobre los diversos aspectos y perspectivas de la prevención de conflictos y su vinculación a la cooperación para el desarrollo como consecuencia del impacto que estos conflictos tienen en los Estados débiles, no sólo en las poblaciones que los sufren sino también en los principales actores internacionales involucrados con ellos, como los Estados, los organismos multilaterales y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La prevención de conflictos tiene como fin evitar que las tensiones escalen hasta la violencia con medidas a corto, medio y largo plazo. Teóricamente, cuanto más eficaz sea la política preventiva, menos tensiones habrá y más se alejará la violencia. Por otro lado, la prevención debería ser el instrumento que evitara el infructuoso debate entre intervención militar y no injerencia a la hora de dar respuesta a las emergencias humanitarias complejas. Debate que, afortunadamente, está en vías de ser superado poniendo el énfasis en la responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional¹.

La extrema desigualdad y la pobreza son factores desestabilizadores que, si se combinan con divisiones étnicas y culturales, favorecen que los conflictos sociales escalen hasta la violencia. La promoción del desarrollo en sentido amplio puede ayudar a desactivar los conflictos potenciales y la prevención de conflictos armados puede ayudar o fomentar el desarrollo.

La cooperación para el desarrollo puede ser un instrumento eficaz para la prevención de conflictos incidiendo en los factores que son fuente de tensión y promoviendo el fortalecimiento institucional, la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos, facilitando su resolución por medios pacíficos, antes de que el enfrentamiento sea inevitable.

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La relación entre la cooperación para el desarrollo y la prevención de conflictos es un tema que ha comenzado a ser objeto de estudio y trabajo, por ejemplo por las Naciones Unidas en su estrategia contra la pobreza. Un documento de la Presidencia de la Unión Europea de junio de 1997 (sobre prevención de conflictos en África) concluye que hay una "relación de doble vía entre conflictos y desarrollo". Así, los conflictos en países en desarrollo minan los esfuerzos de la Unión Europea para fomentar el desarrollo sostenible pero, a la vez, la cooperación para el desarrollo puede hacer una importante contribución para prevenir los conflictos violentos.

Así lo consideran diversos organismos internacionales como la Unión Europea, Naciones Unidas, la Organización para la Unidad Africana, El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Organización de Estados Americanos y la OSCE, que están incluyendo la prevención de conflictos como una estrategia para evitar las crisis humanitarias en los países en desarrollo e impedir el hundimiento del Estado y de las instituciones, la marginación del sistema internacional y la dependencia de los Estados frágiles. Por ejemplo, la Comisión Europea fundó en 1996 la Red de Prevención de Conflictos (CPN, en sus siglas inglesas) y el Consejo Europeo de Amsterdam de 1997 decidió crear una célula de planificación y alerta rápida en el marco de la PESC; y la prestigiosa Fundación Carnegie, de EEUU, creó la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales. También el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU creó el Humanitarian Early Warning System e igualmente se constituyó el Centro Europeo para la Prevención de Conflictos que agrupa a Institutos y ONG europeas. Por su parte, el CAD elaboró su Líneas Directrices sobre Paz, Conflicto y Cooperación para el Desarrollo para armonizar la posición de los donantes en este terreno.

DESARROLLO COMO HERRAMIENTA PREVENTIVA

"El desarrollo es ampliamente considerado como la base de la estabilidad y, al mismo tiempo, la estabilidad se ha convertido en la base necesaria para el desarrollo. Se han tornado intercambiables, complementarios y son dos categorías que se refuerzan mutuamente"².

Un desarrollo que sirva para desactivar previamente los potenciales conflictos armados debería estar basado en una concepción del mismo que fuera más allá de los indicadores económicos de productividad y crecimiento. Precisamente por su carácter no inmediato asistencial, la cooperación para el desarrollo debería ser un "proceso de expansión de las

libertades reales que las personas pueden disfrutar"³. El desarrollo como proceso de libertad depende de una serie de factores relacionados entre sí, desde acuerdos sociales sobre educación y acceso a la salud, hasta la vigencia de los derechos políticos y civiles. Una concepción del desarrollo que se vincule con libertades y democracia mejorará la calidad de la vida de las personas y ayudará a promocionar sociedades más estables.

El vínculo entre pobreza y conflicto emerge de forma casi automática, pero "la pobreza no es de por sí una causa suficiente (...). La causa no es tanto la falta de recursos per se como la injusticia: las estructuras sociales, económicas y políticas que mantienen el dominio de un grupo situado al interior del centro poder sobre otros grupos situados en su periferia"⁴.

