

# UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL PARA LA PAZ

## DESDE LA UNIÓN EUROPEA

Amparo Tortosa Garrigós

*Licenciada en Sociología.*

“El conflicto es un proceso dinámico, y la construcción de la paz una multiplicidad de elementos y acciones interdependientes que contribuyen a la transformación constructiva del mismo”

John Paul LEDERACH

### **Introducción**

En el panorama de la conflictividad internacional se hace cada vez más patente la necesidad de invertir en un enfoque multidimensional para las políticas de resolución de conflictos. Se pretende así profundizar en los conceptos de la prevención y transformación de conflictos como baluartes de esta nueva tendencia, y confrontarlos con el modelo clásico de resolución de conflictos. Lo interesante es hacer valer este contraste aplicándolo a las políticas de la Unión Europea en este ámbito, a fin de identificar cuando aplica el viejo o el nuevo modelo de resolución de conflictos, y analizar su papel en alguno de ellos. En esa confrontación entre ambos modelos, es notoria la defensa de las nuevas tendencias y de su validez. La principal hipótesis (la validez y la necesidad de las nuevas políticas de resolución de conflictos en el siglo XXI) pretende demostrar que cuando se aplica el nuevo modelo cambia la dinámica del conflicto y se reduce la escalada de la violencia. El objetivo es profundizar en las políticas preventivas y transformativas, estudiar casos representativos donde esas políticas podrían haber frenado la escalada de violencia, y por tanto derivar el conflicto hacia niveles constructivos.

Es un breve estudio en serie temporal, comparando las diferentes políticas aplicadas a varios conflictos (dos breves balances de casos: Irlanda del Norte y Palestina).

Confrontando las diferentes políticas aplicadas a cada conflicto a lo largo del tiempo (a través de los principales actores, en especial el rol de la Unión Europea), resulta de interés identificar los factores universales y constantes en ellos, y analizar la intervención de la Unión Europea. Esta intervención podría ser un factor de seguridad colectiva, contrario a las acciones unilaterales. Y por último se pretende aplicar la experiencia exitosa del caso irlandés a las necesidades del palestino, además de comprobar las constantes universales de ambos. Se ha escogido el caso irlandés por ser transformativo a través del diálogo, las negociaciones y los pactos, además de haber involucrado a todos los actores integrándolos en la creación de procesos institucionales. Este caso no es comparable al conflicto vasco por tratarse este último de un conflicto interno dentro de un solo Estado, de una naturaleza y trayectoria diferentes, y donde no existe ocupación.

En definitiva, se pretende crear un contraste entre los casos irlandés y palestino (además por ser conflictos entre dos Estados o gobiernos) y compararlos desde los factores expuestos anteriormente, ver las lecciones extrapolables.

Las nuevas doctrinas para la resolución de conflictos (la prevención, la transformación, y un enfoque multidimensional), la seguridad colectiva, y el protagonismo de las organizaciones internacionales frente al clásico unilateralismo de las potencias son los valores que impregnan todo el trabajo. Para extraer conclusiones y demostrar la hipótesis se utilizan dos casos donde en mayor o menor medida se ha aplicado la prevención-transformación de conflictos, tratando de trabajarlos como casos representativos. Se pretende defender un enfoque multidisciplinar para tratar los conflictos desde la Unión Europea, confrontando los modelos viejo y nuevo de seguridad en sus políticas, explicando su dinámica interna y las principales divisiones en este campo. Resulta de interés identificar cuando la Unión Europea aplica el modelo preventivo-transformativo en este campo, y cómo esa intervención modela la intensidad de la violencia y la dinámica del conflicto.

Perspectiva teórica y estado de la cuestión: históricamente la resolución de conflictos ha estado dominada por las respuestas militares, las doctrinas ofensivas, la disuasión, el comercio incontrolado de armas, un excesivo secretismo, y la ausencia de control democrático. Se ha fomentado la cultura de la fuerza y la violencia, la creación de imágenes del enemigo, el único protagonismo del Estado y la creación de bloques militares. La diplomacia tradicional ha sido siempre reactiva, con una actitud prescriptiva, con visión a corto plazo, y un predominio de los roles elitista y gubernamental. Desde el

final de la guerra fría la naturaleza de los conflictos ha cambiado, se hace necesario redefinir la intervención en conflictos (frente a nuevos escenarios se requieren nuevas estrategias). Los conflictos armados de hoy tienen diferente personalidad <sup>(9)</sup>, son asimétricos, entre Estados y redes semiclandestinas u organizaciones privadas, y siempre con víctimas civiles. Es necesario, pues, trabajar las causas de los conflictos <sup>(10)</sup>, desde la raíz, combatir las causas (como el nacionalismo exacerbado, la pobreza, los cambio demográficos, los desastres ecológicos, la economía, etc.). Hay que tratar las causas que provocan los conflictos a través de la cooperación y buscando el desarrollo, la diplomacia preventiva, la defensa no ofensiva, el control y la transparencia en el comercio de armas, la multiplicidad de actores, y el fomento de organismos regionales. Se trata de aplicar una estrategia a largo a plazo, las alertas tempranas, etc.

La transformación <sup>(11)</sup> pone el acento en la naturaleza dialéctica del conflicto, procurando canalizar los patrones destructivos hacia expresiones constructivas, transformando el sistema y la estructura. La transformación busca cambios en los patrones, en las estructuras de dominación, en los modelos culturales, etc. Trata de implicar a todos los actores, considerando el daño sufrido por las partes, trabajando en todos los niveles sociales que sea necesario. Interviene en las raíces del conflicto para alterarlas mediante cambios políticos y económicos. Se hace necesario tratar los conflictos desde un enfoque multidimensional, desde planes económicos, sociales, demográficos, culturales, y educativos, siempre implantados a diferentes niveles. Precisamente porque estamos viviendo en un mundo globalizado se hace necesario también demandar una globalización de los derechos humanos y de las respuestas de la comunidad internacional ante los conflictos armados, especialmente después del 11 de septiembre de 2001 (11-S).

Las fuentes del presente trabajo provienen de investigaciones previas, manuales, legislación, declaraciones, procedimientos y diversos informes. Se pretende un análisis institucional y un estudio de las políticas de la Unión Europea para la prevención y resolución de conflictos. Es un estudio básicamente cualitativo, empleando el método comparativo para el estudio de casos. También se emplean las principales teorías en este campo, provenientes de Johan Galtung, John Paul Lederach, Mitchell, Christopher McDonald, Michael Lund, I. Zatzman, etc. También se emplean artículos de revistas científicas y sitios *web* sacados de directorios específicos de conflictos.

---

<sup>9</sup> MITCHELL. *Handbook for Conflict Resolution*. London, Printer, 1996

<sup>10</sup> GALTUNG, J. *Conflict Transformation by Peaceful Means*, 1997

## ¿Qué es la prevención y transformación de conflictos? marco teórico.

### Modelo clásico *versus* nuevas doctrinas

La solución a los conflictos armados de hoy ya no puede pasar por los instrumentos clásicos de seguridad. ¿Por qué?: durante los últimos 30 años los conflictos han cambiado de naturaleza <sup>(12)</sup> (se han convertido en asimétricos, internos, regionales o entre Estados, con redes y organizaciones clandestinas, guerras degeneradas, donde se practica la violencia sistemática contra civiles). Por tanto, ante una nueva tipología de conflictos se requieren nuevas soluciones. El viejo modelo de seguridad, basado en respuestas reactivas, con una actitud prescriptiva y de visión a corto plazo, sobre todo centrado en el *peace-enforcement*, ya no es más efectivo. Ahora cobra más vigencia y necesidad que nunca implantar un modelo preventivo y transformativo de resolución de conflictos, con formas de cooperación y de participación a diferentes niveles, con respuestas pro-activas, y la predominancia del papel de las organizaciones internacionales.

Después de finalizada la guerra fría las organizaciones internacionales empezaron a interesarse por la prevención y las alertas tempranas <sup>(13)</sup>, porque durante la guerra fría las potencias intervinieron en conflictos con el objetivo de contrarrestar la influencia del rival, aplicando soluciones y mediando con el fin de ganar objetivos estratégicos. El principal objetivo de la alerta temprana es el de reaccionar a tiempo y “usar la diplomacia preventiva y otras medidas no-militares y no-coercitivas” (M. Van der Stoel, cuando fue Alto Comisionado de las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE]).

Resulta erróneo asociar únicamente los asuntos militares y las armas con la seguridad, es una vieja concepción que vincula la acumulación de armas con la obtención de mayor seguridad. De hecho, es más importante dedicar los recursos económicos y humanos a resolver los conflictos, porque los factores <sup>(14)</sup> que provocan la inseguridad son demográficos, económicos, medioambientales y también militares. Por lo tanto, no pasa

---

<sup>11</sup> LEDERACH, J.P. *Preparing for Peace: conflict transformation across cultures*, 1995

<sup>12</sup> TORTOSA, Amparo. “La pacificación en el mundo actual. Estrategias europeas para la resolución de conflictos”, en *IUEE-Universitat Autònoma de Barcelona*. Working paper numero 31. Octubre 2002, pp 1-5

<sup>13</sup> WALRAVEN, Klaas van. *Early warning and Conflict Prevention*. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 1996, pp 1-44

<sup>14</sup> FISAS, Vicenç. *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*. Icaria, Ediciones Unesco. Seminario de investigación para la paz. Zaragoza, Abril 1994, pp 161-175

sólo por los instrumentos clásicos de seguridad militar. Se hace necesario vincular la seguridad a los factores que provocan la misma inseguridad y la violencia, y tratarlos por medios no militares.

