

Patricia Lewis, Mariano Aguirre

Prevención de conflictos: cómo controlar los demonios de la guerra

esglobal, 18 de abril de 2022.

Podemos evitar que los desacuerdos menores se conviertan en conflictos graves utilizando medidas estabilizadoras en conjunto con estructuras de paz de base. Los conflictos se producen y seguirán ocurriendo, pero si se actúa utilizando estrategias de prevención operativa y estructural, especialmente por parte de los Estados influyentes y las organizaciones multilaterales, se podrían evitar muchos de ellos.

Europa se enfrenta hoy a lo que muchos pensaban que nunca volveríamos a ver: una guerra. La invasión ilegal de Ucrania por parte de Rusia ha convertido a millones de personas en refugiados que han emprendido la huida a Polonia, Hungría, Alemania, Moldavia y Rumanía, todo en cuestión de días.

Para muchos, los abrumadores niveles de agresión, las armas de fuego, además de los ataques peligrosos e ilegales a las centrales nucleares civiles, el uso de municiones de racimo, minas y la amenaza de la utilización de armas nucleares ha supuesto una gran conmoción.

Pero para las personas que viven en Siria, Afganistán, Yemen, Tigray (Etiopía), por nombrar solo algunos conflictos actuales, puede que no sea tan sorprendente.

La guerra se desborda, infiltrándose de forma dramática en los territorios vecinos y más allá. Las consecuencias incluyen el crecimiento de las economías ilícitas que socavan la gobernanza, la generación de personas refugiadas, la destrucción de ciudades y pueblos, daños medioambientales y más.

Los conflictos armados modernos son cada vez más destructivos y complejos de resolver. Como consecuencia, el número de acuerdos de paz ha disminuido drásticamente en la última década.

Una práctica inaceptable

A lo largo de la historia, la guerra ha formado parte de las relaciones sociales y políticas, hasta el punto de ser glorificada. La preparación para la guerra, que normalmente se formula como la disuasión de esta por medios militares, es parte de nuestra cultura política y de construcción del Estado, y representó 1.981.000 millones de dólares de gasto militar mundial en 2020, según el Instituto Internacional de Investigación de Paz de Estocolmo.

El conflicto violento es un rango peligroso que puede variar en muchas dimensiones, pasando, por ejemplo, de regional a global, o de convencional a nuclear. Representa el fracaso de la prevención de conflictos, para empezar, o de la resolución de éstos una vez iniciada la guerra.

Otras formas de actividades humanas han sido rechazadas rotundamente por ser inhumanas, como la esclavitud, la desigualdad de género y el trabajo infantil. La violencia organizada podría unirse a esta lista de prácticas inaceptables.

La Carta de Naciones Unidas deja bastante clara esta ambición, exigiendo que todos los Estados miembros resuelvan sus disputas internacionales de manera pacífica y que se abstengan de amenazar o usar la fuerza contra la integridad territorial o política de cualquier Estado.

Sin embargo, 77 años después de su firma, aquí seguimos. Tras un declive gradual, el número de conflictos armados comenzó a aumentar de nuevo a partir de 2010. Actualmente hay unos 35 activos en el mundo.

En la última década, muchos de ellos han sido protagonizados por actores no estatales, como milicias políticas, organizaciones criminales nacionales e internacionales, y grupos terroristas internacionales.

Aunque la mayoría de los conflictos son internos, cada vez están más internacionalizados y se observa mayor intervención de terceros, como podemos ver en las actividades terroristas cometidas por el Estado Islámico en Irak, Siria, Túnez, Libia y otros países.

Otros factores que contribuyen a este incremento de conflictos son el colapso del estado de derecho, la debilidad de las instituciones estatales y el crecimiento de las economías ilícitas. La escasez de recursos, agravada por el cambio climático, además de la violencia intercomunal y de identidad también son causantes de la violencia organizada.

La prevención es posible

La prevención de conflictos no es una política aislada o idealizada, sino parte de los sistemas sociales integrales que promueven el bienestar, la paz y la seguridad, tanto a nivel nacional como internacional. La prevención debería abordar las raíces de la [fragilidad del Estado](#) en sus dimensiones económicas, medioambientales, políticas, sociales y de seguridad.

Hay dos enfoques principales para evitar el conflicto violento. Uno es abordar las causas de este, en particular la complejidad de sus raíces y dinámicas. Esta es la *prevención estructural*.

El otro enfoque es la *prevención operativa*, que se esfuerza por reforzar los mecanismos diplomáticos, políticos y de seguridad para evitar un inminente brote de violencia en el contexto más amplio de la cooperación internacional y el respeto del Derecho internacional.

