

# From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System

## *Libros*

*Fen Osler Hampson y David M. Malone (editores)*  
(Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 2002), 430 págs.

La prevención es actualmente uno de los campos más fértiles para la investigación de los conflictos. No sólo porque durante la última década estos han ocupado un lugar importante en el debate de las relaciones internacionales post Guerra Fría, sino porque constituye un campo de investigación lo suficientemente válido, incluso entre quienes se definen como escépticos, para reunir opiniones de las más diversas escuelas de la disciplina.

En el debate acerca de la prevención de conflictos, participan con mayor comodidad neo-realistas, neo-idealistas y críticos, pues su escenario de aplicación no se circunscribe a lo que se ha entendido como la moda de los '90: los conflictos internos o intra estatales. Precisamente, un dato interesante derivado de la investigación de conflictos contemporáneos es que a partir de 1990 el número de conflictos internos no ha aumentado, sino que ha disminuido. Sin embargo, los estudios de conflicto y, en particular, la resolución de conflictos, han despegado con fuerza a partir de la década de los años '90, como un enfoque multidisciplinario y pragmático que podría pudiese dar cuenta de las complejidades de los conflictos post Guerra Fría.

Como fruto de su trabajo, connotados especialistas como Kenneth Boulding, Edward Azar y Johan Galtung entre otros, han

logrado plantearse interpretaciones de las causas del conflicto tanto objetivas como subjetivas (económicas, psicológicas, sociológicas, antropológicas, y varias otras), dando espacio para que diferentes enfoques puedan recurrir a la utilización analítica de una o varias de ellas en conjunto. En los avances propuestos por la disciplina se encontraron lineamientos analíticos de considerable utilidad al momento de analizar los conflictos violentos internos en el escenario internacional posterior al choque bipolar. Si bien algunos autores sostienen que el surgimiento de la disciplina se dio a partir de esfuerzos deliberados para la generación de herramientas que permitiesen el control de la escalada de los conflictos periféricos durante el MAD, y tras el fracaso en el manejo de la crisis de los misiles, lo cierto es que la solución de conflictos, y la prevención de los mismos permiten una interpretación lo suficientemente realista, e idealista al mismo tiempo, del conflicto en el sistema internacional como para justificar su estudio y merecer una lectura acabada.

En este sentido, y en especial para las relaciones internacionales, la prevención tiene un carácter eminentemente interestatal y en especial, multilateral. Al respecto, dadas las críticas realistas a la supuesta subjetividad de los enfoques de “seguridad blanda”, y considerando incluso los debates respecto a la no-intervención en materias soberanas de los Estados, la prevención representó un campo menor de estudio dentro de los procesos llevados a cabo durante el ciclo del conflicto y la paz. Sin embargo, no sólo la prevención se ha transformado en una política necesaria en las relaciones entre Estados (con millones de dólares destinados a fondos para la creación de una política especial en Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania), sino que constituye un criterio a considerar en las políticas del Banco Mundial y, por supuesto, en Naciones Unidas.

Otro factor interesante que hay que tener en cuenta es que, en las Naciones Unidas, la prevención de conflictos no es un tema nuevo. Al respecto, el Artículo 1° de la Carta de la organización señala que: *Los Propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con*

*los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.*

Debido a lo anterior, frente al libro “From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System”, el lector casual puede verse enfrentado a las siguientes preguntas: ¿Qué es la prevención de conflictos en la actualidad? ¿Por qué ahora?. Y, probablemente, un lector asiduo del estudio de conflictos se preguntará: ¿Qué hay de nuevo? Este libro representa una buena oportunidad para ayudar al lector interesado a encontrar las respuestas que busca.

En primer lugar, se hace necesario contextualizar la relevancia de este esfuerzo llevado a cabo principalmente por la International Peace Academy, pero con el apoyo y la venia de las Naciones Unidas. En el Informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad en junio del año 2001 (A/55/985 – S/2001/574), sobre “Prevención de los Conflictos Armados. Informe del Secretario General”, se enfatiza el compromiso de Naciones Unidas de hacer efectivo el mandato de la mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales desde una óptica diferente. En las palabras que pronunció el propio Secretario General en el “Coloquio Internacional sobre Mantenimiento de la Paz y Prevención de Conflictos”, realizado en París en enero de ese año, se produce el primer acercamiento a la esencia de la prevención: *Tanto en el nivel humano como en el financiero, una cultura de prevención trae más beneficios que una cultura de reacción. Es mucho menos costoso comprometerse en un despliegue preventivo de lo que es levantar un país que ha sido destruido por la guerra. Sé que los líderes políticos tienen dificultades para convencer a la opinión pública de la necesidad de comprometerse en acciones preventivas en el exterior; los costos deben pagarse de inmediato, mientras que las ventajas son más difíciles de explicar y de comprender.*

Es precisamente el año 2001 el hito que marca el inicio de una política concreta de Naciones Unidas en pro de la prevención de los conflictos armados. Tanto el fracaso de Somalia como las duras críticas del Informe Brahimi plantearon la necesidad de incorporar una óptica diferente a la impronta multilateral de paz y

seguridad de la Organización. La Carnegie Commission inicia tempranamente el debate relativo a la Prevención de Conflictos con su Informe “Preventing Deadly Conflict: Final Report”, de 1997. Siguiendo la misma línea, el libro en comento es el resultado de un proyecto de larga data, que comienza precisamente con los primeros debates acerca del rol de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos.