La anticipación a la crisis es el objetivo principal para prevenir una explosión del conflicto, a través de la creación de alertas tempranas, o la creación de una seguridad planetaria que administre los riesgos que afectan a la humanidad. Se hace necesario dejar de concebir la seguridad en términos nacionales y unilaterales, y volver a un enfoque cooperativo y multinacional; además de producir y comerciar el armamento desde la contrainteligencia. Es más importante actuar en las raíces de los problemas para invertir en una solución duradera. Para detectar un conflicto en sus primeros estadios es necesario dedicar más medios humanos y tecnológicos a las alertas tempranas. Actuando ante los primeros síntomas del conflicto sería posible prevenir la escalada de la violencia <sup>(15)</sup>, por este motivo la prevención cobra un impulso implícitamente transformador. Es posible transformar un conflicto creando instrumentos que tengan una influencia directa sobre las estructuras y las pautas de la violencia, con la intención de producir cambios hacia formas más constructivas y menos violentas (buscando cambiar las dinámicas y así volver el conflicto hacia alternativas no violentas). Por ello es importante ocuparse de la desigualdad social y económica, la corrupción, el tráfico de armas, los recursos naturales, etc. Es más barato <sup>(16)</sup> tomar acciones preventivas que forzar una posterior intervención humanitaria. Además, en la fase de precrisis es más efectivo, barato y fácil que con la tradicional respuesta reactiva, cuadro 1.

**Cuadro 1.- Bases para la prevención de conflictos**

**.Construir instituciones y dotarlas de recursos**

Alerta y acción avanzada  
Observatorios de conflictos  
Foros de discusión

**Invertir en medidas de creación de confianza**

Transparencia  
Carácter no ofensivo de las fuerzas armadas y de la doctrina  
Desmovilización  
Desarme

**Invertir en seguridad humana**

Desarrollo económico y social  
Seguridad ecológica

---

<sup>15</sup> Idem. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria, Ediciones Unesco, 1998

<sup>16</sup> FISAS Vicenç & Susan GEORGES, intervenciones en Barcelona: *I Encontre Ciutadà Internacional*, organizado por la Cátedra Unesco y el Ayuntamiento de Barcelona, 19-21 abril 2001

Las clásicas políticas para la resolución de conflictos han sido siempre tardías, limitadas e ineficientes. En las últimas décadas (<sup>17</sup>) se ha despertado el interés en las causas de las guerras y en cómo éstas explican la dinámica de los conflictos. Mitchell explica cómo:

“Los conflictos de hoy no pueden ser tratados como en la época de la guerra fría, pues tienen diferente personalidad”. (1996).

Estas son algunas claves para facilitar el proceso de resolución (<sup>18</sup>):

- Involucrar a todas las partes, el principio de la no-exclusión (tienen que participar todos los actores).
- Trabajar a todos los niveles sociales en un proceso interactivo.
- Considerar los daños sufridos por las partes.
- Sustituir la cultura de la venganza por la de la reconciliación.
- Considerar los intereses de las partes.
- Ser consciente de que es un proceso largo para el que se necesita mucha paciencia.

“La resolución de conflictos implica entender cómo empieza y termina un conflicto, y buscar la convergencia de intereses entre los actores” J. P Lederach, 1995.

La transformación (<sup>19</sup>) pone el acento en la naturaleza dialéctica del conflicto, como una forma natural de relaciones humanas (es un elemento necesario para la construcción y la reconstrucción de realidades). Las maneras destructivas pueden ser canalizadas hacia expresiones constructivas, dando lugar a la transformación del sistema y de la estructura. Busca cambiar las maneras, trabajar el conflicto desde las actitudes, el contexto, el poder, las formas de comunicación, las estructuras de control, el modelo cultural, etc., figura 1.

---

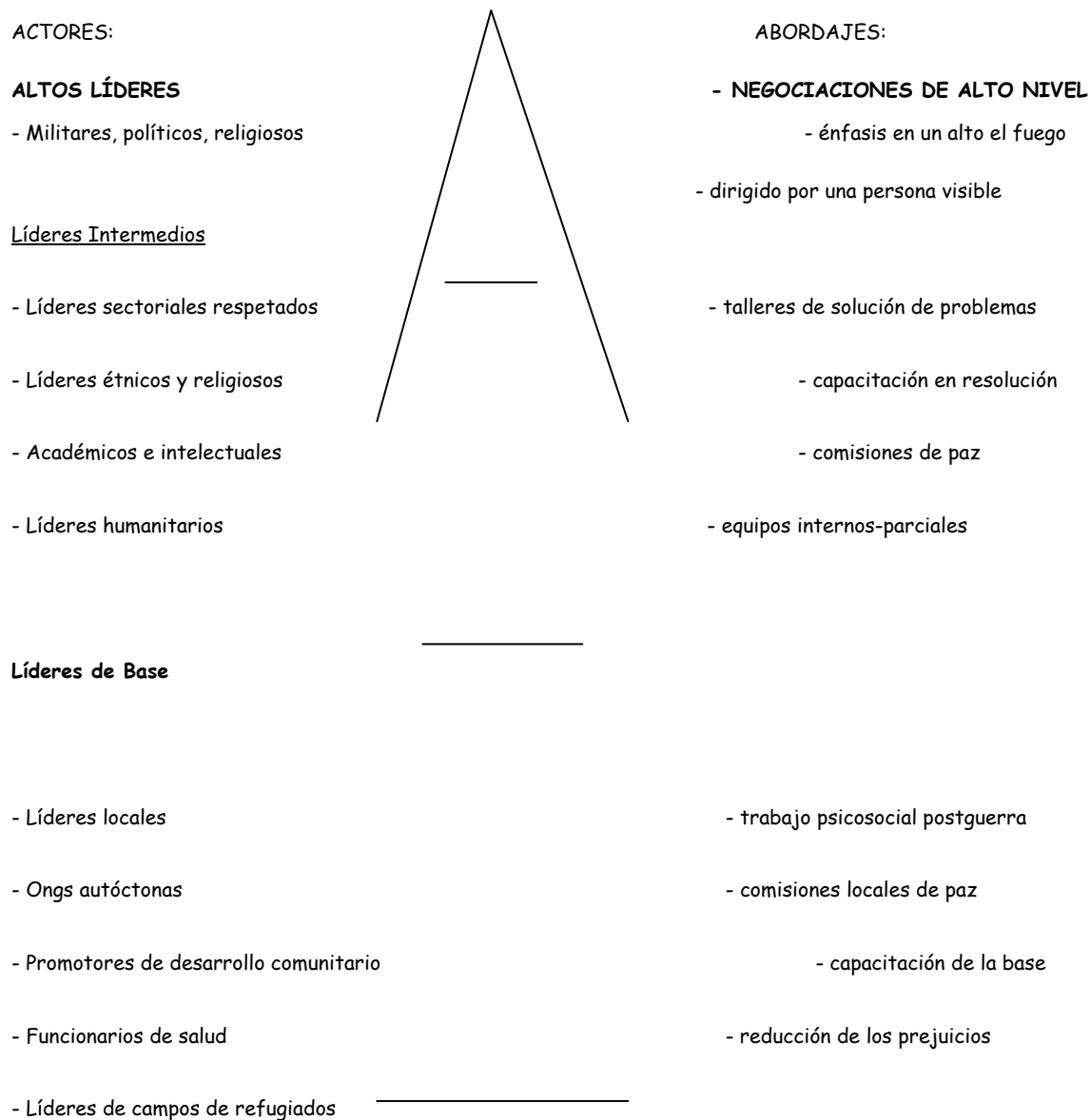
<sup>17</sup> Idem. *Introducción al estudio de la paz*. Ed. Lerna, Madrid, 1987

<sup>18</sup> MITCHELL, Op. cit. 1996

<sup>19</sup> LEDERACH, John Paul. Op. cit. 1995

**Figura 1**

Esquema de Lederach:



Fuente: John Paul LEDERACH. *Building Peace*. Washington D.C: United States Institute of Peace Press, 1997, p 39

Los conflictos viven en constante cambio, debido a las interacciones humanas (debemos entender el conflicto como algo que evoluciona hacia diferentes niveles). Es bueno mirar

el conflicto de forma analítica, en términos de progresión longitudinal <sup>(20)</sup>, y estos movimientos pueden ser cambiados por el trabajo de los especialistas (los *peacemakers-peaceworkers*). Siempre que un conflicto está latente, el papel de la educación es importante porque la gente necesita ser consciente de la injusticia, y los educadores están para eso. Si existe alguna confrontación (cuando se está expresando el conflicto), desde ese punto el *peaceworker* sabe cómo dirigirla, cómo dirigir las preocupaciones. Un reequilibrio de poder entre los actores puede incrementar la posición de los menos fuertes para que canalicen sus necesidades básicas. En este sentido, el papel de la diplomacia preventiva es importante como un instrumento para mover la confrontación desde una modalidad violenta a otra no violenta. La confrontación lleva a la negociación, y siempre con el prerrequisito del mutuo reconocimiento. No hay que bajar la guardia también, un conflicto puede empeorar en cualquier punto, aunque se hayan vivido signos positivos (por ejemplo cuando la confrontación es sin negociación, o cuando la relación no está restaurada, véanse también los altibajos o los progresos seguidos de regresiones a lo largo del tiempo en los conflictos de Irlanda del Norte y el palestino). Los *peaceworkers*, como externos en el conflicto, conocen las diferentes estrategias que aplicar en los diferentes estadios del conflicto. Bejarano <sup>(21)</sup> insiste en que es importante no interrumpir unilateralmente las negociaciones a pesar de los atentados y las provocaciones entre las partes.

Para indagar en las raíces de los conflictos es importante analizar los factores para ser tenidos en cuenta <sup>(22)</sup>, saber cómo manejar la crisis, y qué estructuras sociales construir para el futuro. Un equipo tiene que estudiar los factores que provocan la violencia, así como prevenir una crisis en proyección hacia el futuro. La transformación implica un movimiento desde la crisis hacia el cambio deseado, trabajar a todos los niveles. La transformación es un enfoque integrador, existen tres estrategias básicas:

- El diseño de un cambio social orientado en tiempo-unidades y en décadas.
- Asentar la gestión de crisis sobre las causas del sistema, las relaciones y los subsistemas.

