

## La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas

BARNETT R. RUBIN

## Informe

---

# La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas

### Autor: **Barnett R. Rubin**

Barnett R. Rubin es director de estudios del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York. Destacado experto en Afganistán, así como en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, el doctor Rubin fue asesor especial del representante especial del secretario general de la ONU para Afganistán, Lakhdar Brahimi, durante las negociaciones del Acuerdo de Bonn. Durante 1994-2000 fue director del Centro de Acción Preventiva y director de estudios sobre Paz y Conflicto del Council on Foreign Relations de Nueva York. Este documento es una versión revisada en mayo de 2005 de un informe redactado inicialmente con el apoyo del gobierno de Suecia para el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU. Fue presentado en una reunión patrocinada por los gobiernos de Noruega y Suecia en Estocolmo, sobre Prevención y Resolución de Conflictos: Desafíos y Cambio para la ONU. El autor es el único responsable de las opiniones expresadas.

Coordinación y edición: Mabel González Bustelo  
Traducción: Berna Wang

Maquetación: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico

### Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid  
Teléfono: 91 576 32 99  
Fax: 91 577 47 26  
cip@fuhem.es  
www.fuhem.es

Madrid, 2005

# Sumario

<b>Introducción</b> .....	5
<b>¿Qué es la prevención?</b> .....	6
<b>Marco analítico</b> .....	6
– Tipos de prevención y enfoques de la prevención .....	6
– ¿Qué se intenta prevenir? .....	7
<b>Actividades recientes de la ONU en la prevención operativa</b> .....	7
– El concepto de prevención operativa .....	7
– Casos recientes: guerras interestatales .....	8
– Casos recientes: guerras internas .....	8
• Mediación .....	
• Construcción de instituciones .....	
• Enfoques regionales para la prevención de conflictos internos .....	
– Conclusiones: los límites de la prevención operativa .....	12
<b>Las funciones de la ONU en la prevención estructural</b> .....	12
– El concepto de prevención estructural .....	12
– Las relaciones entre agencias y la naturaleza pluridimensional de la prevención estructural .....	13
<b>Las funciones de la ONU en la prevención sistémica</b> .....	14
<b>El Departamento de Asuntos Políticos como institución para la prevención de conflictos</b> .....	15
– Análisis estratégico .....	15
– Financiación y focos .....	16
– Investigación y alerta temprana .....	16
– Movilización de entidades ajenas a la ONU .....	17
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	17

# La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas

---

*El respaldo del secretario general de la ONU, Kofi Annan, a las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, comprometió a Naciones Unidas con una doctrina de nuevo cuño sobre la prevención de conflictos. Para que este programa sea algo más que retórica, tendrá que superar puntos débiles estructurales básicos de esta organización, que la inhiben de la prevención y gestión de conflictos incipientes, tanto los internos de los estados como aquellos en los que están involucradas grandes potencias.*

## Introducción

---

Desde casi cualquier perspectiva de análisis, la trayectoria de la ONU en el ámbito de la prevención de conflictos armados puede ser calificada como entre desigual y pobre. Sus actividades suelen centrarse en la diplomacia preventiva y las funciones de mediación de la oficina del secretario general y del Departamento de Asuntos Políticos. La ONU ha intentado elaborar estrategias más integrales para la prevención, por medio del Marco Interdepartamental de Coordinación sobre Alerta Temprana y Acción Preventiva (denominado habitualmente Equipo del Marco o FT, por sus siglas en inglés). Este equipo reúne a todos los departamentos, fondos y agencias, más el Banco Mundial, para compartir información y análisis y elaborar las estrategias multidisciplinares que va a implementar la propia organización.

El Grupo de Alto Nivel ha recomendado un refuerzo significativo del peso político que subya-

ce tras estas estrategias aconsejando el uso de la Comisión para la Consolidación de la Paz, cuya creación se propone para realizar funciones de alerta temprana y prevención. Este órgano intergubernamental, que también ejercería la autoridad presupuestaria sobre un Fondo para la Consolidación de la Paz, incluiría a los “propietarios” políticos de la ONU —representantes tanto de gobiernos donantes como receptores—, así como a las instituciones financieras internacionales. En su informe posterior, el secretario general rechazó una propuesta que no tenía posibilidades de ser aprobada y que planteaba conferir a esta Comisión funciones de alerta temprana, sugiriendo en cambio que la Comisión estuviera disponible para asistir a los estados que pidieran apoyo para desarrollar sus capacidades de prevenir un conflicto.<sup>1</sup>

La Comisión para la Consolidación de la Paz, dependiendo de cómo se estructure, qué autoridad tenga y qué tipo de apoyo reciba a través de la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz

---

<sup>1</sup> *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565 2004), pp. 10-15.

—cuya creación se propone en la Secretaría— también podría ayudar a abordar desafíos internos adicionales de la ONU. Entre otros, puede mencionarse su incapacidad profundamente arraigada para coordinar, que se deriva de mandatos, estructuras de gobierno y mecanismos de financiación divergentes en diferentes partes de la organización; su ausencia de capacidad para la planificación estratégica basada en conocimientos; la debilidad de las estructuras que podrían apoyar la cooperación regional para la prevención de conflictos, y un excesivo énfasis en las tareas de coordinación dentro de la propia ONU en detrimento de su potencial para movilizar a agentes externos.

Este artículo expone los tres tipos de actividades que supone la prevención de conflictos —operativas, estructurales y sistémicas— y su relación con la trayectoria de la ONU y su potencial para desempeñar funciones críticas en el futuro. Concluye con recomendaciones para aprovechar el potencial de este organismo como catalizador y centro estratégico de acción política, manteniendo al mismo tiempo una visión realista de sus propias y diversas capacidades para implantar un programa de prevención de conflictos.

## ¿Qué es la prevención?

En *Un programa para la paz*, el ex secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali distinguía diferentes tipos de operaciones de paz a lo largo del ciclo de vida de los conflictos.<sup>2</sup> Según este documento, la prevención consiste en la mediación o el despliegue preventivo para impedir que ciertas desavenencias se intensifiquen hasta llegar a la violencia. La resolución de conflictos implica la negociación de acuerdos de paz, que después se implantan con la ayuda del mantenimiento de la paz y se hacen permanentes por medio de la consolidación de la paz que, a su vez, incluye aspectos preventivos.

