



"Ejemplo" de respuesta de las constructoras-promotoras del sector vivienda popular centroamericana: miles de viviendas de 35 m<sup>2</sup> para trabajadores de las maquilas salvadoreñas, a 30 km. de la ciudad

# La prevención de conflictos

## ¿Un nuevo aspecto de las relaciones europeo-latinoamericanas?

JESPER TVEVAD

*Licenciado en Ciencias Políticas. Consultor*

En los últimos años, la prevención de conflictos se ha consolidado como una área prioritaria de la política exterior de la Unión Europea (UE). Paralelamente al desarrollo de un marco conceptual y operativo para la política en este ámbito, la prevención de conflictos y otros temas han adquirido un lugar más destacado en las relaciones de la Unión con otros países y regiones. Sobre la base de una descripción breve de la posición de los temas de seguridad en el diálogo político y la cooperación que la UE mantiene con América Latina, el artículo examina algunos elementos de un análisis de las limitaciones y posibilidades que tendría la incorporación de la prevención de conflictos en las relaciones UE-América Latina. Se sugieren algunos ámbitos concretos en los que la UE podría hacer una contribución a la seguridad regional y la prevención de conflictos en América Latina. Palabras clave: Seguridad, Unión Europea, América Latina, Prevención de conflictos, Integración, Cooperación

La prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción posconflicto son conceptos que, en los últimos años, han ganado un espacio importante entre los objetivos de la política exterior de la Unión Europea (UE). Las razones son varias. Una de las principales es la creciente conciencia —exacerbada en gran medida por los cruentos conflictos que han tenido lugar en el continente africano en la última década— de que los enfrentamientos armados y las guerras no sólo suponen una pérdida de vidas humanas y recursos económicos, sino que constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo económico y social. Asimismo, a la vez que el fin de la guerra fría permitió la resolución de una serie de conflictos de carácter regional, ha desatado fuerzas que han propiciado el estallido de nuevos tipos de conflictos, la mayor parte de ellos intra-estatales, surgidos de enfrentamientos étnicos o entre nacionalidades, el debilitamiento de la autoridad del Estado o relacionados con las actividades del crimen organizado internacional.

La nueva configuración del sistema internacional, que ha reemplazado la confrontación bipolar de la guerra fría, ofrece en principio mejores posibilidades para evitar conflictos, a través de una actuación preventiva sobre sus causas. La globalización económica y la apertura de los mercados a escala global han estado acompañadas por un fortalecimiento de la legitimidad de la democracia, como forma de gobierno, y de la cooperación entre los Estados (sea de carácter bilateral, subregional, regional o multilateral), como marco para la solución pacífica de conflictos. Varios organismos internacionales (entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el G-8) han puesto en marcha iniciativas encaminadas a fortalecer su capacidad para contribuir a la prevención de conflictos, de la misma manera que se han adoptado nuevos instrumentos internacionales, como por ejemplo la Convención de Ottawa (*Convención sobre la Prohibición del Empleo, el Almacenamiento, la Producción y la Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción*) y las normas sobre la participación de menores en conflictos armados, incluidas en el *Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptado en 2000. En el caso de la UE, el fortalecimiento de la Unión, como actor en la política internacional, ha propiciado el desarrollo de nuevas áreas de actuación que van más allá de las relaciones comerciales y de la cooperación e, incluso, de los ámbitos que hasta ahora han constituido el núcleo de su papel tradicional, el papel del “poder civil”.<sup>1</sup>

El objetivo de este artículo es tratar, de forma breve e inevitablemente esquemática, algunos elementos de un análisis de la prevención de conflictos, como un nuevo aspecto del diálogo y de la cooperación entre la UE y América Latina. Partiendo de un breve resumen de las iniciativas más recientes de la UE, dirigidas a constituir la prevención de conflictos como una nueva área de actuación comunitaria con un perfil propio, el artículo menciona algunas de las limitaciones y posibilidades que tendría su implantación como parte de la política de la UE hacia América Latina. Finalmente, se sugieren algunos ámbitos concretos en los que la UE podría hacer una contribución a la seguridad regional en América Latina y a encarar los retos a los que se enfrentan los países de la región en materia de seguridad.

#### LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS COMO NUEVO ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA UE

El desarrollo de la prevención de conflictos, como una nueva área de acción de la UE, está estrechamente ligado al gradual establecimiento de una política exterior común (cuyas etapas centrales han sido el lanzamiento de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) en 1992, el fortalecimiento de ésta con el Tratado de Amsterdam de 1997 y la construcción de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a partir de 1999) y la creación de nuevos instrumentos y recursos institucionales para poner en práctica esta política. Por una parte, la intención declarada

de llevar a cabo una política exterior común europea, que utilice todos los instrumentos que están a su alcance, incluido las nuevas capacidades civiles y militares, para la gestión de crisis, ha permitido la formulación de políticas de prevención de conflictos más amplios y, a la vez, más específicos que antes. Por otra parte, con la creación de nuevos órganos de decisión, como el Comité Político y de Seguridad (CPS) y el Comité Militar de la UE (CMUE) en el marco de la PESD, y nuevas entidades administrativas, como la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR) de la Secretaría General del Consejo de Ministros y la Unidad para la Prevención de Conflictos y la Gestión de Crisis de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, la UE ha aumentado sensiblemente su capacidad institucional en esta área. Fuera del ámbito de los órganos comunitarios, el creciente interés en fortalecer la capacidad de la UE para la prevención de conflictos se ha reflejado en el establecimiento, en 1997, de la *Conflict Prevention Network* (CPN), una iniciativa dirigida principalmente a fomentar los contactos entre el mundo académico y las instituciones de las UE y a preparar análisis y presentar recomendaciones de políticas a las instituciones de la Unión, y que, a su vez, ha contribuido a consolidar esta nueva área de actuación.

Otra expresión de la creciente importancia que la UE concede a la prevención de conflictos es la incorporación de esta área como un elemento, junto con otros temas de seguridad, en sus relaciones con terceros países y regiones. Al lado de la posición prioritaria que esta área, por razones obvias, tiene en la política de la UE hacia sus vecinos en la Europa Central y Oriental y los países balcánicos, también se ha convertido en un aspecto de creciente importancia en las relaciones con países y regiones fuera de Europa. Un ejemplo destacado es el Acuerdo de Cotonú (que sustituye a las Convenciones de Lomé), firmado el 23 de junio de 2000 con 77 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y en el cual el fortalecimiento de las políticas destinadas a promover la paz y de prevenir y resolver conflictos tiene un lugar destacado. De la misma manera, la prevención de conflictos posee una posición señalada en la política de la Unión hacia la región Mediterránea, plasmada en la “Estrategia Común”, aprobada en junio de 2000, que establece la cooperación relativa a la adopción de acuerdos para la prevención de conflictos, al control de crisis y la rehabilitación del término de conflicto, como uno de los objetivos del diálogo político entre la UE y sus socios mediterráneos. Un tercer ejemplo, más alejado del entorno inmediato de la Unión, es la incorporación de varios temas relativos a la seguridad regional y global en el proceso ASEM, el diálogo que la UE mantiene con diez países de Asia, cuya tercera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Seúl en octubre de 2000, acordó fortalecer la cooperación con vistas a la prevención eficaz de conflictos.

Paralelamente a estas iniciativas, se ha avanzado rápidamente en la definición de un marco conceptual y operativo general para el desarrollo de este aspecto de la política exterior de la UE. Un hito en este proceso fue la presentación al Consejo