Invitada por el Secretario General de las Naciones Unidas, la International Peace Academy se sumó al esfuerzo institucional de la organización por mejorar sus mecanismos de reacción y, más que nada, prevenir los conflictos violentos. Para la International Peace Academy (IPA), el proyecto denominado “From Promise to Practice: Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict”, que debía realizarse entre septiembre de 2000 y junio de 2003, se origina en los desafíos identificados durante la realización de un limitado proyecto de investigación entre los años 1999-2000, “From Reaction to Prevention: Opportunities for the UN System in the New Millenium”. Calificado como *modesto pero analíticamente transversal*, este primer proyecto de evaluación tuvo como objetivo realizar un diagnóstico respecto a nueve casos de estudio: Georgia, Burundi, Tanzania, Fiji, Kenia, Timor oriental, Colombia, Tayikistán, y Liberia. A partir de las conclusiones del proyecto, se estableció la urgente necesidad de compilar, sistematizar y determinar los resultados recientes de la investigación acerca de las tendencias y causas del conflicto y la paz, examinando los grados de consenso y discordia, y buscando utilizar estos resultados como guías para la elaboración e implementación de iniciativas de prevención dentro del sistema de Naciones Unidas.

El libro fue editado por Fen Osler Hampson (profesor de Relaciones Internacionales de la Norman Paterson School of International Affairs, de la Carleton University, Ottawa, Canadá) y David M. Malone (Director del IPA, y profesor adjunto de la New York University School of Law), ambos conocidos consultores internacionales en temas de paz y seguridad. Mostrando los resultados de la investigación antes mencionada, el libro se divide en tres partes que reúnen artículos de diversos especialistas reconocidos en materia de estudios de conflicto.

La Primera Parte reúne cuatro artículos relativos a las Diná-

micas de la Guerra, es decir, a los últimos desarrollos en materia de causas y fuentes de conflicto. Destaca el artículo de Anne-Marie Gardner, “Diagnosing Conflict: What do we know?”, que hace una muy útil reseña de los últimos desarrollos teóricos en materia de diagnóstico de causas de conflicto y plantea un interesante avance en materia de causalidad: la identificación de cuatro variables claves presentes en el trabajo de diversos autores, a saber, Inseguridad, Desigualdad, Incentivos Privados y Percepciones. Dentro de las causas, Gardner distingue entre las que son estructurales (de larga data y con respuestas de largo plazo) y las inmediatas (gatillantes y próximas al desencadenamiento de la violencia, que requieren políticas preventivas de corto plazo).

En la Segunda Parte se presentan seis artículos sobre el ‘estado del arte’ en materia de prevención de conflictos. Se destaca el artículo de Peter Wallensteen, “Reassessing Recent Conflicts: Direct v/s Structural Prevention”, donde se marca un hito fundamental en la definición de la naturaleza de las políticas de prevención, las enfocadas a la prevención del surgimiento y agravamiento de las causas estructurales, y las destinadas a mitigar del impacto de las causas directas gatillantes de la violencia.

La Tercera Parte está dirigida a incorporar la experiencia de otras instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, en materia de prevención de conflictos. Entre los cuatro artículos aquí incluidos, se destaca el escrito por Mukesh Kapila y Karin Wermester, “Development and Conflict: New Approaches”, que contiene la particular e interesante visión del Department for International Development (DFID) ubicado en el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido, que se encarga de examinar las políticas exteriores y de defensa que involucren acciones en países con riesgo de conflicto, y de diseñar programas con una óptica desarrollista para minimizar ciertas causas estructurales.

Finalmente, las Conclusiones son presentadas por Chandra Lekha Sriram y Karim Wermester, Program Associate y Senior Program Officer respectivamente, del Proyecto IPA “From Promise to Practice: Strengthening Capacities for the Prevention of Violent Conflict”. Aquí se dan a conocer ordenadamente los avances desarrollados en cada una de las partes del libro, generándose una exposición armoniosa y coherente de la visión preventiva y de los desafíos que enfrentan las Naciones Unidas en este sentido. Entre

las propuestas presentadas destaca una en particular debido a la alta probabilidad de que genere controversia: la necesidad de pasar de la detección temprana a la acción temprana. Merece la pena incluir estas conclusiones como bibliografía mínima en cualquier curso de seguridad internacional contemporánea.

La historia de este libro otorga luces acerca de sus contenido. La prevención de conflictos ha requerido de una publicación que sistematice no sólo los enfoques teóricos y defina acertadamente los conceptos, sino que logre extender un puente entre la teoría y la práctica. Más aún, la práctica dentro del sistema de Naciones Unidas y sus vínculos de colaboración en estas materias con otros organismos internacionales, regionales, organizaciones no gubernamentales y países en particular.

*Pía Lombardo*