En la práctica, es muy difícil distinguir la prevención de otros tipos de operaciones de paz. Dado que la mitad de los conflictos armados vuel-

ve a estallar en menos de cinco años desde que se firma un acuerdo de paz, muchos conflictos son en realidad reapariciones de problemas crónicos.<sup>3</sup> El desarrollo de redes de conflictos regionales hace que quizá sea necesario implantar un acuerdo “posconflicto” en un país para prevenir la guerra en otro. Esto es lo que ocurre actualmente tanto en África Occidental como en África Central.

Lo que distingue a las operaciones de consolidación de la paz “posconflicto” es, básicamente, que se desarrollan después del acuerdo, y que estos acuerdos proporcionan un mandato a la ONU y otros agentes internacionales. Estas operaciones tienen por objeto prevenir otro conflicto armado, pero son distintas de las operaciones que normalmente se denominan “preventivas”, en las que no hay acuerdo ni mandato específico para la comunidad internacional y en las que el acceso ha de ser negociado arduamente o disfrazado de otra cosa. Ésta es la categoría de acción preventiva que se aborda en este documento.

## Marco analítico

### *Tipos de prevención y enfoques de la prevención*

Desde el informe del secretario general Kofi Annan del año 2001, que desarrolla un trabajo anterior de la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, el debate sobre la prevención de conflictos tiende a centrarse en dos modalidades: operativa y estructural.<sup>4</sup> La prevención operativa se refiere a los esfuerzos, relativamente de corto plazo, en los que se emplean herramientas políticas o militares para anticiparse a una violencia incipiente o que se está intensificando. La prevención estructural, por su parte, se refiere a las acciones encaminadas a abordar lo que se conoce como “raíces” del conflicto (por medio de herramientas de desarrollo y económicas). El informe del Grupo de Alto Nivel también pide mejores marcos reguladores, invocando así un tercer enfoque

<sup>2</sup> *Un programa para la paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del secretario general de la ONU (A/47/277 1992); *Un concepto más amplio de la libertad*, Informe del secretario general de la ONU (A/59/2005).

<sup>3</sup> Paul Collier y Anke Hoeffler, *Aid, Policy and Peace*, Development Research Group, Banco Mundial, 2000.

<sup>4</sup> *Informe del secretario general sobre Prevención de Conflictos Armados (A/55/985-S/2001/574)*; *Prevención del Conflicto Mortal*, Informe de la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, Corporación Carnegie, Nueva York, 2001.

LA PREVENCIÓN OPERATIVA SE REFIERE A LOS ESFUERZOS, RELATIVAMENTE DE CORTO PLAZO, EN LOS QUE SE EMPLEAN HERRAMIENTAS POLÍTICAS O MILITARES PARA ANTICIPARSE A UNA VIOLENCIA INCIPIENTE O QUE SE ESTÁ INTENSIFICANDO

—la prevención sistémica—, que trata de reducir el conflicto de forma global con mecanismos no enfocados hacia ningún estado concreto.

### *¿Qué se intenta prevenir?*

La prevención no requiere sólo un conjunto de “herramientas” y “capacidades” sino un acuerdo sobre qué se va a prevenir, es decir, sobre la definición de las principales amenazas. La diplomacia preventiva durante la Guerra Fría se dirigía sobre todo a prevenir las guerras entre potencias menores. En algunos casos, la ONU intentó prevenir la escalada aislando guerras interestatales y civiles del contexto de la Guerra Fría.

El paradigma general de la prevención que se desarrolló entre el final de la Guerra Fría y el 11-S se centró en la prevención de guerras civiles, conflictos étnicos, estados en desintegración, violaciones graves de derechos humanos (incluidos crímenes de guerra y genocidio) y emergencias humanitarias. Este programa se correspondía con la esperanza de que, con el final del punto muerto entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho a veto que se produjo en la Guerra Fría, la ONU y especialmente el Consejo tendrían más capacidad para adoptar un papel más imparcial, como defensores de un interés público humanitario global. El nuevo programa también respondía a la transformación de la forma de guerra dominante, la interestatal, en los denominados conflictos “internos” y, por tanto, a un cambio en las percepciones de las amenazas.

Desde el 11-S, los motivos de preocupación de Estados Unidos califican el terrorismo como amenaza principal, aunque sigue sin haber consenso internacional sobre su definición ni, mucho menos, sus causas y diagnóstico. Para otros, sin embargo, la amenaza más importante es ahora la que constituyen las “guerras preventivas” y otras políticas emprendidas por Estados Unidos como respuesta al

terrorismo. Algunas políticas antiterroristas, como los nuevos envíos de ayuda militar y el control y vigilancia de los movimientos y transacciones internacionales, podrían provocar violencia y represión, mientras que otras podrían complementar la prevención de catástrofes humanitarias. La amenaza terrorista está ligada en parte a otros tipos de amenaza, sobre todo a los estados “en desintegración” y “canallas”. La respuesta de Estados Unidos al terrorismo se ha centrado en controlar a los estados canallas y no en ayudar a los estados en desintegración, aunque los acontecimientos en Afganistán e Irak han arrastrado a la Administración de George W. Bush, inicialmente reacia, hacia la “construcción de naciones”. La ONU se centra más en los estados en desintegración y en los conflictos armados relacionados con ellos. Hay algunas políticas, especialmente respecto de la prevención sistémica, en las que las dos definiciones de amenaza tienen ciertas implicaciones convergentes.

## **Actividades recientes de la ONU en la prevención operativa**

### *El concepto de prevención operativa*

La prevención operativa interestatal es la misión central de la ONU en su conjunto y la llevan a cabo tanto el Consejo de Seguridad como, para casos menos agudos o aquellos en los que están implicadas naciones menos poderosas, el secretario general y el Departamento de Asuntos Políticos, actuando bajo mandatos generales. Los conflictos internos son la parte más polémica de la acción preventiva de la ONU debido a que conllevan una intervención directa en los asuntos de un estado. Nepal, Macedonia y Myanmar son casos en los que la ONU, representada por el Departamento de Asuntos Políticos, no ha obtenido la aceptación formal ni siquiera para ejercer un papel de buenos

oficios dirigido a prevenir la intensificación del conflicto armado.

La prevención operativa puede incluir la persuasión o la negociación, a través de los buenos oficios o la mediación; sanciones o amenazas y, también, incentivos, entendidos como políticas de transformación que no se limitan a sobornar a los actores para que adopten otra conducta, sino que cambian su percepción sobre las alternativas de las que disponen. Este último tipo de política es el que algunos funcionarios de la ONU parecen tener en mente cuando prevén una asociación de la sección política de la ONU con la de desarrollo, a través del Equipo del Marco. En este caso, la prevención operativa está estrechamente ligada a lo que normalmente se consideran medidas estructurales. La intervención militar también puede ser una herramienta para la prevención operativa, aunque obviamente de carácter diferente y sólo dentro del ámbito del Consejo de Seguridad y los estados miembros.