---

<sup>20</sup> Idem. *Building Peace: sustainable reconciliation in divided societies*. United States Institute of Peace Press Washington, D.C., 1997. Charter 5, pp 63-71

<sup>21</sup> BEJARANO, Jesús Antonio. *Una agenda para la paz. Aproximación desde la teoría de la resolución de conflictos*. 1995

<sup>22</sup> LEDERACH, JP. Op. cit. 1997. Chapter 6, pp 73-85



- La integración de los líderes de rango medio, que serán los protagonistas del diseño del cambio social en el subsistema, y conectar los niveles verticales y horizontales.

La transformación es un impacto empírico del conflicto, es una intervención deliberada para provocar el cambio. Tiene cuatro dimensiones interdependientes:

1. Personal: minimizar los efectos destructivos, y maximizar los positivos para el crecimiento personal, físico y emocional.
2. Relacional: mejorar la imagen y la comunicación entre las partes.
3. Estructural: tener en cuenta las causas y las raíces, las necesidades básicas humanas, el acceso a los recursos, y los patrones institucionales del *decision-making* (procurar condiciones sociales, y promover los mecanismos de no-violencia para resolver las adversidades).
4. Cultural: la cultura influye en la manera en que la gente entiende el conflicto, y esto es necesario para responder constructivamente y cambiar los patrones culturales que obstruyen la falta de entendimiento.

Para construir la paz también son necesarios recursos socio-económicos y culturales, y que las agencias gubernamentales e intergubernamentales y las Organización No Gubernamental (ONG) no solo trabajen los síntomas sino que creen unas categorías sobre las necesidades y creen así unas actividades para la resolución de conflictos <sup>(23)</sup>. Dentro de esta dinámica, la promoción de expertos y programas de conciliación y resolución se hacen necesarios, y mejor llevarlos a cabo durante las prenegociaciones y las conversaciones.

El *conductismo* <sup>(24)</sup> considera que para tener una intervención exitosa las condiciones causales deben ser eliminadas (como las diferencias de clase u otras necesidades).

John Burton critica el modelo tradicional de gestión de crisis porque según él está desfasado y basado en la intervención de tropas de *peacekeeping* cuando la violencia ya ha estallado. También critica la distribución de la ayuda de emergencia, las negociaciones

---

<sup>23</sup> Ibidem. Charter 7, pp 87-97

<sup>24</sup> SUARÉS, Marínés. *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Paidós, 1996

de élite con “soluciones cosméticas”, y las soluciones forzadas que no satisfacen a las partes. Critica que el modelo está basado únicamente en la gestión y el mantenimiento, sin considerar las causas y sus elementos. El conflicto es predecible cuando las necesidades de las partes no están satisfechas. La tradicional solución prescriptiva es vieja, con perspectiva a corto plazo y bajo control intergubernamental, por ello se hace necesario un enfoque multidimensional para la paz <sup>(25)</sup>. Es indispensable un trabajo con visión a largo plazo y con la participación de mandos intermedios y locales, así como integrar los esfuerzos intergubernamentales con los supranacionales y vincular a los actores en un sistema coherente.

Un conflicto alcanza la madurez <sup>(26)</sup> cuando hay un cambio de mentalidad entre las partes, ésta es la principal vía de conciliación. Este cambio se produce por un estancamiento o agotamiento de los recursos, ante un fracaso por la obtención de ventajas, o por divisiones internas y pérdidas de apoyo. Cuando un conflicto está en los primeros estadios se deben conocer las causas y alcanzar un consenso sobre las medidas para corregir sus dinámicas. Secundariamente, la comunicación entre las partes debe mejorar y buscar un camino alternativo. Después de comprobadas las incompatibilidades, la meta es buscar fuera los objetivos compatibles (y reducir así las incompatibilidades tanto como sea posible). Finalmente, las mismas partes deben clarificar sus diferencias. Es recomendable tener dos tipos de negociaciones paralelas: la horizontal, en la que las partes están en la mesa de negociaciones compartiendo poderes y estrategias; y la vertical protagonizada por la sociedad civil.

Como la población civil es la más afectada juega también un rol importante la llamada “diplomacia civil paralela” (*multitrack diplomacy*) <sup>(27)</sup>. Es siempre posible abrir una segunda vía de negociación, de los ciudadanos y las ONG, paralela a la de los Estados. John McDonald identifica nueve actores para llevarla a cabo: gobiernos, organizaciones profesionales, la comunidad de negocios, la iglesia, los *mass media*, ciudadanos privados, institutos de formación y educación, activistas y fundaciones. Es importante abrir el debate y el diálogo, crear talleres para resolver problemas, formar mediadores, enviados especiales para investigar los hechos y la verdad, fuerzas policiales para garantizar el respeto a los derechos humanos, y proporcionar ayuda humanitaria y económica.

---

<sup>25</sup> TORTOSA, Amparo. Op. cit. Octubre 2002

<sup>26</sup> MITCHELL, C.R. “Evitando daños: reflexiones sobre las situaciones de madurez en un conflicto”. *Estudios Internacionales*. Guatemala. January/June 1997. Vol. 8, number 15, pp 7-27

<sup>27</sup> Mc DONALD, John, 1993

Johan Galtung (<sup>28</sup>) define la *paz* como:

“La capacidad para manejar el conflicto de forma creativa y no violenta.”

Actuando sobre las tres erres (Resolución: resolver el conflicto original, Reconstrucción: reparar los daños, Reconciliación.- reparar el posconflicto). La transformación (<sup>29</sup>) tiene como objetivo moldear los conflictos para superarlos, transformar las situaciones en oportunidades positivas (evitando su estancamiento), busca una resolución analítica trabajando a largo plazo y tratando sus causas alterándolas mediante cambios económicos y sociales. La importancia de la transformación radica en trabajar los aspectos creativos del conflicto y que se conviertan en lo más relevante. Ello implica trabajar el diálogo, la empatía, abrir nuevas vías, explorar la cultura y los factores que crean el conflicto, y sobre todo la “reversibilidad” (opciones y decisiones reversibles).

Esta son las condiciones para una paz sostenible (<sup>30</sup>):

- Contemplar los factores que provocan los conflictos (ocupación de territorios, explotación de recursos, nacionalismo, xenofobia, autoritarismo, falta de instituciones democráticas, etc.).
- Tratar los factores que provocan la inseguridad en la zona, como los factores demográficos y económicos (por ejemplo, la pobreza), sociales (fracturas sociales, y la ausencia de una estructuración), sanitarios, educativos y militares.
- Actuar sobre las raíces de los problemas es un principio básico, así como que no se vuelva a reproducir.
- Políticas para un desarrollo integral en la zona (incluyendo la mejora de la situación de la mujer).
- La conformidad de los actores con el plan de paz.
- El reciclaje y la reintegración de los actores en la sociedad civil.
- Involucrar a toda la sociedad, y la creación de agencias civiles que actúen sobre los principales problemas.

---

<sup>28</sup> GALTUNG. *Tras la violencia, 3R.- reconstrucción, reconciliación, resolución*. 1998

<sup>29</sup> Idem. Op. cit. 1997

<sup>30</sup> TORTOSA, Amparo. Op. cit., 2002, pp 3-7

- Una solución para la población que vive en la diáspora, para la expropiación y el expolio.
- Combatir la corrupción y el tráfico de armamentos.
- La educación es una herramienta fundamental para enfrentarse al odio y ayudar a las partes a vivir juntas (crear procesos interactivos entre culturas).
- Considerar los daños sufridos por las partes.
- Justicia histórica con los pueblos.
- Buscar una negociación de colaboración y no forzada.

Es muy importante ir más allá de las soluciones en el ámbito puramente elitista (porque a veces los expertos sobrestiman el conocimiento y las necesidades de las partes), y completar soluciones acordadas con los mandos intermedios y locales (ONG, trabajadores sociales, líderes humanitarios y locales, intelectuales, etc.), con los actores que están viviendo el conflicto y conocen el contexto. El principio de la no exclusión y la implicación de todas las partes son necesarios, porque la población civil es la más afectada y por lo tanto debería adquirir más importancia en la búsqueda de soluciones (es la *multitrack diplomacy*). Una segunda vía negociadora, paralela a la de los Estados y de elite, es deseable para el acuerdo de la población y conseguir una paz sostenible y exitosa. ¿Cómo es posible un acuerdo de paz útil si no son integrados los factores multidimensionales?, precisamente por eso debemos entender la paz como “la paz posible o alcanzable”.

Las sanciones económicas <sup>(31)</sup> (junto con la diplomacia preventiva) son un nuevo método de intervención por parte de la comunidad internacional en el siglo XXI: la suspensión de relaciones financieras y comerciales, y el embargo. Es una vía de presión para forzar la retirada de tropas, el alto el fuego, y de actuar como disuasión. Para ser efectivas, las sanciones no deberían durar más de tres o cuatro años, el país o la zona debe de ser pequeño y tener recursos naturales, así como un cierto nivel de dependencia del exterior. Romeva insiste en este sentido en que el principio de la no injerencia y la regla del consenso son los principales impedimentos para que la comunidad internacional actúe a

tiempo. Trasladado a la Unión Europea, en palabras de Lluís María de Puig (ex presidente de la Asamblea de la Unión Europea Occidental [UEO], 2000):

“Europa continúa siendo débil en la geoestrategia de nuestra época”, “es un problema de voluntad, porque tenemos los medios.”

Los gobiernos de la Unión Europea prefieren antes recurrir a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que a la propia Unión Europea. Es lo que él llama “*el precio de la no Europa*”, la falta de una Unión Europea fuerte y capaz para imponer soluciones. Ni las amenazas políticas ni los embargos previnieron las masacres y crímenes en Bosnia. Esto fue un vergonzoso ejemplo de la debilidad de la Unión Europea <sup>(32)</sup>. Por ello es necesario <sup>(33)</sup> aflojar la regla del consenso, porque esto es lo que impide accionar el mecanismo de emergencia, y las alertas tempranas tendrían que ser auténticas misiones de investigación que actúen a largo término y antes de que el conflicto explote.