Los conflictos se producen y seguirán ocurriendo, pero si se actúa dentro de este amplio marco, utilizando estrategias de prevención operativa y estructural, especialmente por parte de los Estados influyentes y las organizaciones multilaterales, se podría evitar la escalada de muchos de ellos.

Desde la década de los 90, los esfuerzos intelectuales se centraron en la prevención, como consecuencia del fracaso relativo de las políticas de construcción de la paz y de la situación en los Estados *frágiles*, además de la persistente reticencia de los países a involucrarse en misiones de paz.

Esta investigación se ha construido a partir de numerosos estudios, tales como los [informes](#) de la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, que se archivaron con demasiada facilidad tras el 11 de septiembre de 2001. La guerra contra el terrorismo desbarató los esfuerzos de prevención de conflictos, a la vez que desplazaba nuestra concepción, posterior a la Guerra Fría, de los dividendos de paz.

A nivel multilateral, António Guterres ha fomentado, desde su llegada al cargo de secretario general de la ONU en 2017, una [visión integral](#) de la prevención de conflictos, que combine derechos humanos, acciones humanitarias, desarrollo económico y social y resolución y mediación de conflictos.

Existe un recurso, resultado de sus esfuerzos, que es el [informe](#) conjunto del Banco Mundial y Naciones Unidas *Pathways of Peace (Caminos para la Paz)*. Cuando se

lanzó, se predecía que, para 2030, más de la mitad de las personas más pobres del planeta vivirían en países gravemente afectados por la violencia.

El año pasado, Guterres añadió el [informe](#) *Nuestra Agenda Común*, en la que establece una «nueva agenda para la paz», basada en la solidaridad global y la cooperación.

Dicho informe se sostiene en una combinación de numerosos factores encaminados a promover estructuras de paz y abordar las guerras actuales: desde el fortalecimiento de la previsión internacional, pasando por situar a las mujeres en el centro de las políticas de seguridad, hasta garantizar un uso pacífico, seguro y sostenible del espacio exterior, y mucho más.

Algunos Estados y agencias de desarrollo abordan la prevención de conflictos desde perspectivas diferentes. Unos se centran en la justicia y los derechos humanos; otros en la desigualdad y la pobreza, el género, el uso nocivo del medio ambiente y el fomento de la gobernanza inclusiva. También se realiza un seguimiento de la prevención a nivel regional, especialmente en África subsahariana, como ha analizado el experto del Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz [Laurie Nathan](#). Además, la prevención está conectada a la diplomacia y la estabilidad.

Implementar mecanismos de prevención no garantiza el éxito, pero supone un avance significativo en comparación con los enfoques *realistas* (de la teoría de Relaciones Internacionales) exclusivamente militares basados en el “equilibrio de fuerzas”. Un ejemplo interesante es la serie de medidas de fomento de confianza adoptadas por países de Suramérica y Centroamérica entre 1980 y 2000, y que supusieron un efectivo sistema de prevención militar y diplomático. Hoy, esta región está libre de guerra entre Estados.

La analogía de la salud pública

Existe una sólida analogía del uso de la prevención en el curso de crisis globales de salud pública y durante la guerra entre y dentro de los Estados. La medicina cambió su enfoque, pasando de medidas reactivas a las medidas preventivas entre los siglos XIX y XXI. Esta evolución de la salud pública se benefició de un enfoque político sostenido, avances científicos veloces, mejoras en la organización social y la educación urbana y rural, y la implementación de modelos de salud pública. Es posible dar lugar a una evolución similar para prevenir la violencia organizada, pero es una estrategia que se ha visibilizado menos.

La prevención no es noticia cuando tiene éxito. La ausencia de guerra se considera *lo normal*. A lo largo de los años, se ha desarrollado la movilización de recursos diplomáticos, políticos y económicos para prevenir el estallido de conflictos, pero la mayoría de los gobiernos no priorizan o invierten en medidas preventivas a largo plazo.

La prevención de conflictos adolece de una ausencia de pruebas irrefutables. «Quizás no hubiera ocurrido de todas maneras», es el mantra de los que no están seguros de la eficacia de estas medidas. Lo mismo se dice sobre las catástrofes naturales, los accidentes industriales y los efectos del cambio climático. Únicamente después de la calamidad, solo después de la investigación, se hace la pregunta ¿por qué no se hizo más para prevenir el suceso?

La salud pública ha desarrollado medios para comprobar qué estrategias preventivas funcionan y cuáles no.

No es una tarea sencilla. Calcular el éxito no es fácil, en particular cuando los profesionales y los académicos no están de acuerdo sobre las raíces de un conflicto. Pero aplicando el enfoque de la [teoría de la complejidad](#), se ha avanzado en la medición de construcción de paz y el análisis de conflictos. Un ejemplo: Richard Caplan, en su [libro](#) *Measuring Peace, Principles, Practices and Politics (Midiendo la paz:*

principios, prácticas y políticas), ofrece un enfoque político basado en pruebas para mejorar las iniciativas de construcción de paz.