Europeo de Niza, celebrado del 7 al 9 de diciembre de 2000, del documento elaborado por la Comisión y del Alto Representante de la PESC, sobre los aspectos centrales de cómo aumentar la coherencia y la eficacia de la actuación de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos<sup>2</sup>. Sólo cuatro meses después, el 11 de abril de 2001, se publicó la *Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos*,<sup>3</sup> documento que realiza un extenso resumen de las actividades actuales de la UE que pueden rubricarse bajo el concepto de prevención de conflictos y propone una amplia gama de posibles actividades futuras, comprendiendo, entre muchas otras acciones, las siguientes: el apoyo a la integración y la cooperación en el entorno geográfico inmediato de la Unión; la integración del objetivo de la prevención de conflictos en los programas de cooperación; el apoyo a la democracia y a la sociedad civil; medidas específicas de rehabilitación en situaciones de posconflicto; acciones en contra del tráfico ilegal de drogas y de armas; la gestión de recursos naturales; la observación electoral; la ayuda a refugiados y desplazados, y la intensificación de la cooperación con terceros países, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Finalmente, basándose en estas iniciativas, el Consejo Europeo, que tendrá lugar en Gotemburgo del 15 al 16 de junio de 2001, lanzará oficialmente el “Programa Europeo de Prevención de Conflictos”.

#### LA SEGURIDAD EN EL DIÁLOGO POLÍTICO Y LA COOPERACIÓN UE-AMÉRICA LATINA

En principio, ni las acciones previstas en el marco de la PESC (operaciones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y el despliegue de tropas en la gestión de crisis), ni las acciones de la UE de prevención de conflictos están sometidas a limitaciones geográficas. No obstante, es evidente que los estímulos que han propiciado la formulación de una política más coherente en este ámbito provienen, en gran medida, de las experiencias cosechadas en relación con los recientes conflictos en una serie de determinadas regiones, principalmente los Balcanes, el Cáucaso, el norte de África, el Oriente Medio y el África subsahariana<sup>4</sup>. En este sentido, la mayor o menor incidencia directa que tienen los conflictos en estas regiones sobre los intereses humanitarios, económicos y de seguridad de la UE ha actuado como un impulso importante a las iniciativas que buscan una mayor eficacia y coherencia de las acciones de la UE en este ámbito.

Desde el punto de vista de una política de prevención de conflictos, América Latina se distingue de estas regiones en, al menos, dos aspectos fundamentales. En primer lugar, tanto históricamente como en la actualidad, América Latina se caracteriza por ser una región eminentemente pacífica, comparada con otras partes del mundo. Durante los últimos 125 años, los enfrentamientos armados de mayor envergadura entre los Estados de la región han sido escasos. Las últimas confrontaciones entre países latinoamericanos, como la guerra en-

tre El Salvador y Honduras, en 1969, y el conflicto entre Ecuador y Perú, en 1995, fueron esencialmente conflictos fronterizos, restringidos a un ámbito geográfico limitado. Desde la Guerra del Chaco (1932-1935) entre Bolivia y Paraguay, las contiendas militares más graves en la región han sido de carácter interno, como los conflictos en Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y en Colombia. En segundo lugar, la posición estratégica relativamente periférica de América Latina y la larga distancia que la separa de Europa, suponen que una política de prevención de conflictos, en el caso de América Latina, no respondería a intereses europeos inmediatos en la misma medida que, por ejemplo, en el caso de los Balcanes o los países del Maghreb.

Sin embargo, la seguridad y la prevención de conflictos no han estado ausentes de las relaciones entre Europa y América Latina. De hecho, la primera iniciativa comunitaria de envergadura hacia América Latina, el apoyo a la pacificación y la reconstrucción de América Central, a través del Proceso de San José, fue esencialmente motivada por consideraciones relacionadas con la seguridad internacional y por el temor de que los conflictos de la subregión llevaran a un adicional empeoramiento del clima de la guerra fría. Esta iniciativa expresó, de forma casi ejemplar, los elementos básicos de la estrategia europea de prevención de conflictos.<sup>5</sup> Así, la propia Comisión Europea resalta la contribución de la UE a la pacificación de El Salvador y Guatemala como un ejemplo de cómo consolidar la “estabilidad estructural”, después de un conflicto, a través de una estrategia de cooperación en múltiples ámbitos.<sup>6</sup>