La “diplomacia preventiva” <sup>(34)</sup> se hace necesaria cuando la comunidad internacional o los políticos nacionales son incapaces de manejar las tensiones sin la erupción de la violencia. Significa trabajar antes del punto de confrontación, por ejemplo: Estados Unidos negoció con Rusia y Ucrania el desmantelamiento de armas nucleares, Estados Unidos y Europa presionaron al presidente del Zaire (Mobutu) a dimitir, y las conversaciones multilaterales en Oriente Medio sobre los recursos acuíferos. Otros ejemplos exitosos serían los de las transiciones de Zambia y El Congo, la disolución de Checoslovaquia, y el éxito de los embargos, prohibiciones y sanciones de Naciones Unidas y Estados Unidos con Libia -“una herramienta adecuada para controlar la conducta de los países díscolos” <sup>(35)</sup>-. Para llevar a cabo la diplomacia preventiva se requiere: diálogo no oficial y de base popular, misiones de observación y de derechos humanos, ayuda económica, *peacekeeping*, fomento de la democracia, mediación oficial, sanciones, presión de las potencias, tribunales de crímenes de guerra. También es deseable mantener los canales de negociación abiertos, proponer acuerdos, etc. Otros ejemplos son: en Macedonia

---

<sup>31</sup> FERNANDEZ, Nuria. “Intervención de Organizaciones Occidentales en el Mediterráneo durante la década de los noventa”. *Seguridad y defensa del siglo XXI. Cuadernos del Instituto Universitario del General Gutiérrez Mellado*. U.N.E.D Número 01/2000. Capítulo 2, pp 61-81

<sup>32</sup> PUIG, Lluís Ma de. Entrevista con Amparo TORTOSA, en Barcelona (31 de octubre de 2000), op. cit. 2002, pp 9-10

<sup>33</sup> FISAS, Vicenç. Op. cit. 1994

<sup>34</sup> LUND, Michael S. "Underrating Preventive Diplomacy". *Foreign Affairs*. July/August 1995.

pp 160-163

<sup>35</sup> ORTI, Juan. “Libia, el estado de las masas después de Lockerbie”. Boletín de Información nº 286, año 2004, del CESEDEN, Ministerio de Defensa, pp. 117-133

intervino una fuerza preventiva de *peacekeeping* de Naciones Unidas y una misión de observación de la OSCE, la advertencia de Estados Unidos al presidente de Serbia y el diálogo de las ONG.

El término “*diplomacia preventiva*” nació <sup>(36)</sup> del secretario general Dag Hammarskjöld en el año 1960, en el que incluía las actividades de Naciones Unidas para la mediación, las misiones, la asistencia económica y las operaciones de *peacekeeping*, así como las negociaciones de los gobiernos y las organizaciones multilaterales. La idea recibió mucha más atención después del final de la guerra fría porque Boutros-Ghali usó este concepto como uno de los cuatro elementos clave para la paz, y para contener la expansión de la violencia. La diplomacia preventiva se sitúa entre el tiempo de paz y la crisis diplomática.

Resulta así mismo importantísimo crear sistemas de alertas tempranas <sup>(37)</sup>, relacionar los indicadores con la diplomacia preventiva a niveles específicos (siempre mediante un análisis a largo y medio plazo): asistencia militar, ajustes estructurales y ayuda económica. Estas políticas deberían ser tomadas como algo regular, como una ley, por parte de las instituciones internacionales, y así como para que además se decidan los conflictos y las áreas prioritarias. Por tanto se requiere un enfoque interorganizacional: análisis de informes y de la prensa local, conversaciones por expertos, consultas con actores y diplomáticos locales, incentivos a las partes para adoptar soluciones, poner en común a las partes con canales de comunicación, diálogos no oficiales, etc. Por lo tanto, el proceso <sup>(38)</sup> debe ser al mismo tiempo horizontal (entre diferentes organizaciones y actores) y vertical (subir o bajar las cadenas de mando), relacionado con el tipo de conflicto y la escala en que esté, así como con la región geográfica.

Finalmente, la *transformación* <sup>(39)</sup> trabaja el conflicto intentando encontrar las oportunidades positivas. Es una resolución analítica, trabajando a largo plazo las raíces (busca alterarlas mediante cambios económicos y políticos) y la reconciliación.

## **Un caso exitoso: Irlanda del Norte**

---

<sup>36</sup> Idem. *Preventing violent conflicts. A strategy for preventive diplomacy*. US Institute of Peace Press. Washington, D.C. 1996, chapter 2, pp 31-49

<sup>37</sup> Ibidem. Chapter 4, pp 107-165

<sup>38</sup> Ibidem. Chapter 5, pp 169-201

<sup>39</sup> TORTOSA, Amparo, op. cit., 2002, p 7

Inicialmente el Consejo Europeo y la Comisión no quisieron interferir porque se consideraba que podía amenazar la estabilidad de la Unión Europea, principalmente porque era un conflicto (y por tanto una jurisdicción) interno, añadido a la negativa inicial del gobierno británico. Este es uno de los clásicos elementos, el principio de la no-injerencia.

En el año 1975 la Comisión Europea anunció <sup>(40)</sup> “el principio de solidaridad” de la Comunidad, lo que significaba que era de común responsabilidad procurar la igualdad de oportunidades y de nivel de vida, así como el apoyo entre los Estados. Fue la primera vez en que la Unión Europea empezó a referirse explícitamente a su responsabilidad en el buen gobierno y bienestar de los Estados. Es también la primera vez en que el conflicto es tratado con una acción supranacional. La Comisión Europea analizó sus raíces (un ejemplo de aplicación de nuevas doctrinas de *Resolución de Conflictos*, especialmente la filosofía de la prevención): las diferencias económicas y sociales entre las dos comunidades (la católica y la protestante), lo que es un factor clave para resolver el conflicto mediante una perspectiva a largo plazo. Pero esto fue solo en una parte, porque la pérdida de poderes autónomos y la ocupación británica fueron también importantes causas de la violencia. La presencia protestante siempre fue de un 60%, mientras que en el resto de Irlanda se limitaba a una tercera parte. Las tasas de desempleo fueron siempre muy altas para los católicos, que sufrieron la discriminación en el mercado laboral. La Comisión Europea empezó su política de *Resolución de Conflictos* mediante una intervención económica, el objetivo comunitario era el de eliminar las diferencias económicas en sus Estados miembros. Como una nueva tendencia de *Resolución de Conflictos*, la mejora de la economía es un buen elemento para tratar el conflicto por medios no militares.

En el año 1978 el Consejo Europeo concedió tres asientos en el Parlamento Europeo a diputados norirlandeses, en 1979 esa representación fue elegida por los electores. Esta medida permitió que se empezara a conocer el conflicto en las esferas internacionales.

En 1981 tuvo lugar por primera vez un importante debate en el Parlamento Europeo sobre este conflicto, las presiones protestantes provocaron una enmienda contra la competencia de la Unión Europea (pero por otra parte a favor de sus medidas para relajar las

---

<sup>40</sup> TESSELLI, Elisa. “Il ruolo dell’Unione Europea nel Nord d’Irlanda, 1969-2001. Da una presenza economica ad un intervento politico?”. Capítulo 3, Tesis Licenciatura, Bolonia, Italia. 2001

tensiones). En 1980, el eurodiputado Neil Blaney propuso <sup>(41)</sup> que el Parlamento Europeo investigara la violación de los derechos humanos, y fue rechazado. Pero en 1981 abrió un debate sobre las condiciones de los arrestados, que fue rechazado, pero sin embargo obtuvo una condena del terrorismo. Las comisiones de investigación frecuentemente se olvidan de los factores para la Resolución de Conflictos, y por tanto de que es importante clarificar la violencia e impedir la impunidad.

El Informe Parlamentario de Martín <sup>(42)</sup> estudió la situación en la zona, y solicitó el “*principio adicional*” para la región, la necesidad de una intervención de la Comunidad Europea en el mercado laboral y de la ayuda económica a una región con importantes índices de desempleo. Gran Bretaña solo permitió la renovación de los alquileres y de la igualdad de precios en el sistema energético como en Gran Bretaña. Pero ello no fue suficiente, porque lo más importante era la renovación de la industria (la promoción de una nueva industria), programas rurales específicos, etc. Los intentos de la Unión Europea por investigar la violencia y las condiciones económicas y sociales fueron rechazados por el Gobierno británico. Podemos apreciar lo importante que puede llegar a ser una acción supranacional, porque puede garantizar reglas más objetivas que frecuentemente la parte más poderosa vinculada al conflicto trata de impedir.

Los gobiernos locales no disponen de su propia justicia o fuerza policial, únicamente tienen consejos de distrito para las cuestiones administrativas. Tanto católicos como protestantes fueron a diferentes escuelas, viviendo separados en el territorio y sin una educación mixta. Hay dos elementos importantes que son los que interfieren en esta división: la ausencia de educación mixta y de coexistencia. La educación es una garantía para la futura coexistencia, y precisamente el moderno modelo de *Resolución de Conflictos* defiende esto.

El informe parlamentario europeo de Haagerup <sup>(43)</sup> sobre la situación económica y política concluía que las mejoras económicas y sociales podían aliviar los problemas pero no resolverlos completamente. Resultaba imposible imaginar operaciones de *peacekeeping* de la Unión Europea en la zona, no tanto por la escasez de recursos como por la rotunda oposición británica. Los cambios únicamente podían venir por parte del mismo gobierno británico y de un acuerdo entre las partes del Ulster. Así pues, una intervención de la

---

<sup>41</sup> Idem

<sup>42</sup> Idem

<sup>43</sup> Idem



Unión Europea sólo es posible desde el apoyo económico y social, en partes sectoriales, pero en la parte más importante para dar con una resolución definitiva del conflicto (la mediación, las negociaciones, los acuerdos) está siempre sujeta a las acciones gubernamentales.

Desde el Informe Fuillet (1983) la Comisión Europea contribuyó a la mejora de las viviendas en Belfast.