Sin la acción del Consejo de Seguridad, el Departamento de Asuntos Políticos por sí solo únicamente puede ofrecer los buenos oficios del secretario general o sus servicios de mediación. Las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel relativas específicamente a la prevención de guerras internas se centran en los marcos reguladores y regímenes de sanciones, la información y el análisis, la diplomacia preventiva y la mediación y la opción, más rara, del despliegue preventivo. El grupo también recomienda un método más sistémico para identificar e impartir formación a mediadores y apoyar sus actividades con información, análisis y opciones. Sin embargo, en el tipo más predominante actualmente de situaciones de conflicto o de conflicto en potencia, rara vez los gobiernos consienten que la ONU desempeñe este papel.

### ***Casos recientes: guerras interestatales***

En las desavenencias entre Turkmenistán y Azerbaiyán, y entre Nigeria y Camerún, la ONU ayudó a los estados vecinos a resolver sus discrepancias sobre cuestiones fronterizas relacionadas con el petróleo. En estos casos, el secretario general y el Departamento de Asuntos Políticos, en calidad de secretaría, desempeñaron una función clásica de diplomacia preventiva. Las acciones

recientes hacia Gabón y Guinea Ecuatorial siguen la misma pauta.

En el caso de Israel y Líbano (donde hay un estado relativamente poderoso que se resiste en general a la intervención de la ONU, con el respaldo de Estados Unidos), se podría decir que el coordinador especial de la ONU y el Consejo de Seguridad, actuando de forma concertada, contribuyeron a impedir un enfrentamiento entre el grupo chií libanés Hezbolá e Israel que posiblemente habría desembocado de nuevo en la guerra, después de la retirada israelí del sur del Líbano. La acción enérgica y congruente del Consejo de Seguridad en defensa de sus propias resoluciones aumentó el precio político que deberían pagar las partes si las violaban. Aquí, el Departamento de Asuntos Políticos y el secretario general pudieron movilizar al Consejo de Seguridad en torno a una estrategia coherente, desarrollada en gran medida por el representante especial del secretario general.

Sin embargo, no todos los casos de prevención de conflictos interestatales entre estados pequeños o medianos han culminado con el éxito. Ni el Departamento de Asuntos Políticos ni el secretario general previeron o impidieron la guerra entre Etiopía y Eritrea. La ONU tampoco logró la prevención en sus propios términos en Cachemira o en Irak, mientras que el Consejo de Seguridad autorizó la acción encabezada por Estados Unidos contra Afganistán, en el año 2001, como legítima defensa propia. Aunque reducidos en número, todos fueron casos de guerra interestatal desde el año 2000. La actuación de la ONU en ellos parece confirmar una importante interpretación que arroja el sentido común sobre su papel como organización: que sus actividades de gestión de conflictos y de prevención se limitan a los estados pequeños y medianos. Cuando están en juego los intereses de las principales potencias o una potencia importante es parte del conflicto, es menos probable que la ONU, incluido el Consejo de Seguridad, desempeñe un papel decisivo.

### ***Casos recientes: guerras internas***

La actuación de la ONU en conflictos internos o transnacionales —la mayoría de las guerras en las últimas dos décadas y media— es decididamente más débil que en las guerras interestatales. Sigue

sin estar claro cómo establece la ONU sus prioridades de acción entre conflictos potenciales. El Departamento de Asuntos Políticos, algunos estados miembros (como la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización, del Departamento de Estado de Estados Unidos) y otras organizaciones y ONG internacionales han establecido listas de vigilancia. La ONU podría servir, en potencia, como centro de intercambio de información para estas listas.

La función política de la ONU en las guerras internas de estados importantes es tan limitada como la que desempeña en aquellas que los enfrentan entre sí. Ninguna parte de la ONU tiene actividad alguna relacionada, por ejemplo, con Chechenia u otras partes del norte del Cáucaso, los rebeldes uigures de la región occidental de China o los diversos grupos enfrentados en conflictos internos limitados en la India. El intento del experto especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Afganistán, de llamar la atención sobre los malos tratos infligidos a presos bajo custodia de Estados Unidos, provocó la finalización de su mandato sólo unas semanas antes de que se celebrara una manifestación violenta que fue desencadenada por los abusos que él había documentado.

### *Mediación*

En ninguno de los casos estudiados el Departamento de Asuntos Políticos logró obtener el consentimiento de un gobierno para desempeñar un papel abiertamente político, de mediación entre ese gobierno y las entidades no gubernamentales. Salvo la intervención prevista en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, la mediación en un conflicto interno es el tipo de prevención de conflictos que puede realizar la ONU que resulta más problemático desde el punto de vista político.

El proceso trata tanto a gobiernos como a grupos de oposición como partes del conflicto, en lugar de conceder al gobierno el monopolio de la representación legítima. También califica el problema como internacional y no nacional, y etiqueta ciertos hechos como actos de guerra y no delitos. La impresión de que se toma partido es casi inevitable. Ni siquiera la expresión de neutralidad más escrupulosa puede ocultar el hecho de que la ONU sugiere tratar como entidad política a un

grupo al que el gobierno podría calificar de pandilla de delincuentes desviados.

En un país asiático inmerso en una guerra civil, el responsable de área del Departamento de Asuntos Políticos ha podido utilizar planteamientos secundarios y contactos discretos con los partidos políticos en el Parlamento, la sociedad civil y la prensa, con el fin de generar cierto apoyo a la intervención de la ONU. Éste es un ejemplo en que esta organización ha actuado como foco para actores no oficiales. Sin embargo, la estrategia no es factible en países como Myanmar, donde ni la prensa ni ninguna otra parte de la sociedad civil tiene la suficiente autonomía respecto al régimen.