CONCLUSIONES

La prevención de conflictos es un concepto que se apoya en el campo diplomático, económico, político y moral. La idea de que prevenir es mejor que dejar que los acontecimientos marquen el rumbo es un avance importante. La tendencia en el sistema internacional, y particularmente en los Estados frágiles, es que habrá más conflictos, más víctimas y más impactos altamente destructivos. Desde el campo de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional, el desarrollo económico, las teorías del Estado y la democracia, las prácticas y teorías sobre reconciliación, se puede tratar de alcanzar diversos cuerpos teóricos, sacar experiencias, realizar pruebas y verificar que los conflictos armados modernos tienen unas consecuencias que deben tratarse de evitarse porque, al final, muchas veces puede ser más sencillo y más barato, y menos brutal, prevenir que curar.

ALGUNAS LÍNEAS GENERALES

La prevención que no esté basada en una amplia comprensión de las causas fundamentales e históricas de largo plazo, al igual que las de medio y corto, invariablemente se comprobará que es inútil.

Aplicar la cooperación para el desarrollo como un instrumento de prevención de conflictos no puede hacerse con una estrategia solamente técnica aislada del contexto político. La ayuda, aunque lo pretenda, no es nunca imparcial ni neutral. Por ejemplo, en la fase anterior al estallido de conflictos se puede intentar que la cooperación sirva para fortalecer la economía y la sociedad civil de un país dado. Pero el desconocimiento, o pretender obviar las estructuras internas de poder en ese país, puede llevar a que la cooperación resulte tan inútil como malgastada. Igualmente, el uso de ayuda técnica y fondos para fortalecer una sociedad y un estado en fase posconflicto podrá resultar un fracaso si no se tienen en consideración las relaciones internas de poder y, por consiguiente, la capacidad de algunos sectores para apropiarse de la cooperación internacional y orientarla hacia sus propios intereses. Estos últimos pueden no ser económicamente evidentes: por ejemplo, fomentar que fondos de la cooperación se destinen a proyectos que dividan o aislen a sectores sociales potencialmente críticos puede ser una forma sutil de frenar o destruir la construcción de una sociedad democrática.

Lo siguiente son líneas generales de las que pueden derivar políticas concretas que podrían llevarse a cabo como formas de prevención:

- Contar con información fiable, profunda y actualizada sobre los Estados y regiones hacia los que se dirige la cooperación. Mantener un alto nivel de intercambio informativo entre

Estados de la Unión Europea (y con EEUU y otros países con capacidad de inteligencia e información, como Australia y Japón). Establecer vínculos e intercambios informativos con centros de estudios, ONG y medios periodísticos. La cooperación internacional puede ayudar a sistematizar y conseguir información y a su difusión a través de redes.

- Establecer sistemas de alerta temprana coordinados (entre por ejemplo, la UE y la ONU y los organismos multilaterales regionales. También España podría potenciar la creación de un sistema de este tipo con la comunidad latinoamericana y el Mediterráneo Occidental). Avanzar en el paso de la alerta temprana a la acción temprana.

- Utilización adecuada de todos los instrumentos de la diplomacia y de la economía, como los incentivos (por ejemplo, condonación de parte de la deuda externa) y desincentivos (amenazas con sanciones económicas y comerciales).

- Formación específica del personal diplomático y de cooperación para actuar de forma preventiva en crisis locales.

- Cuando se destinan recursos de emergencia debe considerarse el marco general de la crisis, cuáles son las raíces y los factores desencadenantes. Las medidas de emergencia no se pueden llevar a cabo aisladas de sus causas.

- Los programas de desarrollo pueden servir como elemento preventivo para que no sea necesaria la ayuda de emergencia.

- Los proyectos de desarrollo se llevan muchas veces a cabo sin considerar que puede emerger el factor conflicto armado. Para evitar el impacto negativo que la ayuda pueda tener deberían incorporarse a las estrategias de cooperación instrumentos como el "Conflict impact assesment" o el llamado enfoque "do no harm" que incorporan un análisis más profundo del contexto de la ayuda.

- Para que la ayuda de emergencia no cree dependencias y aumente las vulnerabilidades deben incorporarse estos análisis a los proyectos en los países en riesgo de crisis.

- La ayuda de emergencia debe ser integrada en el proceso continuo de socorro, rehabilitación y desarrollo, combinando las respuestas.

- La cooperación internacional debería fomentar estudios sobre la relación entre cooperación al desarrollo y conflictos armados en sus diferentes fases.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

NOTAS

* Elaborado con la participación de Mariano Aguirre, Jesús Núñez, Allison Rohe y Francisco Rey.

11 A este respecto es muy positivo el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados "La responsabilidad de proteger" que pone el énfasis en tres aspectos básicos: prevenir, reaccionar, reconstruir.

12 Mark Duffield, "Aid policy and post-modern conflict: a critical review", *Relief and Rehabilitation Network Newsletter*, Overseas Development Institute, nº11, mayo 1998, p. 10.

13 Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p.3.

14 Linda Agerbak, "Romper el ciclo de la violencia: promover el desarrollo en situaciones de conflicto", en Deborah Eade (Ed.), *Desarrollo en estados de guerra*, CIP/Oxfam/Intermón/Icaria, Barcelona, 1998, p.29.