En el año 1984 el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional concedió 297 millones de euros a Irlanda del Norte para mejoras en infraestructuras, pero no a la industria naval y textil. El Fondo Social Europeo también concedió 477 millones de euros para las políticas sociales. Estas medidas lograron bajar las tasas de violencia <sup>(44)</sup> porque la población vivía en mejores casas y se crearon mejores puestos de trabajo. Así, podemos apreciar como algunas medidas del nuevo modelo de *Resolución de Conflictos* pueden contribuir a aliviar la intensidad de la violencia, este periodo fue conocido como el de la "nueva paz social". De 1983 a 1985 la Unión Europea concedió ayudas por valor de 100 millones de euros, destinadas a invertir en la renovación urbana. En el año 1987 el Informe Parlamentario Europeo de Maher hizo un llamamiento para el desarrollo regional en la zona, una de las más subdesarrolladas de la Unión Europea. Desde 1986 la región empezó a aprovecharse de la política agrícola de la Unión Europea. En los años ochenta los partidos políticos y las estructuras armadas rechazaron las conversaciones. John Hume, diputado republicano, empezó a intentar dialogar con el Ejército Republicano Irlandés (IRA), fue nombrado mediador en 1987 (empezó a dialogar en secreto con el Sinn Fein y con el Partido Liberal y Socialdemócrata). El Sinn Fein no quiso un alto el fuego, pero en todo caso el intento de diálogo es una nueva tendencia de Resolución de Conflictos, un intento de usar un arma constructiva para parar la violencia.

En la década de los años noventa los diferentes líderes políticos empezaron a adoptar novedosas aptitudes. En 1989 el ministro para Irlanda del Norte intentó la vía del diálogo, que finalmente fue abandonada. Margaret Thatcher envió a John Major como mediador, quien consiguió un alto el fuego del IRA, un diálogo considerado exitoso.

A causa de la bomba del IRA en la primavera de 1993 en Londres, el gobierno británico firmó una alianza con el Partido Unionista. Entonces, Hume y Adams entregaron una propuesta al Gobierno irlandés con una declaración nacionalista, y el gobierno irlandés la

trasladó al británico. Con el miedo de un acuerdo favorable para los republicanos, los unionistas incrementaron la violencia. El gobierno irlandés buscó mediadores clericales, lo que desembocó en la Declaración de Downing Street, con el acuerdo de los unionistas. Una buena clave para la solución es la *multi track diplomacy*, las negociaciones a todos los niveles e integrando a todos los actores.

Cuando Bill Clinton llegó al poder en Estados Unidos en 1993 gozaba de un importante apoyo irlandés. Fue presionado por los unionistas a través de la Declaración de Westminster (que contenía algunas partes del Documento Hume-Adams). Fue un determinante factor el hecho de que el *lobby* irlandés apoyara a Clinton, y que este *lobby* decidiera dejar de financiar al IRA. El Documento de Westminster reconocía el derecho a la autodeterminación de la población norirlandesa. Justo ese año fue el de menos tasas de muertes por violencia, desde 1970, con sólo un 5% de víctimas <sup>(45)</sup>. Encontramos aquí otro ejemplo de cómo el empleo de negociaciones, del diálogo, de la búsqueda de acuerdos, puede disminuir la intensidad de la violencia. Otro elemento importante es que el Gobierno británico declaró no tener más interés político y económico en la región. Y por otra parte encontramos que el IRA empezó a dialogar con su referente político (el Sinn Fein).

El desarme no fue tratado, y en 1994 la violencia estalló de nuevo. Así, vemos cómo es importantísimo tratar este aspecto, en este caso el desarme y el control de armamento. Pero a pesar de la violencia el diálogo continuó, y aunque sin la presencia del Sinn Fein otros partidos políticos continuaron con el diálogo. El resultado fue que el 31 de agosto de 1994 el IRA anunció el fin de los ataques terroristas. Y en octubre les siguieron los unionistas.

En el año 1995 los dos gobiernos negociaron las “nuevas estructuras para Irlanda del Norte”. Se creó un “cuerpo internacional para el desarme” presidido por el senador americano George Mitchell, vemos aquí como existe la intención de tratar otros aspectos del conflicto como este tan importante, el desarme, sin duda enmarcado en un enfoque multidimensional. Mitchell propuso un diálogo político durante la tregua, pero una bomba del IRA en Londres el 9 de febrero de ese mismo año, y posteriormente otra en Manchester y en Lilburn, rompieron el alto el fuego. Entonces, los dos gobiernos excluyeron al Sinn Fein de las negociaciones hasta que el IRA volviera a la tregua.

---

<sup>44</sup> Idem

El cambio de Gobiernos en Gran Bretaña e Irlanda dio un nuevo impulso al proceso, iniciaron otra ronda de diálogos que concluyó en 1998 creando el “Forum Político del Norte de Irlanda”. La creación de este tipo de foros de diálogo es siempre positiva, el hecho de intentar otras oportunidades para empezar de nuevo. El Sinn Fein estuvo presente, pero en octubre de 1997 los grupos paramilitares en desacuerdo con la decisión del Sinn Fein hicieron explotar las bombas de Belfast y Londonderry. Pero lo importante es que el 10 de abril de 1998 fue firmado el Acuerdo de Belfast (más conocido como de Viernes Santo). En mayo se celebró un referéndum en la isla, el 74% quería el acuerdo y el 94% de la población del sur también (<sup>46</sup>). El Acuerdo de Belfast transformó el fuego armado en un proceso político. Ello trajo reformas constitucionales, tutelas de los derechos humanos, y el desarme (un factor colateral pero muy importante a tener en cuenta, con ello podemos concluir que cuando se toman estos factores multidimensionales que envuelven al conflicto, es más posible que la paz tenga éxito). Éstos son los aspectos novedosos que influyeron en sostener ese proceso exitoso:

- Nuevas instituciones democráticas para la región, reconociendo la división del poder compartido entre las dos comunidades dentro de la nueva Asamblea Norirlandesa.
- Un intergobierno cofederal entre Irlanda del Norte e Irlanda (con el mismo número de carteras para ambas partes), entre el norte y el sur, enmarcado en la creación de un Consejo Ministerial Norte-Sur con poder consultivo.
- Un Consejo Británico-Irlandés para la representación de sus propios gobiernos, como un organismo consultivo.

En octubre de 2001 empezó el proceso de desarme del IRA, monitorizado por la Comisión Mitchell (vemos aquí un dato positivo de intervención internacional). Se estimaba que el IRA podría estar en posesión (<sup>47</sup>) de unas 100 toneladas de armamento (explosivos semtex, detonadores, rifles, pistolas, lanzagranadas, granadas y munición diversa). Posteriormente Tony Blair anunció la reducción de la presencia de sus fuerzas militares en el Ulster.

---

<sup>45</sup> COX, M. And others. *A farewell to arms?*. Manchester University Press, 2002

<sup>46</sup> Op. Cit. en pp 45. TESSELLI

<sup>47</sup> 23 de octubre de 2001: <http://www.terra.es/actualidad/articulo/html/act30846.htm>

La más importante y moderna intervención política de la Unión Europea vino a través del “Programa de Apoyo Especial para la Paz y la Reconciliación en Irlanda del Norte y en países limítrofes de Irlanda”, en 1995, con el objetivo de garantizar una paz duradera a través de la prosperidad económica e incluyendo a Irlanda del Norte en los fondos estructurales. Esto es un auténtico enfoque multidimensional para invertir en una paz duradera (atendiendo el principal factor del desarrollo), invirtiendo a largo plazo. Con ello vendría la creación de nuevos puestos de trabajo y mejoras en la industria, en la economía y en las infraestructuras (todo ello mediante un mantenimiento comunitario). Este programa también incluía el apoyo a ONG y otras organizaciones civiles (un enfoque integrador para los actores, guardando el principio de la no exclusión y la participación a todos los niveles).

La Comisión Europea aceptó el programa británico-irlandés, y trabajó sobre los factores que agravaron el conflicto (económico, social, cultural y político), los mismos que obstruyeron el proceso de paz. El programa fue sensible a las necesidades de la población local y buscaba una solución multilateral. Aunque el papel de la Unión Europea ha sido indirecto bien importante ha sido el apoyo económico para la implementación del programa de paz.

Blair anunció <sup>(48)</sup> el endurecimiento de los controles sobre el alto el fuego de los terroristas, considerando como una violación del alto el fuego el tratamiento de información sobre actividades de entrenamiento, vigilancia de objetivos o adquisición de armas. Esto fue una clara respuesta a los conatos de violencia que se seguían viviendo cuatro años después de firmar los Acuerdos del Viernes Santo que dieron lugar al desarme, en particular los disturbios en Belfast, algún asesinato, y episodios de violencia atribuidos a grupúsculos paramilitares protestantes y católicos.

La suspensión de la autonomía en el Ulster se ha dado cuatro veces desde los Acuerdos del Viernes Santo <sup>(49)</sup>: el 21 de septiembre de 2001 se hizo durante 24 horas ante la falta de avances en el desarme (seguido de la dimisión de varios ministros unionistas, uno de ellos David Trimble), el 22 de octubre el Sinn Feinn pidió el desarme del IRA y al día siguiente el IRA anunció de nuevo el desarme. La segunda suspensión fue el 14 de octubre de 2002 como consecuencia de la marcha de ministros radicales, enfrentamientos

---

<sup>48</sup> 24 de julio de 2002: <http://www.terra.es/actualidad/articulo/html/act44869.htm>

<sup>49</sup> <http://www.el-mundo.es/especiales/2001/10/internacional/irlanda/historia.html>

en Belfast ante la marcha de Orange, y las sospechas de espionaje del IRA a miembros *tories*. Como represalia a la suspensión el IRA anuló los contactos con la comisión de desarme. El 17 de enero de 2003 rompieron los contactos los grupos paramilitares protestantes Fuerza Voluntaria del Ulster y el Comando de la Mano Roja. La Asociación para la Defensa del Ulster (la mayor asociación guerrillera protestante) y los Luchadores por la Libertad del Ulster anunciaron un alto el fuego de un año. Pero ni Blair ni Ahern pudieron devolver la autonomía. Blair aplazó las elecciones en la Asamblea tras fracasar las negociaciones.