En Colombia, el papel de la Secretaría de la ONU está limitado por la ambivalencia que han mostrado hacia ella dos gobiernos sucesivos muy diferentes. En el año 2000, Bogotá pidió al secretario general que nombrara un asesor especial sobre Colombia, al mismo tiempo que insistía en que no tuviera ningún papel político expreso. El gobierno de Álvaro Uribe, elegido a mediados de 2002, duda sobre la utilidad de los buenos oficios de la ONU porque da prioridad a una solución militar al conflicto. El papel del asesor especial del secretario general de la ONU para Colombia fue bien recibido por los estados miembros, que no sabían qué hacer para contrarrestar la abrumadora influencia de Estados Unidos en aquel país. Sin embargo, la ausencia de resultados tangibles muestra las dificultades que afrontan los buenos oficios del secretario general cuando las partes del conflicto carecen de voluntad para hacer uso de ellos.

En un gran país africano que padece un brusco descenso de sus indicadores de desarrollo, del tipo de los que suelen preceder a una guerra, el Departamento de Asuntos Políticos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyan con discreción a sus dirigentes para prevenir el aumento de las tensiones. En este caso, las graves limitaciones de la prevención operativa proceden de las intensas susceptibilidades del gobierno hacia lo que percibe como afrentas a su soberanía.

### *Construcción de instituciones*

En casos en que se preveía difícil obtener el consentimiento para la acción directa, la ONU ha intentado crear coaliciones de entidades favora-



## LA ONU TIENE MÁS ÉXITO A LA HORA DE OBTENER ACCESO Y COOPERACIÓN EN LOS CASOS DE INTERVENCIONES PROACTIVAS DE AFIANZAMIENTO DE INSTITUCIONES QUE NO EXIGEN EL RECONOCIMIENTO POLÍTICO DE AGENTES NO ESTATALES VIOLENTOS

---

bles a la acción preventiva. Esto incluye actuar junto con el gobierno por medio de operaciones de formación y construcción de instituciones. Se intentó por primera vez en Nepal, donde la ONU no logró el consentimiento para emplear los buenos oficios del secretario general a fin de resolver el conflicto con los rebeldes maoístas. Se volvió a intentar, con mayor éxito, en Níger, a fin de obtener el consentimiento del gobierno para el desarrollo de un foro nacional para la prevención de conflictos (sin dedicarlo a ningún conflicto interno concreto). En la experiencia de Níger se aplicaron algunas de las lecciones aprendidas en Nepal, en concreto en relación con el grado de preparación, pero también influyó la diferencia de los objetivos, que eran políticamente más modestos. Níger fue el primer ejemplo de programa conjunto entre el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD. Ahora es administrado desde la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD, para reforzar la capacidad para la prevención de conflictos en países en desarrollo.

Este estudio confirma la conclusión que desembocó en el establecimiento de este programa: que la ONU tiene más éxito a la hora de obtener acceso y cooperación en los casos de intervenciones proactivas de afianzamiento de instituciones que no exigen el reconocimiento político de agentes no estatales violentos. Los gobiernos dudan cada vez menos para acordar estos programas, y parece ser el tipo de iniciativa previsto por el secretario general cuando afirma que "sería útil que los estados miembros pudieran disponer en cualquier momento del asesoramiento de la Comisión de Consolidación de la Paz, y solicitar asistencia de un fondo permanente para la consolidación de la paz a fin de crear sus propias instituciones internas

para reducir los conflictos, reforzando también las instituciones que promueven el imperio de la ley".<sup>5</sup>

### *Enfoques regionales para la prevención de conflictos internos*

En Asia Central y África Occidental, la ONU, por medio del Equipo del Marco, ha adoptado un enfoque expresamente regional para la gestión y prevención de conflictos. En Asia Central —donde un importante desafío es encontrar una forma de interactuar con Uzbekistán— la ONU ha elegido un planteamiento centrado en la construcción de instituciones regionales, con comités asesores semi-gubernamentales en lugar de la participación bilateral directa. Este enfoque es prometedor, aunque aún no ha tenido éxito.

La propuesta de Kirguizistán de crear un centro de prevención de conflictos de la ONU para la región en Bishkek se encontró no sólo con la oposición de Uzbekistán sino también, inicialmente, con la de Estados Unidos y Rusia, que consideraban que debía darse más prioridad al antiterrorismo directo. Ante estas resistencias, la ONU ha hecho uso de otras partes de su sistema, como la intervención personal del secretario general ante los jefes de estado, y ha incluido a otros estados de la región y a organizaciones multilaterales, como la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Foro para la Prevención de Conflictos y la Paz. Éste es un ejemplo poco habitual de estrategia política polifacética, encaminada a crear una coalición mundial y regional para la acción preventiva, como contrapeso de la influencia de un estado miembro.

---

<sup>5</sup> Un concepto más amplio de la libertad, *Op. Cit.* (A/59/2005), párrafo 115.

Sin embargo, los avances se estancaron después de la reunión celebrada en noviembre de 2003 en Ashgabat. En mayo de 2005, el PNUD no había logrado implantar aún las actividades de seguimiento —muy modestas, y relativas a cuestiones fronterizas y de tránsito—, y el Departamento de Asuntos Políticos no había obtenido el consentimiento para crear un foro intergubernamental de carácter más permanente. La combinación de resistencia de algunas entidades de la región y dependencia de autoridades y presupuestos dispares dentro del sistema de la ONU ha frustrado, hasta ahora, este esfuerzo. En una iniciativa similar, pero más ambiciosa, hubo que esperar siete años desde la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad hasta la primera convocatoria de la Conferencia sobre Seguridad, Desarrollo y Democracia en África Central.

La ONU ha tenido más éxito en el establecimiento de un marco institucional para dar enfoque regional a la prevención de conflictos en África Occidental, por medio de una oficina regional ubicada en Dakar (dirigida por el representante especial del secretario general Ahmedou Ould-Abdallah), y la asociación con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). A diferencia de Asia Central y África Central, en esta zona existe una organización subregional que cuenta con cierta legitimidad y capacidad, cubre el ámbito geográfico de la mayoría de los conflictos de la subregión y está respaldada por la pertenencia a ella del país hegemónico del área, Nigeria.

Sin embargo, sería difícil calificar de éxito el programa en su conjunto. En los últimos cinco años, la ONU ha trabajado arduamente para seguir el ritmo de las rápidas mutaciones de la violencia, pero sigue siendo un actor secundario, que trabaja en asociación con la CEDEAO y las antiguas potencias coloniales (el Reino Unido y Francia). La acción de la ONU no consiguió bloquear los reiterados resurgimientos de la guerra en Liberia y Sierra Leona. Los acuerdos más recientes se han desarrollado, en gran medida, a partir de las iniciativas de otras entidades, aunque con la participación de diversos departamentos de la ONU.