También el diálogo político regular entre las dos regiones, que se estableció en 1990, mediante la “institucionalización” de las reuniones anuales entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la UE y sus homólogos del Grupo de Río, se ha ocupado de varias cuestiones relacionadas con la seguridad, siendo la no proliferación de armas de destrucción masiva y la reducción de armamentos los temas dominantes. Asimismo, en varias ocasiones los países de ambas regiones han manifestado su apoyo a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y se han expresado a favor del fortalecimiento de su capacidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Por otra parte, de forma recurrente, la UE y el Grupo de Río se han manifestado sobre varias de las amenazas nuevas o no tradicionales a la seguridad, de carácter no militar y transnacional, que han surgido tras el fin de la guerra fría, particularmente el narcotráfico, en el cual existe ya una amplia red de cooperación. Además, las dos agrupaciones han declarado su voluntad de reducir, en la medida de lo posible, sus presupuestos militares y de informar anualmente sobre ellos a la ONU, enfatizado la necesidad de cumplir plenamente con los requisitos del Registro de Armas Convencionales de esta organización.

La primera Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro los días 28

y 29 de junio de 1999, enfatizó el carácter fundamental del objetivo de la paz y la seguridad internacionales para la relación interregional, en esta ocasión caracterizada con la denominación de “Asociación estratégica”. Como ámbitos de cooperación de particular interés para ambas regiones, la Declaración final de la Cumbre resaltó, de nuevo, el desarme, en el campo de las armas nucleares, químicas y biológicas, e hizo, por primera vez, mención expresa al riesgo representado por la proliferación de armas pequeñas y ligeras, así como al objetivo de la eliminación de minas antipersonales. Éstos dos últimos asuntos han sido objetos de particular atención en Centroamérica, donde varios países de la UE contribuyen al Programa de Asistencia para el Desminado en Centro América (PADCA), administrada por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Si bien el concepto de prevención de conflictos no aparece como tal en la agenda del diálogo político UE-Grupo de Río, estos elementos perfilan claramente los contornos de una cooperación interregional en este ámbito. En la misma línea, cabe mencionar la decisión, formulada en 1994, de iniciar un diálogo europeo-latinoamericano sobre cuestiones relacionadas con medidas que fomentan la confianza mutua, una iniciativa que dio lugar a la celebración de tres seminarios interregionales, entre 1995 y 1997, en los cuales expertos, altos funcionarios y militares debatieron la prevención de conflictos y las medidas de fomento de la confianza, junto con varios otros temas relacionados de la seguridad de ambas regiones. La Cumbre de Río se expresó a favor del mantenimiento del diálogo sobre estos temas. Asimismo, si bien los asuntos de seguridad hasta ahora no han ocupado un lugar destacado en los procesos de diálogo político que la UE mantiene con las subregiones y países de la región (América Central; el MERCOSUR, Chile y Bolivia; la Comunidad Andina y México), existen indicios de que esta situación podría cambiar. La iniciativa más interesante, en este sentido, proviene de los cuatro países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que, con ocasión de la reunión ministerial con la UE celebrada en Vilamoura, Portugal, en febrero de 2000, presentaron la denominada *Declaración y Programa de Acciones para la Cooperación Política*, una serie de propuestas para el futuro diálogo político con la UE que incluye temas como la prevención de crisis y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Estas propuestas, que aún están siendo evaluadas, demuestran el interés que existe en la región por el establecimiento de una cooperación más constante y formalizada en el ámbito de la seguridad preventiva.

### ¿QUÉ TIPO DE PREVENCIÓN?

Dados estos antecedentes, ¿cuáles podrían ser los posibles componentes de una cooperación euro-latinoamericana más estrecha, en el ámbito de la prevención de conflictos? Una primera aproximación a esta cuestión puede basarse en la distinción, generalmente aceptada, entre medidas de prevención de conflictos,

que actúan sobre los factores estructurales o “de raíz” que causan conflictos violentos, favoreciendo la prevención a largo plazo a través de la “proyección de la estabilidad”, y aquellas que actúan de forma más concreta y rápida sobre los factores (o actores) más próximos y de corto plazo, que son activos en una situación de un conflicto incipiente.<sup>7</sup>