En las elecciones <sup>(50)</sup> que se llevaron a cabo en noviembre de 2003 ganó el Partido Democrático del Ulster, que consideraba que el IRA todavía no ofrecía suficientes garantías para el desarme (fundamentalmente pedía pruebas fotográficas como condición para que el Sinn Fein pudiera compartir Gobierno). Blair logró un acuerdo sobre el fin de la actividad paramilitar y la entrega de armas, pero no sobre las fotos. Mientras, la autonomía seguía suspendida desde octubre de 2002. Y a fecha de hoy también, la novedad es que Gerry Adams <sup>(51)</sup> ha pedido abiertamente el abandono de las armas al IRA con motivo de las próximas elecciones del 5 de mayo de 2005. Según él, ahora hay unas bases políticas y democráticas que antes no existían, y la opción armada ya no tiene sentido. Su partido se ha visto salpicado por las acusaciones de Blair, Ahern, y hasta la Policía, de que tanto Adams como el Sinn Fein estaban al tanto del robo por parte del IRA de 40 millones de euros del Northern Bank en Belfast. Sin duda alguna se encuentra ante una gran crisis, y teniendo que hacer frente a las cercanas elecciones. Acentuada por el asesinato de un votante del Sinn Fein, en enero pasado, por supuestos miembros del IRA, y la consecuente campaña de intimidación a los testigos del crimen, ha dañado mucho su imagen de cara a las elecciones próximas. El IRA ya ha anunciado que está considerando este llamamiento, y se prevé que abra un procedimiento de consultas que culmine en una respuesta en un plazo medio de tres semanas. En todo caso, es un conflicto que ha sentado sus bases y estructuras para integrar en democracia a los violentos, y lo ha llegado a hacer, en estos momentos la intensidad de la violencia es mucho menos que la de antaño y hay muestras de aminoramiento de los grupos violentos. También el brazo político del IRA ha apostado por la integración en las nuevas estructuras norirlandesas, y puede arrastrar con ello al IRA e influenciarle a dejar definitivamente el camino de las armas.

---

<sup>50</sup> 8 de diciembre de 2004: <http://www.lukor.com/not-por/0412/08191630.htm>

En global, vemos como se ha intervenido en consonancia con lo que John Paul Lederach expone en *Building Peace*, 1997, p. 67:

“La construcción de la paz envuelve y activa a una variedad de actores, trabajando a diferentes niveles y centrándose en los diversos aspectos del conflicto.”

Estamos ante un buen ejemplo de transformación de conflictos, y además cuando la mediación a niveles de élite ha sido paralela a la de niveles locales. Tal y como define Lederach:

“El conflicto es un proceso dinámico, y la construcción de la paz implica una multiplicidad de elementos y acciones interdependientes que contribuyen a la transformación constructiva del conflicto.”

David Hume (premio Nobel de la Paz en 1998, y uno de los principales arquitectos de la paz en Irlanda del Norte) es categórico defendiendo que es posible aplicar las mismas reglas a otros conflictos <sup>(52)</sup> (especialmente cuando se trata de integrar las estructuras armadas en el juego político para parar la violencia). Él parte del principio de que es la población la que está dividida, no el territorio. La vía armada acentúa el conflicto, entonces la única solución es la del acuerdo a través del diálogo. Como principales factores para una paz exitosa destaca la participación de todos los sectores (nuevas doctrinas de Resolución de Conflictos, y liberalismo institucional), y el trabajar juntos para estar en conformidad con los puntos acordados. También concede una especial relevancia al hecho de crear instituciones para garantizar la representación de todos los sectores. Lo resume todo en tres principios básicos <sup>(53)</sup>: respeto a las diferencias, creación de instituciones que les representen, y el trabajo conjunto de todos los sectores sociales. Realmente, podemos afirmar que la implementación del nuevo modelo de Resolución de Conflictos, el enfoque multidimensional, es la mejor solución posible. Y lo es porque mejora la situación, busca un alto el fuego y transforma el conflicto hacia niveles más constructivos. Hume dijo que:

“La Unión Europea es el mejor ejemplo en la historia mundial, para la resolución de conflictos”, especialmente referido a los principios que la fundan.

---

<sup>51</sup> 6 de abril de 2005: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/04/06/internacional/1112797889.html>

<sup>52</sup> HUME, David. Entrevista en “El Periódico”, Barcelona, 11 de febrero de 2003

<sup>53</sup> Idem. “El premi Nobel JH advoca pel diàleg per aconseguir la pau a Euskadi”. “Avui”, Catalunya, 11 de febrero de 2003

## Un caso donde aplicar: Palestina

La intervención <sup>(54)</sup> de la Unión Europea en el conflicto palestino ha destacado más en los años recientes con el envío de un “representante especial” como mediador en la zona, que empezó siendo Miguel Ángel Moratinos (fue una acción tomada por el Consejo, por tanto de tipo intergubernamental), y le relevó Marc Otte desde el 14 de julio de 2003. Es la primera vez en que la Unión Europea juega un papel tan importante en la zona y en su política exterior, y además a largo plazo. Como nuevas doctrinas se identifica claramente el mantenimiento de las negociaciones a pesar de la violencia y del fuego latente. Su mandato tiene la finalidad de apoyar las acciones e iniciativas de la Unión, implementar los acuerdos internacionales y monitorizar las acciones de las partes.

En cuanto a la política declarativa de la Unión, destacan tres declaraciones de ella <sup>(55)</sup>: la Declaración de Venecia de 13 de junio de 1980 en que insta a la coexistencia de ambos Estados y al reconocimiento de los derechos del pueblo palestino; la Declaración de Berlín de 24 de marzo de 1999 que reconoce por primera vez abiertamente la necesidad de crear un Estado palestino, también como garantía de la seguridad de Israel; y la Declaración de Sevilla de 22 de junio de 2002 que aboga por la negociación, dos Estados dentro de las fronteras de 1967, y una solución para los refugiados palestinos.

La política asistencial <sup>(56)</sup> de la Unión es la más efectiva y sustanciosa. La Comisión (junto con la Presidencia) tiene el rol de coordinar comités *ad hoc*, las conferencias de donantes y las reformas palestinas. La Comisión es la que implementa los programas de asistencia en la región, vemos como en la política asistencial hay un claro protagonismo de las acciones supranacionales de la Unión. El Directorio General de Relaciones Exteriores es el que marca la asistencia financiera global y anual, Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea (AIDCO) establece la financiación de los planes y gestiona los proyectos, y la ayuda humanitaria la lleva Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO). La Delegación de la Comisión Europea en Israel lleva a cabo las relaciones oficiales, y la Oficina de Asistencia Técnica de la Comisión Europea en Gaza y Cisjordania gestiona los programas de asistencia y se coordina con el Representante Especial de la Unión Europea. La *asistencia técnica* de la Unión <sup>(57)</sup> consiste en apoyar las reformas, democrática y judicial fundamentalmente. En julio de 2002 se creó el Grupo

---

<sup>54</sup> Op. Cit. TORTOSA, Amparo

<sup>55</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mepp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/index.htm)

<sup>56</sup> Idem

de Trabajo Internacional para la Reforma Palestina (compuesto por Estados Unidos, Unión Europea, Rusia, Canadá, Japón, Naciones Unidas, Noruega, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) con el objetivo de monitorizar y apoyar la implantación de las reformas en el área de las elecciones (dirigida por la Unión Europea), contabilidad financiera, justicia, proceso legislativo, economía de mercado, gobierno local, administración pública y reforma del servicio civil. Una de las principales tareas de la Unión en la ayuda asistencial es la preparación de elecciones palestinas desde 1996 hasta la actualidad. En 2002 creó el Comité Electoral Central que organiza las elecciones, el marco legal y el registro de votantes.

Con la explosión de la segunda Intifada en septiembre de 2000, *Mr. PESC* y Naciones Unidas estuvieron presentes por primera vez como mediadores internacionales. Justo hasta ese momento solo los actores gubernamentales estuvieron presentes como mediadores en la zona (Estados Unidos y Gran Bretaña especialmente). Hasta ahora todos los planes de paz estuvieron conducidos por estos actores gubernamentales, y más concretamente estas dos potencias con más vínculos e intereses con la parte israelí que Palestina.

La Unión Europea nunca ha podido ser eficaz con las alertas tempranas, el mecanismo de reacción rápida, las investigaciones, etc., porque el Gobierno israelí tiene el poder suficiente de frenarlo. Muchas veces lo han hecho con el apoyo explícito de las dos potencias (Estados Unidos y Gran Bretaña), especialmente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los americanos siempre han bloqueado la investigación de los crímenes llevados a cabo por el Gobierno israelí. Precisamente por esto es imposible el envío de operaciones de *peacekeeping* o de fuerzas de interposición internacionales cuando la violencia explota.

En noviembre del año 2000 Arafat y Barak ( )<sup>58</sup> se mostraron de acuerdo con el alto el fuego, como consecuencia de la presión de Estados Unidos y Egipto. Justo en la cumbre egipcia, la Unión Europea y Naciones Unidas estuvieron presentes por primera vez en unas conversaciones de alto nivel (hasta entonces Israel siempre impuso el veto a la presencia de Naciones Unidas). En todo caso, esta participación de Naciones Unidas y de la Unión Europea fue sólo una presencia, algo declarativo, porque la presión para un alto el fuego fue efectiva por parte de Estados Unidos.

---

<sup>57</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gaza/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/intro/index.htm)



El 29 de octubre de 2001 el Consejo Europeo emitió una declaración (<sup>59</sup>) pidiendo a palestinos e israelíes retomar los planes Mitchel y Tenet (hechos por Estados Unidos), la retirada de las tropas israelíes de la zona A que estaba bajo Administración palestina y así mismo, a la Autoridad Nacional Palestina (ANP), la captura de los terroristas. Una “acción común” del Consejo extendió el mandato de Moratinos, y de esta manera su poder para tener contactos con las potencias y otros países de la región. Él pudo tomar parte como observador en las negociaciones, hacer gestiones, y contribuir a los acuerdos. También trabajó en el “Comité Permanente de Seguridad Unión Europea-AP” creado el 9 de abril de 1998. Esto es una nueva muestra de nuevas tendencias en Resolución de Conflictos, crear una cooperación entre las partes, crear equipos. Pero a pesar de estas estructuras, y de que participe la Unión Europea, las más importantes decisiones (negociaciones de alto nivel, investigación de crímenes, etc.) dependen siempre del vínculo americano-israelí. Por tanto, el poder europeo se limita a ser frecuentemente declarativo y reactivo en sus altos niveles.