Un programa de prevención razonablemente completo para África Occidental exigiría un esfuerzo complejo que debería incluir, entre otras cosas:

- Evitar la reaparición del conflicto por medio de operaciones de consolidación de la paz bien realizadas en Liberia y Sierra Leona.
- Evitar la escalada en Costa de Marfil y Togo.
- La coordinación de estas operaciones, junto con esfuerzos en otros países, por medio de la oficina regional. Se debería asegurar, por ejemplo, que el calendario y el precio de los programas de recompra de armas se haga de forma complementaria y que no se contradigan mutuamente, dada la movilidad de los grupos armados y del tráfico de armas.
- Esfuerzos para asegurar que los países importantes de la subregión (en primer lugar Nigeria y después Ghana y Senegal), sigan siendo estables y capaces, y cuentan con gobiernos legítimos, para que puedan patrocinar e implantar iniciativas de paz subregionales.<sup>6</sup>
- Mejorar las capacidades para la consolidación de la paz de la CEDEAO y de la Unión Africana.
- Esfuerzos continuados para abordar el tráfico de armas y diamantes, los grupos armados móviles transfronterizos y las economías informales que financian la violencia.
- El reasentamiento y empleo de desplazados y refugiados, especialmente de los varones jóvenes.
- Poner fin a la propagación de grupos afiliados a Al Qaeda en el norte de Nigeria y el Sahel, al mismo tiempo que se vigilan las actividades antiterroristas de EE UU y sus efectos potencialmente desestabilizadores.
- Vigilar la posible desestabilización generada por las crisis de la deuda y los precios de productos básicos importantes para países de la zona, para prevenir sobresaltos económicos.

En términos operativos, la prevención de conflictos en África Occidental exigiría de la ONU actuar

<sup>6</sup> El Departamento de Asuntos Políticos y los equipos de Naciones Unidas de apoyo a los países han empezado a trabajar hacia la creación de un foro preventivo en Ghana, siguiendo en parte el modelo de la experiencia de Níger.

mucho más como un coordinador de actividades bilaterales y multilaterales y como foco para la acción de otras organizaciones, más que como una agencia ejecutora sin más.

### ***Conclusiones: los límites de la prevención operativa***

La ausencia de consentimiento de los gobiernos al papel de buenos oficios o de mediación de la ONU suele ser el principal obstáculo para la prevención operativa, incluso en los casos de estados muy débiles. En muchas ocasiones, sólo cuando los agentes no estatales han demostrado ser parte inevitable del paisaje político, a menudo con una violencia persistente, los gobiernos están dispuestos a permitir que otras entidades les ayuden a tratar con ellos. En ocasiones, así es como los movimientos aprenden que la violencia es necesaria para obtener el reconocimiento. Sin duda, esta lección fue aprendida por los nacionalistas albaneses de Kosovo y después en Macedonia.

La inexistencia de normas claras en la Secretaría de la ONU sobre cómo abordar el uso de la fuerza por parte de entidades no estatales podría inducir, de hecho, a la violencia. Dado que no existe ningún procedimiento ni conjunto de criterios por los que un grupo subnacional pueda reivindicar su reconocimiento o su inclusión en un proceso político, algunos recurren a la violencia con la esperanza, no sólo de lograr la victoria, sino de provocar la intervención internacional. En este sentido, un mandato para la prevención de conflictos proporciona incentivos para que los movimientos representen un riesgo de conflicto violento.

Los casos estudiados indican que la ONU, si actúa sola, no está en condiciones muy idóneas para frenar la escalada de un conflicto ofreciendo sus buenos oficios, salvo en las guerras interestatales entre potencias pequeñas o medianas. Podría hacer más en aquellas situaciones que le permitan una labor de convocatoria y coordinación entre entidades que tienen más poder y recursos. El hecho de que ésta no sea la modalidad principal de intervención está relacionado con cuestiones más generales relacionadas con la imagen que tiene la ONU de sí misma, como organización implicada en diferentes modalidades de prevención de conflictos, especialmente la pre-

vencción estructural, en la que interviene por medio de un proceso interagencias.

## **Las funciones de la ONU en la prevención estructural**

### ***El concepto de prevención estructural***

La prevención estructural consiste en medidas encaminadas a reducir el riesgo de conflicto en espacios concretos (estados o regiones). El informe del Grupo de Alto Nivel cita investigaciones que muestran la existencia de una relación entre pobreza y riesgo de conflicto armado interno. La prevención estructural consiste en medidas para ayudar a los países y regiones a liberarse del equilibrio, que se refuerza mutuamente, de pobreza y conflicto violento. Estas medidas tienen por objeto reducir el riesgo encontrando vías de bajo coste para reforzar instituciones, abordando problemas institucionales clave (gestión de los ingresos procedentes de recursos naturales, transformación de economías ilegales e informales, construcción de las instituciones del estado), aliviando ciertos tipos de desigualdad, ocupándose del desempleo juvenil, la cooperación regional, el comercio de armas y de drogas, etc.

El gran número de factores que pueden contribuir de alguna forma al conflicto puede crear confusión. Una vez definida la prevención como “abordar las raíces del conflicto”, casi todo lo que haga la ONU puede ser reetiquetado como prevención de conflictos para ajustarse al nuevo mandato o apelar a ciertos donantes.

La prevención estructural debe estar encaminada a la reducción del riesgo por medio de una gobernanza sólida y la construcción de instituciones, lo que incluye la rendición pública de cuentas en el ámbito económico, la gestión de la renta procedente de los recursos naturales y la incorporación de los sectores informal e ilegal. Pero romper el ciclo “pobreza-guerra-pobreza” podría exigir intervenciones más concretas, es decir, una prevención estructural enfocada hacia la gobernanza, así como la prevención operativa necesaria para ganar tiempo hasta que la primera funcione a más largo plazo. La prevención concreta, por tanto, debe integrar tanto elementos estructurales como operativos.

CREAR O REFORZAR LAS CAPACIDADES DE  
INSTITUCIONES REGIONALES PARA QUE SIRVAN  
DE FOROS PARA EL DIÁLOGO Y LA RESOLUCIÓN  
DE PROBLEMAS TAMBIÉN PUEDE SER UNA FORMA  
DE PREVENCIÓN ESTRUCTURAL

La prevención estructural consiste en última instancia en reducir la miseria de un amplio grupo de países atrapados en una situación de subdesarrollo, por lo que la ONU no está especialmente bien dotada para ejercerla. El PNUD es una entidad de desarrollo pequeña en comparación con las instituciones financieras internacionales que, a su vez, son pequeñas en comparación con el sector privado mundial. Muchos analistas creen incluso que las estrategias de estas instituciones podrían debilitar a los estados e incitar al conflicto, en lugar de lo contrario.