Considerando la situación actual de la región latinoamericana, caracterizada, en general (con la excepción de Colombia), por la ausencia de conflictos y sin riesgos aparentes de que se produzcan nuevos enfrentamientos armados entre Estados o intra-estatales en un futuro observable, el grueso de una cooperación europeo-latinoamericana, dirigida a la prevención de conflictos, necesariamente se orientará hacia la prevención a largo plazo o, dicho de otra manera, hacia la creación de las condiciones para el mantenimiento de un entorno de seguridad estable y previsible. Otra cuestión es si las medidas esbozadas por la UE, en relación con la prevención de conflictos a largo plazo, son suficientes, o las más adecuadas, frente a las características específicas del nuevo panorama de seguridad que, a grandes rasgos, se ha ido abriendo en América Latina a lo largo de la década de los noventa.

Es incuestionable que las grandes áreas indicadas por la UE, como prioritarios para la prevención de conflictos y la proyección de la estabilidad a largo plazo (tales como el apoyo a la integración regional, el desarrollo de los vínculos comerciales, el apoyo a la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y la sociedad civil, el impulso a un entorno macroeconómico estable y al desarrollo sostenible), son fundamentales para la creación de condiciones que eliminen la emergencia de conflictos, tanto dentro como entre los Estados. Además, son áreas en las que la experiencia europea es muy relevante. En este sentido, tampoco cabe duda de que la experiencia fundamental y más valiosa, que podría aportar Europa a otras partes del mundo, sería precisamente la importancia de la cooperación, la integración y la elaboración de un complejo tejido de interdependencias entre los Estados, como la mejor vía para superar y eliminar el riesgo de conflictos y crear estabilidad.

No obstante, si la cooperación en estas áreas muy amplias (que constituyen prioridades establecidas desde hace tiempo en la cooperación internacional (no es complementada con medidas más específicas y orientadas más directamente hacia el ámbito de la seguridad, podría haber cierto riesgo de que la “prevención de conflictos”, más que aportar elementos novedosos a la cooperación internacional, se convierta en una nueva “etiqueta” de acciones de cooperación ya existentes o, peor aún, en otro concepto de moda que dominará los debates sobre la cooperación internacional y los documentos de estrategia de las administraciones de las agencias de cooperación durante un período, para después perder su fuerza de atracción.



## ¿UN PAPEL PARA LA UE?

Un posible punto de partida para una política de prevención de conflictos, dirigida a consolidar y estrechar la cooperación con América Latina en el ámbito de la seguridad, podría ser los avances substanciales, realizados en los últimos años, hacia la instauración de políticas de seguridad, basadas en la cooperación y la transparencia. Siguiendo las transformaciones del clima de seguridad internacional, la democratización y la intensificación de la cooperación regional y subregional, que ha creado una progresiva interdependencia económica, se han modificado las tradicionales doctrinas geopolíticas y estratégicas, fundadas en la percepción de amenazas a la soberanía nacional. Expresión de esta evolución ha sido un significativo fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa y de seguridad (en la cual la puesta en marcha de diversas medidas de fomento de la confianza constituye un elemento central) y la creciente inclusión de asuntos de seguridad y de defensa entre los ámbitos de cooperación de la integración subregional, favoreciendo la perspectiva de la constitución de regímenes subregionales o regionales de seguridad cooperativa, entendido como un sistema en el cual la seguridad de cada uno de los participantes se fundamenta en las relaciones de cooperación con los demás participantes.<sup>8</sup>

Los ejemplos más destacados de lo que se ha denominado la “convergencia cooperativa” en las políticas de seguridad y defensa son la subregión centroamericana, con la adopción del *Tratado Marco sobre Seguridad Democrática en Centroamérica*, que entró en vigor en diciembre de 1997, y sobre todo el Cono Sur, donde una amplia red de acuerdos e iniciativas tendentes a fomentar la confianza mutua y ampliar la cooperación práctica en materia de seguridad, se ha ido tejiendo, desde el principio de los años noventa, primero en torno al “eje” argentino-brasileño, al que posteriormente se han sumado los otros países miembros del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay, y los países asociados al grupo, Chile y Bolivia. La manifestación más visible de los avances registrados en la cooperación, en materia de seguridad entre estos países, fue la declaración, emitida en julio de 1998, de los presidentes del MERCOSUR y de los países asociados Bolivia y Chile, de su territorio como Zona de Paz, comprometiéndose, entre otras cosas, a formar una zona libre de armas de destrucción masiva y a poner en marcha medidas dirigidas a una mayor transparencia en la adquisición de armas y gastos militares, así como una serie de otras medidas de fomento de la confianza mutua. Además, como una posible proyección de esta iniciativa a escala regional, la reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, acordó establecer una Zona de Paz Suramericana entre los doce países de la región, además de estimular la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur.<sup>9</sup>