La Unión Europea invirtió 1.100.000 de euros en el marco de esta misión, para el Foro Unión Europea-Israel, para el Comité Unión Europea-ANP, y para los grupos especiales de trabajo para el estatuto final. La misión del representante especial y la Comisión Europea financian todo este trabajo, aunque el poder más relevante y las negociaciones de alto nivel las lleva la misión (que consulta a la Presidencia). El secretario general y la Comisión Europea asisten a la Presidencia. Los Estados miembros y las estructuras supranacionales de la Unión Europea pueden proponer servicios al representante especial desde el 1 de enero de 2002 (esta es una participación liberal institucional).

El 10 de diciembre de 2001 la Unión Europea emitió una declaración sobre la necesidad de trabajar acciones coordinadas entre los organismos supranacionales (referido concretamente a las Naciones Unidas y a la Unión Europea) y los gobiernos nacionales y regionales, sin duda alguna una defensa de la cooperación internacional (así mismo, con trazos de liberalismo institucional). La Unión Europea también pidió el fin de la Intifada, para combatir las redes terroristas, el fin de los asentamientos y de las restricciones sobre la población palestina.

---

<sup>58</sup> Op. Cit. TORTOSA, Amparo

<sup>59</sup> Idem

Con la Declaración de la Presidencia del 20 de abril de 2002, la Unión Europea pidió el acceso a las organizaciones médicas y humanitarias para atender a los palestinos y en contra de los ataques a Arafat en su Cuartel General en Ramalla.

La posición común del Consejo, del 21 de mayo de 2002, consideró la evacuación de los 13 palestinos cercados en la basílica de la Natividad, consiguiendo que varios Estados miembro los acogieran como refugiados (uno de ellos España).

La Unión Europea empezó a tener un papel importante como uno de los miembros del Cuarteto (Estados Unidos, Rusia, Naciones Unidas y Unión Europea) que elaboró la “Hoja de Ruta”, la llamada última esperanza para la paz.

La novedad en la “Hoja de Ruta” es el “principio de simultaneidad” (opuesto al secuencialismo aplicado hasta ahora), una moderna introducción para el tratamiento del conflicto. Ello significa que las dos partes deben cumplir las condiciones al mismo tiempo (<sup>60</sup>), sin esperar a que la otra parte las cumpla, y además a pesar de que estalle de nuevo la violencia.

Esta iniciativa de paz es mixta, intergubernamental y supranacional. La “Hoja de Ruta” debería ser aplicada sin modificaciones (<sup>61</sup>) de las partes. La “Hoja de Ruta” considera (<sup>62</sup>) una solución permanente para dos Estados (Israel y Palestina), sobre un calendario en diferentes fases. Inicialmente lo marcaba hasta 2005.

La fase primera contempla el final de la violencia Palestina y la retirada de Israel de los territorios ocupados (así como el final de los asentamientos). Marcaba como fecha para cumplir las reformas políticas que necesita Palestina mayo de 2003 (y en ello se está trabajando aun a fecha de hoy, mayo de 2005). La Unión Europea las apoya fuertemente, más recientemente a las elecciones presidenciales de enero pasado, y estará presente en las legislativas de julio próximo. Tras la adopción de la “Hoja de Ruta” los terroristas palestinos hicieron una tregua, pero después volvieron a los atentados suicidas.

La fase segunda (que inicialmente contemplaba iniciarse de junio a diciembre de 2003) era la de la creación de un Estado palestino democrático y una cooperación bilateral para el uso de los recursos naturales.

---

<sup>60</sup> MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio. Intervention in the AFET Committee, European Parliament. 29 of April 2003

<sup>61</sup> Idem. “Peace and Dignity in Middle East” European Parliamentary Report. 21 of May 2003

<sup>62</sup> El País. 24 de abril de 2003

La fase tercera quedaba marcada entre 2004 y 2005, un acuerdo permanente para la paz.

Por supuesto, todas estas fases están bajo supervisión y vigilancia de la Unión Europea (aunque no se hayan respetado los tiempos, pero todos los miembros del Cuarteto trabajan por volver a la “Hoja de Ruta”). Frecuentemente las partes vuelven al uso de la violencia, y la “Hoja de Ruta” ha transcurrido también con fases de paralización porque las partes no las cumplieron.

El Cuarteto se volvió a reunir el cuatro de mayo de 2004 en Nueva York, y pidió a Israel la retirada de Gaza <sup>(63)</sup>. El 21 de julio Mr. PESC empezó un *tour* por la región (Egipto, Jordania e Israel) para restablecer la “Hoja de Ruta”, estancada en los últimos meses, y especialmente para tratar la caótica situación en Gaza y la fragilidad de la ANP. El plan israelí de retirada de la franja de Gaza fue recibido con satisfacción por la Unión Europea (como un pequeño avance para la aplicación de la “Hoja de Ruta”) <sup>(64)</sup>.

Hay intentos y esfuerzos para continuar con la “Hoja de Ruta” porque –como hemos dicho- es considerada como la “última oportunidad para la paz”. Las partes deberían entender que hay más ventajas viviendo en paz que siguiendo con el conflicto.

La asistencia global de la Unión Europea a Palestina durante el 2004 <sup>(65)</sup>, fundamentalmente para hacer frente a la recesión económica, a las necesidades urgentes y a la creación de un Estado democrático estable, fue de 250 millones de euros. De este monto, siete millones y medio fueron al proceso de paz (centrado en combatir la violencia y en un diálogo común intercultural), cinco millones fueron dedicados a reformas en la administración, control financiero y buen gobierno, 20 millones han ido dirigidos a la desconexión de Gaza, y tres a la mejora de las condiciones de vida en Jerusalén Este.

Para atender a las más de 10.000 personas que perdieron sus casas en Rafah <sup>(66)</sup>, al sur de Gaza, destruidas por las incursiones israelíes, la Unión Europea concedió una ayuda de un millón y medio de euros para la reconstrucción, realojo, reparación de infraestructuras y servicios públicos. El apoyo humanitario de ECHO a la población en Gaza y Cisjordania, desde septiembre de 2000, es de 148 millones de euros.

---

<sup>63</sup> Mr CFSP statement, Brussels, 9<sup>th</sup> of June, 2004

<sup>64</sup> EFE Agency, 18<sup>th</sup> of July, 2004

<sup>65</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gaza/news/ip04\\_1001.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news/ip04_1001.htm)

<sup>66</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gaza/news/ip04\\_1027.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news/ip04_1027.htm)

Tras la muerte de Arafat, la Unión <sup>(67)</sup> se comprometió a apoyar una transición democrática en los “territorios ocupados”, apoyando financiera, técnica y políticamente el proceso electoral que se avecinaba para elegir nuevo presidente de la ANP, así como las elecciones legislativas de julio próximo (en que parece que Hamás se vaya a integrar al proceso político), y además de las elecciones locales. Al mismo tiempo insta a la solución mediante dos Estados negociados, a implementar la “Hoja de Ruta”, y a la retirada israelí de Gaza y del norte de Cisjordania como un primer paso. La Comisión <sup>(68)</sup> envió 260 observadores a las elecciones presidenciales del pasado 10 de enero (la mayor misión de observación electoral de su historia), de la que salió el nuevo presidente de la ANP Mahmoud Abbas. El Comité Electoral en el que tanto invirtieron pudo realizar una labor independiente. Apoyar procesos electorales es una manera de *peacemaking*, pues es uno de los pilares para la paz, y en el caso palestino supone ir creando estructuras para que pueda desarrollarse como Estado.

Después de las elecciones se reabrió el diálogo entre el Gobierno israelí y la ANP, el gesto de Abbas de mandar fuerzas de interposición a Gaza y pactar una tregua con la guerrilla logró una respuesta positiva en el Gobierno israelí, sin duda alguna esto ha sido el inicio de conversaciones y negociaciones para la retirada israelí de Gaza y de las principales ciudades cisjordanas, para devolver la autonomía a los palestinos en estos lugares. El 8 de febrero tuvo lugar una cumbre bilateral en Sharm el Sheik pactando un plan de seguridad: fin de los asesinatos selectivos y de los asentamientos (incluida la cobertura militar de éstos), a cambio de luchar contra las “bombas tiempo”, la ANP aprobó una ley de prohibición de armas y empezó a llevar a cabo negociaciones con las guerrillas islamistas. Hamas se va a integrar en el proceso político presentándose a las elecciones legislativas. El Consejo, en sus conclusiones del 2 de febrero de 2005 <sup>(69)</sup> instaba a las partes a la rápida puesta en marcha de los comités conjuntos para el mutuo alto el fuego, y continuar con ese proceso iniciado en Sharm el Sheik.

La ayuda <sup>(70)</sup> de la Comisión Europea para 2005 es de 250 millones de euros para la creación del Estado palestino. La Comisión Europea <sup>(71)</sup> se congratuló por el encuentro en Londres, el pasado 1 de marzo, de la ANP con el primer ministro Tony Blair, quien dio

---

<sup>67</sup> Conclusiones de la Presidencia, 17 diciembre de 2004:

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gac/pres\\_concl/december\\_2004.pdf#mepp](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gac/pres_concl/december_2004.pdf#mepp)

<sup>68</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/eu\\_election\\_ass\\_observ/westbank/barroso\\_100105.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/westbank/barroso_100105.htm)

<sup>69</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gac/date/2005/210205\\_er.pdf#me](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gac/date/2005/210205_er.pdf#me)

<sup>70</sup> 9 de febrero de 2005: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gaza/news/ip05\\_157.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news/ip05_157.htm)

<sup>71</sup> 1 de marzo de 2005: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/ferrer](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrer)

apoyo a las reformas emprendidas por la ANP, base para configurar un futuro Estado palestino.