Diversos [estudios](#) han indicado que, al igual que en la salud pública, invertir en prevención tiene muchas ventajas. Lo mismo ocurre con el cambio climático. Hay análisis que muestran que las medidas para proteger el medio ambiente podrían haber evitado la amenaza de niveles irreversibles de destrucción medioambiental, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

La creación de [estructuras de paz](#), basadas en las experiencias y el conocimiento de la población local para combatir los conflictos, como recomienda la organización de construcción de paz Conciliation Resources genera aportes para un desarrollo económico sostenible.

En cambio, la guerra retrasa, durante décadas, el desarrollo de los países afectados, además del costo en vidas y en destrucción de capital social.

Una falsa dicotomía

Los conflictos violentos, como todos los problemas insolubles, son complejos.

Al tratar de prevenirlos, es importante evitar caer en la falsa dicotomía de las medidas a corto plazo, como los sistemas de alerta temprana y los planes para cambiar completamente las estructuras que causan los conflictos armados, como la desigualdad, la pobreza, los Estados *débiles*, la exclusión social y las economías ilícitas.

Ambas perspectivas son necesarias y deben integrarse en un marco integral y complejo.

Las medidas de estabilidad descendentes van de la mano de las estrategias de construcción de paz ascendentes, vinculadas con la resolución de conflictos en comunidades con identidades e intereses diferentes. Estos conceptos nunca deberían oponerse en un argumento que proponga «elegir a uno por encima del otro».

Este doble enfoque puede ser un éxito, como muestran los resultados de la [iniciativa](#) Smart Peace (Paz Inteligente), liderada por Conciliation Resources con la participación del *think tank* Chatham House. Este programa desarrolló iniciativas de resolución de conflictos específicas y adaptables, que respondían a la evolución de las prioridades locales en materia de paz, incorporando el *aprendizaje en vivo* a la práctica de la construcción de paz para reducir la violencia.

Un marco para la paz

En el centro de una sociedad pacífica y próspera están la planificación, la preparación y la resiliencia (capacidad de adaptación frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos). Para la Unión Europea, que tiene una [estrategia](#) de construcción de paz y seguridad basada en la resiliencia, este enfoque afronta tanto los síntomas como las causas profundas de las crisis, a la vez que genera oportunidades para acciones de políticas transversales.

Un marco de prevención integral incluye una diplomacia multinivel con acciones tanto rápidas como a largo plazo. Este tipo de marco debería incluir el fortalecimiento de los acuerdos y tratados sobre el control de armas y la seguridad, el Derecho internacional y los derechos humanos.

Debe apoyarse en la sociedad civil para crear espacios de diálogo y mediación, además de acciones humanitarias que respondan rápidamente y el uso estratégico de la cooperación internacional y regional. El último punto tiene por objetivo la construcción de estructuras sociales y económicas inclusivas, la integración justa de los países en fase de posconflicto al mercado global, y el apoyo a la creación de pactos sociales.

Hay que vencer la resistencia de los políticos y los gobiernos a invertir capital en conflictos que se producen en países lejanos, aunque esto no garantice resultados a corto plazo. Las guerras de Ucrania, Libia y Siria demuestran que pensar que los conflictos armados son [algo lejano](#) es un grave error.

Las terribles guerras que se libran hoy son una lección. La evidencia y la comprensión deben impulsar la resiliencia en las estrategias de prevención de conflictos. Estas estrategias deben, a su vez, situarse en el centro de la planificación a corto y largo plazo de los Estados, organizaciones multilaterales y de seguridad, así como de los académicos, los periodistas y la sociedad civil.

Las guerras de Siria e Irak han afectado a la geopolítica de Oriente Medio, Estados Unidos, Rusia y Europa. Así como la acción militar de Rusia de 2008 en Georgia y la invasión de Ucrania nos están revelando, incluso cuando la violencia se encuentra a las puertas de Europa, que solemos fingir que la guerra es improbable hasta que sucede. Esto debe cambiar.

Nuestro planeta es pequeño y todos estamos conectados. No hay prácticamente ninguna guerra que pueda descartarse como demasiado lejana para importar o demasiado pequeña para contar. El pragmatismo político exige la necesidad de considerar las políticas preventivas. Si evitamos la escalada de este terrible conflicto en Ucrania, debemos recordar lo cerca que estuvimos y que debemos tomarnos en serio la prevención de conflictos.

Publicado originalmente en *The World Today* (Chatham House) con el título “[Conflict prevention: Taming the dogs of war](#)”, abril-mayo 2022. Traducido por Róisín Allen Meade.