La mayoría de las actividades de prevención estructural en las que interviene el PNUD tiene relación con la construcción de instituciones. Otra parte de la prevención estructural consiste en una especie de prevención operativa de segundo orden: construir instituciones que aumenten las capacidades locales, nacionales y regionales para participar en la prevención operativa. El programa del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos que estableció un Foro sobre la Prevención de Conflictos en Níger está compuesto en su mayor parte por este tipo de actividades, y posteriormente se han emprendido iniciativas basadas en un modelo similar de asociación en Ghana, Guyana y Yemen.<sup>7</sup>

Crear o reforzar las capacidades de instituciones regionales para que sirvan de foros para el diálogo y la resolución de problemas también puede ser una forma de prevención estructural. Éste es el objetivo estratégico del programa de la ONU en África Occidental, donde uno de los objetivos principales es consolidar la capacidad de la CEDEAO, y en Asia Central, donde aún no se ha establecido una organización de este tipo. Estas instituciones o foros regionales podrían ocuparse de las carreras de armamentos en sus áreas, temas fronterizos,

cuestiones de desarrollo transfronterizas como el comercio y el tránsito (importante para el grupo de alto riesgo de países sin salida al mar), así como de la coordinación para implantar medidas de prevención sistémica en el ámbito regional. También aumentan las capacidades para la prevención operativa encaminadas a coordinar la implantación de acuerdos de paz y programas de reconstrucción.

*Las relaciones entre agencias y  
la naturaleza pluridimensional  
de la prevención estructural*

La doctrina operativa de la ONU para la prevención estructural o pluridimensional se centra en la cooperación entre agencias por medio del Equipo del Marco. Más recientemente, el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD han desarrollado una asociación más flexible dirigida a reforzar las capacidades para la prevención de conflictos en los países en desarrollo. En teoría, el Equipo debería elaborar estrategias para que la ONU las aplique de forma coordinada, combinando herramientas políticas, de desarrollo, de derechos humanos y humanitarias.

Sin embargo, según varias evaluaciones recientes, hay pocos indicios de que se esté aplicando realmente este enfoque coordinado. El proceso de lograr un consenso entre tantas entidades puede ser engorroso y exigir mucho tiempo, sobre todo porque sus estructuras de gobierno y financiación les exigen que actúen para múltiples propósitos. Sin la cooperación con las instituciones financieras internacionales o donantes bilaterales, la capacidad de la ONU para ejercer influencia por medio de herramientas de prevención estructural o para

<sup>7</sup> Youssef Mahmoud, *National Forum on Conflict Prevention: Agadez, Níger*, 23-27 de julio de 2001, 28 de agosto de 2001.

## UN TIPO ADICIONAL DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS ES LA PREVENCIÓN SISTÉMICA, QUE CONSISTE EN MEDIDAS PARA REDUCIR EL NÚMERO DE CONFLICTOS VIOLENTOS EN EL MUNDO CON MEDIDAS NO DIRIGIDAS A ESTADOS CONCRETOS

---

usar la ayuda como incentivo es limitada. El Banco Mundial es miembro del Equipo, pero su gobierno limita la coordinación con la estrategia general.

La forma principal de cooperación se produce entre el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD. Cuando el primero, que no tiene presencia sobre el terreno, intenta abordar un conflicto interno, siempre es necesaria cierta forma de cooperación con el PNUD a través de los coordinadores residentes. Los estados, incluso los que suelen mostrarse más suspicaces con la prevención, están dispuestos a acoger una presencia “de desarrollo” que trabaje en cooperación con el gobierno. Sin embargo, estarían menos dispuestos a acoger una presencia política que pudiera “someter a prueba al gobierno”, como dijo el primer ministro de un pequeño país africano hablando de una operación de prevención.

Aunque ha mejorado en los últimos años, la relación del Departamento y el PNUD suele estar llena de tensiones. Ninguno de ellos ha sido del todo capaz de aprovechar las sinergias potenciales de esa relación, en parte debido a las restricciones impuestas por los estados miembros y en parte por problemas burocráticos y de financiación. Pese a la presencia del PNUD sobre el terreno, este órgano está formalmente excluido de la presentación de informes políticos, y su personal está ocupado con actividades que no tienen ninguna relación con el análisis político y, en cualquier caso, no suele tener formación ni herramientas para realizarlo.

Sin embargo, en los últimos años, la ONU ha llevado a cabo varios programas de formación en

análisis de conflictos para la prevención, así como traslados de personal estratégico, para intentar crear la capacidad necesaria dentro de los límites establecidos por los estados miembros. Todo hace indicar que se ha invertido una energía desproporcionada en promover pequeños programas de cooperación entre agencias, mientras los debates y actividades principales sobre desarrollo y conflicto tienen lugar en otro lugar, sobre todo en el Banco Mundial, algunos donantes bilaterales y en el sector no oficial.

### **Las funciones de la ONU en la prevención sistémica**

---

Un tipo adicional de prevención de conflictos, al que el informe del Grupo de Alto Nivel se refiere como “mejora de los sistemas de regulación”, es la prevención sistémica, que consiste en medidas para reducir el número de conflictos violentos en el mundo con medidas no dirigidas a estados concretos.<sup>8</sup> El informe del Banco Mundial titulado *Breaking the Conflict Trap* afirma que “muchas de las cosas que harían más difícil que estalle una rebelión exigen la acción en el ámbito regional o mundial, y la comunidad internacional puede disuadir activamente de ello sin tomar partido en las disputas políticas”.<sup>9</sup> Entre ellas figuran las siguientes:

- Establecer normas y criterios, incluyendo promover regímenes en todas las áreas que se enumeran a continuación.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Barnett R. Rubin, *Blood on the Doorstep: The Politics of Preventive Action*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2002.

<sup>9</sup> Paul Collier, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank Policy Research Report, Banco Mundial, 2003, p. 91.

<sup>10</sup> Andrew Mack y Kathryn Furlong, “When Aspiration Exceeds Capability: The UN and Conflict Prevention”, en Richard Price y Mark Zache (Eds.), *The United Nations and Global Security*, Palgrave Macmillan, 2004.