## **Comparación y recomendaciones para una política**

### **de la Unión Europea para la Resolución de Conflictos**

Como factores universales y coincidentes entre los dos casos estudiados, destaca la ausencia de intervenciones supranacionales (en el caso que nos centra, floja participación e influencia de la Unión Europea). Durante mucho tiempo las organizaciones internacionales no han estado presentes en las negociaciones, ni llevado a cabo un papel central o decisivo en los conflictos. La intervención y la mediación de las potencias han sido las principales contribuciones a la Resolución de Conflictos, justo cuando una potencia se comprometió de verdad por la paz entonces fue posible.

El vínculo entre potencias con una parte del conflicto, y la fuerza militar de éstas, puede provocar un efecto disuasivo, ya que son fuertes y soberanos en las relaciones internacionales. Por ello podemos confirmar la lógica neo-realista que impera en el sistema internacional, las potencias tienen el derecho exclusivo de guerra y paz, discriminando el rol y las funciones de las organizaciones internacionales. Entonces, la construcción de la paz depende siempre del patrocinio de las potencias, cuando éstas deciden invertir en procesos de Resolución de Conflictos es siempre porque el interés en la zona cambia (por ejemplo, Gran Bretaña declaró no tener más interés en la economía irlandesa, la política internacional aislacionista de Estados Unidos cambió hacia el intervencionismo tras el 11-S).

Un detalle importante a resaltar, de cuando se decide poner fin a un conflicto, es fundamentalmente por razones externas que puedan afectar a la potencia implicada, por ejemplo el apoyo irlandés a la elección de Bill Clinton, y los planes de la administración Bush de estar presente en Oriente Medio. Otro detalle es el de los lazos que se fijan a raíz de ello, como el del *lobby* petrolero (más concretamente las explotaciones) en la alta administración Bush en una zona de importante valor geoestratégico, o los cambios con Tony Blair. Así, la paz es posible cuando la potencia que opera en torno al conflicto (o que tiene influencia sobre éste) decide tomar parte en la solución, y al mismo tiempo no hay que olvidar que suele tener más vínculo con una de las partes del conflicto. En todo caso, sobre el cálculo de un conflicto siempre son mejores los beneficios de resolverlo que manteniéndolo abierto.

La naturaleza de cada conflicto es la misma: la ocupación por parte de otro gobierno o población sobre una población establecida o asentada previamente, y a menudo la ocupación cuenta con apoyo internacional o de alguna potencia. En ambos casos los actores han estado viviendo separados en el territorio. La parte ocupante siempre tiene el control del comercio, de los intercambios económicos, del mercado de trabajo, y un detalle cultural es que la educación no es mixta. En ambos casos la dimensión política del problema fue tratada después de mucho tiempo (por ejemplo la necesidad de autodeterminación para la población Palestina, y de vivir en un Estado reconocido por la comunidad internacional; así como la falta de pluralidad y de instituciones en Irlanda del Norte), y siempre hay mas víctimas en la parte ocupada.

La intervención unilateral de la potencia a menudo bloquea las intenciones supranacionales y de las organizaciones internacionales (por ejemplo el Gobierno británico intentando bloquear los debates y las investigaciones de la Unión; y por parte del Gobierno israelí bloqueando las operaciones de *peacekeeping*, las intervenciones de Naciones Unidas y las investigaciones de las violaciones de los derechos humanos). Resulta imposible imaginar operaciones de *peacekeeping* en ambos conflictos porque la parte más destacada lo impide mediante el apoyo de la potencia con la que tiene vínculo (quienes no quieren renunciar a su destacado poder militar). Es más fácil pensar en este tipo de operaciones en África o Kosovo, donde no se tienen vínculos fuertes o especiales con una de las partes en conflicto. Es por tanto imposible imaginar operaciones de *peacekeeping* desde la Unión Europea, porque no tiene la capacidad ni el consenso necesarios para llevarlas a cabo.

En estos casos, el Estado-potencia que tiene el efecto disuasorio para ejercer presión es además una fuerza predominante en las relaciones internacionales, el rol de las organizaciones internacionales es así relegado a un segundo plano (normalmente con un papel de asistencia).

La asistencia económica es el factor constante de la Unión Europea en los dos conflictos, así como la condena desde el Parlamento Europeo y desde el Consejo Europeo. La investigación de las violaciones de los derechos humanos no es muy efectiva en el sistema judicial internacional, por la ausencia de un gobierno o una soberanía internacionales.

El rol de la Unión Europea se resume en la asistencia económica y las acciones declarativas. En la alta política toma protagonismo el neorealismo, mediante

intervenciones intergubernamentales, y en los niveles inferiores de poder la intervención supranacional con lógica neo-funcionalista cobra más protagonismo (en el campo de las ayudas económicas, políticas sociales, en la reconstrucción y en el apoyo técnico a la paz).

Hay lecciones del exitoso caso norirlandés, que podemos tomar y aplicar al caso palestino y otros: con la mediación y el diálogo se consiguen mejoras y hasta un alto el fuego, e incluso continuando con el diálogo a pesar de la violencia, se atrae a los actores al proceso político con incentivos políticos y económicos, los cambios en el Gobierno después de mucho tiempo podrían dar un nuevo rumbo y esperanza a la paz. El reto consiste en transformar el fuego armado en un proceso político para integrar a los actores violentos.

Ya hemos visto que hay precedentes y ejemplos donde mientras había explosión de la violencia se consiguieron acuerdos. Personalmente pienso que es importante trabajar a todos los niveles, dando importantes incentivos a los actores y trabajando específicamente la reintegración de los actores violentos en la sociedad. Todo ello viene explicado porque si no se les ofrece un sistema de vida alternativo sería muy difícil que abandonaran esas prácticas y la violencia continuaría. Frecuentemente las negociaciones y los acuerdos no contemplan esta parte ni le dan la importancia que merece, de que se les ofrezca un sistema de vida alternativo y reintegrado en la sociedad depende que abandonen la violencia, contrariamente preferirían seguir viviendo de lo mismo. Es un elemento clave para culminar unos acuerdos de paz, ofrecer un sistema de vida alternativo a la violencia y donde además encuentren mejores beneficios.

Frecuentemente los procesos se bloquean porque las elites no pueden ofrecer nuevos enfoques y alternativas a la paz, por eso entran en declive después de mucho tiempo sin aportar nada nuevo. Un cambio de Gobierno y un recambio generacional podrían ofrecer un nuevo aire lleno de alternativas para la paz, fue uno de los elementos para Irlanda del Norte y ahora parece que se vislumbra también en el caso palestino. Cuando se trabajan más factores que los de la alta política hay más probabilidades de éxito, es el mejor ejemplo sobre la validez del nuevo enfoque o de las nuevas vanguardias de Resolución de Conflictos. El desarme durante las negociaciones es igual de importante (por ejemplo, la Comisión Mitchell en Irlanda del Norte). La creación de un nuevo marco institucional y las expectativas en torno al reconocimiento de cierta autonomía, fueron exitosas en Irlanda del Norte. Cuando una de las partes decide llevar a cabo una contribución (por

ejemplo, el desarme del IRA en 2001), puede provocar una colaboración en la otra parte y que acabe siguiendo el proceso (por ejemplo, Tony Blair redujo la presencia militar como consecuencia del desarme del IRA). La reciente negociación de Abbas con las guerrillas, y el envío de fuerzas de interposición a Gaza provocaron una respuesta positiva en la otra parte (plan de retirada de Gaza y de las principales ciudades cisjordanas, desmantelamiento de asentamientos y fin de asesinatos selectivos). Vemos cómo un cambio generacional, de gobierno, o de estrategia, puede dar lugar a un fenómeno de distensión en un conflicto, pues del primer buen gesto se contagia la otra parte.

Desde una perspectiva global, el éxito y la resolución llegan cuando las dos comunidades o partes ganan al mismo tiempo, y cuando hay un buen abanico de ventajas yendo hacia la paz que no permaneciendo en el conflicto. En nuestra opinión, justo cuando esa opción de paz es más deseable para la parte destacada.

Trasladado a las condiciones o capacidades de la Unión Europea para la Resolución de Conflictos o Prevención de Conflictos, “la iniciativa y la última responsabilidad descansa en los actores nacionales vinculados a las potencias” <sup>(64)</sup> más que en la comunidad internacional.

La Prevención de Conflictos es una tarea demasiado grande para una sola organización, en un mundo globalizado la cooperación entre diferentes niveles organizacionales (instituciones, ONG, académicos, etc.) y campos (enfoque multidimensional: antropológico, social, económico, diplomático, local, civil, ecológico, militar, etc.) es mucho más necesario.

La *cooperación reforzada* en la Unión es inevitable, y también el intercambio de análisis, conocimiento, estructuras y estrategias. Los acuerdos de Goteborg (julio de 2001) requerían esto, y ahora la Unión Europea está trabajando por lograr operaciones mixtas (militares y civiles) en sus estructuras, incorporando multifunciones. En Helsinki (29-30 agosto de 2002) la Presidencia decidió trabajar la Resolución de Conflictos a largo plazo, la cooperación regional y la necesidad de defender un “enfoque integrado” para conseguir “sociedades sostenibles”. <sup>(65)</sup> La función de la Unión Europea en Macedonia es un ejemplo de la implementación de este nuevo enfoque, en 2001, como ejemplo de un caso exitoso de Prevención de Conflictos por parte del trabajo de la Unión Europea. Fue

---

<sup>64</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cpcm/cp.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp.htm) July 2002

<sup>65</sup> [http://www.ud.se/inenglish/projects/partners\\_ip/](http://www.ud.se/inenglish/projects/partners_ip/) 29-30 August 2002



también un ejemplo de cooperación exitosa con la OTAN. Una paz estable sólo es posible a través de operaciones e intervenciones multifuncionales:

“Aunque la Unión Europea es ya el mayor donante del mundo, es obvio que debe ir más allá del refuerzo de la asistencia externa, en línea con las directrices internacionales debería aumentar la capacidad para la Prevención de Conflictos a largo plazo” (<sup>66</sup>).

---

<sup>66</sup> Communication from the Commission on CP. EC. Brussels, 11 of April 2001