Si bien estos ejemplos representan un avance importante hacia el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad, basado en la cooperación y la prevención de conflictos, falta todavía la aplicación de medidas específicas de prevención de conflic-

tos. En primer lugar, las tendencias que favorecen un entorno de seguridad estable en América Latina conviven con factores que apuntan en un sentido más negativo, como, por ejemplo, la persistencia de algunas disputas territoriales y fronterizas, la continuidad de percepciones de amenaza y de la seguridad, dominadas por conceptos relacionados con la defensa de la soberanía y del territorio nacional y, no menos importante, la emergencia de nuevas amenazas a la seguridad y el riesgo que supone la “militarización” de las respuestas a ellas. En segundo lugar, los avances en los procesos de integración económica y social no resuelven automáticamente los posibles problemas en la esfera de la seguridad, aunque crean condiciones favorables para ello. Como ha demostrado el ejemplo de Ecuador y Perú, dos países pueden pertenecer durante décadas al mismo organismo subregional, compartiendo objetivos sobre integración comercial y económica y cooperación política, sin que resuelvan contenciosos básicos en el área de la seguridad. En tercer lugar, aún existe una considerable asimetría entre el estado de la integración económica y comercial y el estado de la cooperación en el ámbito de la seguridad en la región. Finalmente, las circunstancias que durante la última década han favorecido la cooperación y la integración entre los Estados de la región, no permanecerán necesariamente invariables en el futuro.

Por estas razones, la profundización de los existentes mecanismos para la creación de confianza mutua y la continua aplicación de nuevas medidas de prevención, sería fundamental para enfrentar y, posiblemente, eliminar los factores que podrían convertirse en fuentes de futuros conflictos que hoy, incluso, podrían parecer inverosímiles. Por ejemplo, el fortalecimiento de medidas que garanticen la transparencia de los gastos de defensa y de la adquisición de nuevos armamentos, sería un elemento importante con vistas a evitar que la modernización de las Fuerzas Armadas (FF AA) y su equipamiento provocara una carrera armamentista entre los países latinoamericanos. De la misma manera, la carencia de mecanismos regionales para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la resolución de conflictos, junto con la capacidad aún limitada de coordinación para hacer frente común a las denominadas “nuevas” amenazas a la seguridad, son factores que apuntan a la necesidad de mantener el impulso hacia una profundización de la cooperación regional.

Asimismo, la consolidación del progreso hacia un posible sistema de seguridad cooperativo requerirá, en alguna medida, una mayor sistematización e institucionalización de las diversas medidas existentes de fomento de la confianza y para la prevención de conflictos, y la incorporación de nuevos países (en la línea del proyecto de la Zona de Paz Suramericana) a los regímenes bajo los cuales se han puesto en marcha. Otra finalidad importante de la creación de marcos institucionales más estables para la cooperación en seguridad y la prevención de conflictos, sería la de hacer que los compromisos en este ámbito sean más vinculantes y de asegurar su cumplimiento efectivo, también en condiciones más adversas que las actuales. Una mayor institucionalización de las moda-

lidades de cooperación en esta área también contribuiría a que éstas se fundamentaran más sólidamente en políticas más amplias de Estado, formuladas por Gobiernos democráticos y dependieran menos, por ejemplo, de los contactos más o menos formales entre las FF AA o las coyunturas políticas de cada país.