- Reducir el acceso ilícito a capacidades para el conflicto violento (regulación de bienes de los mercados en conflicto, como diamantes, armas pequeñas, etc.). En estas áreas, la prevención del conflicto está estrechamente ligada al antiterrorismo y a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.
- Promover el cambio de los regímenes jurídicos internacionales para bienes prohibidos como los narcóticos, con el fin de despojarlos de su prima de riesgo y reducir el valor de las tierras de cultivo y fronteras no vigiladas.
- Bloquear las actividades que crean situaciones que fomentan el conflicto (medidas anticorrupción, políticas contra el blanqueo de dinero, normas y sanciones contra la compra de contratos de futuros de botines de guerra o los seguros contra secuestros que suscriben las grandes empresas, prohibición del uso de fondos públicos para pagar rescates).
- Crear incentivos para la conducta pacífica (acceso a ayuda, pertenencia a la UE, asistencia con arreglo a la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados, etc.).
- Proteger a los países de los efectos de los cambios bruscos del precio de productos básicos.
- Imponer sanciones a conductas prohibidas mediante el desarrollo de la legalidad internacional, como por ejemplo, por medio de la Corte Penal Internacional (CPI).

El sistema de la ONU en su conjunto carece de un objetivo estratégico bien definido en el ámbito de la prevención. Ese objetivo podría definirse en términos de reducir el número de conflictos violentos en el mundo, por ejemplo, reduciendo a la mitad el número de guerras civiles en un plazo determinado. Como sugiere Paul Collier, el secretario general podría establecer objetivos y parámetros para esto, como ha hecho con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>11</sup> Esto proporcionaría un parámetro más realista de prevención que intentar analizar si acciones concretas de la ONU o de otros han impedido determinados conflictos.

### **El Departamento de Asuntos Políticos como institución para la prevención de conflictos**

El Departamento de Asuntos Políticos exige una consideración especial como foco para la prevención de conflictos en la ONU y como base operativa para la mayor parte de la actividad de mediación.

#### **Análisis estratégico**

El Departamento se organizó básicamente como un servicio de conferencias del secretario general para los miembros y la Secretaría. No se concibió para que tuviera la capacidad de realizar los análisis necesarios para la prevención y, por tanto, carece de ella. Pero la prevención no puede tener éxito sin un análisis general del riesgo, análisis específicos de situaciones en desarrollo y una evaluación de la eficacia de diferentes tácticas y estrategias. El DAP ha emprendido varias iniciativas para subsanar este déficit, pero los estados miembros se resisten a introducir reformas más de fondo.

Sus capacidades analíticas están limitadas por su falta de presencia sobre el terreno, algo importante para el tipo de análisis necesario para la prevención operativa (incluso en operaciones posconflicto encaminadas a prevenir su reaparición). Aunque los análisis de factores de riesgo se pueden realizar en cierta medida de forma casi académica, utilizando estadísticas y observaciones generales, el análisis para la prevención operativa exige un conocimiento mucho más específico y sensible del contexto. Cuando se aborda una situación que tiene potencial de escalada, es vital estar en el lugar de los hechos y contar con buenas fuentes de información en tiempo real. Han de poder analizarse los fenómenos de los que informa la prensa bajo la superficie. Cuando se intenta elaborar una estrategia para tratar con un grupo que no tiene posibilidades de ganar, pero sí podría impedir que ganase otro, es necesario saber quién toma realmente las decisiones en el grupo, qué margen de

<sup>11</sup> Collier, *Breaking the Conflict Trap*, Op. Cit.

## CUANDO SE ABORDA UNA SITUACIÓN QUE TIENE POTENCIAL DE ESCALADA, ES VITAL ESTAR EN EL LUGAR DE LOS HECHOS Y CONTAR CON BUENAS FUENTES DE INFORMACIÓN EN TIEMPO REAL. HAN DE PODER ANALIZARSE LOS FENÓMENOS DE LOS QUE INFORMA LA PRENSA BAJO LA SUPERFICIE

---

maniobra tiene ese actor, hasta qué punto está comprometido el grupo con un objetivo y en qué medida es oportunista, qué clase de oportunistas son sus miembros, etc.<sup>12</sup> Esta información podría no estar disponible en Internet, la prensa o las bases de datos estadísticas. No se puede obtener en los ratos libres entre la redacción de dos informes, temas de conversación y discursos en una oficina de Nueva York. Exige presencia sobre el terreno y entablar relaciones con redes de personas. No se equivocan los estados miembros cuando comparan este análisis con la labor de los servicios de inteligencia.

En la actualidad, la mayoría de los responsables de área de este departamento están ocupados con tareas que no exigen habilidades de investigación. Por ello tienen pocos incentivos para ponerlas a punto y, si llegan al departamento con ellas, es probable que las pierdan. Es necesario adoptar un enfoque sobre la prevención más estratégico y basado en la investigación, en el que diferentes tipos de investigación y análisis encuentren su lugar apropiado, en unidades dedicadas a esto o en colaboración con otras instituciones.

El Departamento y otras secciones de la ONU están intentando cubrir estos huecos por medios diversos. La colaboración habitual con el Foro para la Prevención de Conflictos y la Paz está ayudando a llenar el hueco de conocimientos sobre países y regiones y proporciona a la ONU actores con un bagaje sólido de ideas y estrategias. Un "proyecto de conocimientos" recientemente finalizado evaluaba diferentes formas en las que la ONU recoge y reúne información. Y se están desarrollando propuestas para incorporar a organizaciones como el Foro de forma más proactiva en la determinación de prioridades para la prevención por medio de un proceso sistemático.

### *Financiación y focos*

El Departamento es oficialmente la institución clave de la ONU para la prevención, pero necesitaría más recursos analíticos y organizativos para desempeñar esta tarea, ya que depende del presupuesto de la Secretaría más que ningún otro órgano de la organización. El Departamento de Mantenimiento de la Paz recibe contribuciones regulares para sus operaciones, y la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios puede recaudar contribuciones voluntarias mediante procesos de llamamiento. La única fuente comparable que tiene este departamento para aumentar su financiación es el fondo fiduciario para la prevención, considerablemente más pequeño. Además la aprobación de los desembolsos del fondo, que se gestiona en la oficina del secretario general, exige tiempo para cumplir los reglamentos pertinentes sobre gestión de fondos fiduciarios y no sirve para una respuesta rápida.

El Fondo para la Consolidación de la Paz está destinado precisamente a abordar esta cuestión, ya que sería un fondo común para los esfuerzos multifunción de un órgano permanente. Sin embargo, por el momento no parece que vaya a tener un mandato preventivo que se autoactive.

### *Investigación y alerta temprana*

Una cultura organizativa de prevención exige tipos diferentes de investigación adecuados a los distintos tipos de acción preventiva, ya que las técnicas para documentar tendencias mundiales, identificar factores de riesgo y tomar decisiones estratégicas y tácticas específicas en cada contexto son muy diferentes entre sí.

---

<sup>12</sup> Stephen John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, 22, 2, otoño de 1997.

El Departamento de Asuntos Políticos podría servir de centro para identificar factores de riesgo, así como estrategias para mitigar sus efectos. Para ejercer esta función, tendría que establecer una capacidad de investigación análoga a la del Banco Mundial y poder situar a los países en una lista de vigilancia o de riesgo, igual que el Banco Mundial evalúa su actuación en materia de política económica. Desde el punto de vista analítico, lo más sensato sería colaborar con el Banco para desarrollar una lista y un programa análogos, basados en las investigaciones de ambas organizaciones, a fin de establecer prioridades para la prevención de conflictos violentos.

### ***Mobilización de entidades ajenas a la ONU***

Los funcionarios de la ONU que trabajan en prevención sólo han logrado en algunos casos (en particular en Asia Central) movilizar la acción de donantes importantes (como los estados, instituciones financieras internacionales u otros órganos multilaterales), estados políticamente influyentes, ONG o el sector privado. Cuando era representante especial del secretario general en Burundi, Ahmedou Ould-Abdallah hizo un uso efectivo tanto de las ONG locales como de las internacionales para amplificar su mensaje e intentar promover la coordinación entre muchos actores. La ONU tiene más probabilidades de galvanizar esfuerzos preventivos pluridimensionales por estos medios que con la mera cooperación entre agencias dentro de la organización.

El Departamento de Asuntos Políticos, actuando en nombre del secretario general, puede convocar a delegados de estados miembros clave, reunirse con ellos individualmente, organizar debates informales y, en algunas circunstancias, crear grupos más formales de "amigos".<sup>13</sup> Es probable que la convocatoria de reuniones formales encuentre objeciones en los casos en que la ONU intenta ayudar a los estados a abordar un conflicto violento interno, pero podrían emplearse medios menos formales. Las organizaciones regionales pueden ser socios útiles en estos esfuerzos,

pues suelen tener más aceptación entre los estados afectados.

El papel de diversas áreas de la ONU, entre todas estas entidades, en la tarea general de prevenir conflictos violentos no ha sido fijado. El paradigma interno dominante sobre cómo debería funcionar la ONU en la prevención no menciona expresamente su principal función, como coordinador y movilizador en potencia de los estados miembros y otros actores mundiales, aunque estas acciones podrían ser parte de una estrategia aprobada por el Equipo del Marco. Dado que la ONU no es un actor principal de "desarrollo" (en comparación con las instituciones financieras internacionales y los organismos bilaterales), su papel en la prevención estructural en cuanto a cuestiones de desarrollo es necesariamente limitado.

La ONU, como organización intergubernamental, puede ayudar a sus estados miembros a identificar intereses comunes (por ejemplo, en la prevención de un conflicto concreto) y ayudarlos a alinear sus respectivas estrategias bilaterales. Aparentemente este planteamiento, muy frecuente en la mediación en la forma de "grupos de amigos", está aún poco desarrollado para la prevención. El Departamento de Asuntos Políticos no puede convocar a los estados miembros con la autoridad del Consejo de Seguridad u otros órganos legislativos de la ONU, pero ha convocado a grupos de amigos, a menudo a nivel de secretario general adjunto. Suele ser efectivo actuar así con una organización regional o no oficial, o convencer a un estado para que invite a otros. La presencia de instituciones financieras internacionales también podría servir de incentivo.

### **Conclusiones y recomendaciones**

La ONU debería ampliar su visión de la prevención más allá de lo que ella pueda desarrollar directamente como organización. La prevención de conflictos puede ser una actividad bilateral, regional o no gubernamental, y la función operativa de la ONU es variable. Una de sus funciones debería ser

<sup>13</sup> Teresa Whitfield, *A Crowded Field: the United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict*, Center on International Cooperation, Occasional Paper, mayo de 2005.



promover una mayor cooperación y un diálogo más autoconsciente con el fin de fijar objetivos comunes y acordar una división de tareas, como hizo con sus socios europeos en relación con el sur de los Balcanes en el año 2000.

Además de la coordinación entre agencias, los esfuerzos de la ONU en el ámbito de la prevención estructural exigirán casi siempre una estrecha colaboración con el Banco Mundial, así como con donantes multilaterales y bilaterales, estados regionales y el sector privado. Los mecanismos de coordinación interna como el Equipo del Marco son útiles para ocuparse de una de las piezas del rompecabezas como la coordinación entre agencias, pero no cubren el desafío mucho más amplio (y en la mayoría de los casos más importante) de movilizar la acción concertada bilateral y de otras organizaciones.

El Grupo de Alto Nivel ha subrayado lo que denomina "prevención sistémica", en su exposición sobre marcos reguladores mundiales. En su informe posterior, el secretario general trató con

cierto detalle la regulación y etiquetación de las armas pequeñas. La prevención sistémica sería una cuestión excelente sobre la que hacer hincapié en el desarrollo posterior de la estrategia preventiva de la ONU. El enfoque global responde a la preocupación de muchos miembros del G-77 (el mayor grupo de países en desarrollo) de que muchos de los motores de los conflictos violentos están en los países desarrollados. También podría aliviar los motivos de preocupación de Estados Unidos, pues hay cierta convergencia de medios para prevenir el terrorismo y el conflicto armado en áreas como las finanzas encubiertas, el blanqueo de dinero, el tráfico de armas y el régimen de la política sobre drogas. La prevención sistémica ofrece también un contexto en el que abordar el papel de las normas y estrategias para el desarrollo global (incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio) en la prevención de conflictos, y proponer la inclusión de una reducción del nivel global de conflictos violentos como otro objetivo formal que ha de supervisar el sistema de la ONU.

## **Títulos ya publicados**

---

La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas

*Daniele Archibugi*

Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

*Susan L. Woodward y Mark B. Taylor*

El terrorismo internacional: causas e implicaciones  
estratégicas

*Laurence Thieux*

Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M

*Mabel González Bustelo*

## **Títulos de próxima aparición**

---

Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir  
soberanía para la seguridad

*Barnett R. Rubin*



**Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid**  
**Tel. 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26**  
**[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es) - [cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)**