El aporte de actores externos (en este caso, la UE) a la creación de condiciones de estabilidad a largo plazo y proclives a la prevención de conflictos podría ser importante. La definición y la aplicación práctica de muchos de los elementos propios de un régimen de seguridad cooperativa se verían beneficiados por la creación de mecanismos de cooperación y diálogo interregionales que permitieran a las dos regiones intercambiar y compartir experiencias e hicieran posible la utilización del acervo importante que tiene la UE. Dentro del ámbito específico de la seguridad, entre los temas que probablemente se prestan a una posible cooperación fructífera, se pueden mencionar, de forma tentativa, los siguientes:

- *Las relaciones cívico-militares y el papel de las FF AA*

Las experiencias europeas podrían constituir un aporte al proceso de redefinición del papel de las FF AA en curso en varios países de América Latina, tanto por lo que se refiere a la definición de su posición en una sociedad democrática, como en relación con las reestructuraciones que resultarían del recorte de los presupuestos de defensa y la asignación de nuevas funciones. Frente a la persistencia de una marcada influencia política militar en algunos casos en América Latina, y el problema que este supone para la consolidación de la gobernabilidad democrática, la experiencia europea de una inequívoca subordinación de las FF AA a las autoridades civiles (y sus modalidades concretas) es de un indudable interés, como elemento del diálogo birregional. Asimismo, es considerable la experiencia europea relativa a la reestructuración de las FF AA y su adaptación a las nuevas realidades de seguridad internacional después de la guerra fría, en la que la participación en operaciones internacionales humanitarias y de mantenimiento de la paz, es un elemento central. Un diálogo sobre este tipo de cuestiones podría contribuir a facilitar la adaptación de las FF AA latinoamericanas a nuevas tareas militares, evitando algunos de los potenciales riesgos que plantea una posible “crisis misional”. La significativa participación de los países de ambas regiones en las misiones de paz de la ONU señala que existe ya un amplio terreno común en este aspecto, que podría ser explorado con vistas a iniciativas comunes.

- *El control democrático de las políticas de defensa y de seguridad*

El control de las autoridades democráticamente elegidas sobre las políticas de defensa y seguridad, es esencial para asegurar las condiciones que faciliten la transparencia y la confianza mutua. Además, es importante que la participación, en la definición y la aplicación de estas políticas, no sea restringida a los Gobiernos, sino que también otros actores políticos –en pri-

mer lugar, los parlamentos y los partidos— y sociales se involucren en los asuntos de seguridad y defensa. En América Latina, la eliminación de los residuos de la autonomía de las FF AA y el establecimiento pleno y efectivo de la supremacía civil en el ámbito de la seguridad, no sólo reforzaría la estabilidad y la gobernabilidad democrática, sino también facilitaría la construcción de un clima de seguridad regional basada en la cooperación. En este sentido, un análisis de las modalidades para la participación de los políticos civiles y otros actores en las políticas de defensa y seguridad, a través de mecanismos de control parlamentario y de otra manera, podrían constituir otra área fructífera para el diálogo europeo-latinoamericano.

- *La transparencia*

La transparencia de los gastos militares y las adquisiciones de armamentos es un elemento básico para la eliminación de la falta de confianza mutua y la prevención de conflictos a largo plazo. Si bien ha habido avances importantes en esta área en América Latina en años recientes, la aplicación de regímenes de transparencia más amplias y vinculantes permanece como un reto. En esta área, un aspecto de una posible cooperación interregional podría ser la transferencia de experiencias relativas a la elaboración de las metodologías adecuadas para aportar información transparente sobre los presupuestos militares y las compras de armamento. Las experiencias europeas probablemente también podrían ser de utilidad, en relación con la puesta en marcha de otras medidas de transparencia, como, por ejemplo, la publicación de planes de defensa y doctrinas estratégicas.

- *La gestión de crisis y alerta temprana*

El fortalecimiento de la capacidad de actuación de la UE en el terreno de la prevención de conflictos y gestión de crisis no sólo permite a la Unión desempeñar una importante labor en este ámbito, sino ha supuesto una acumulación de experiencias que podrían ser transferidas y compartidos con terceros países y regiones, con el fin de que ellos puedan reforzar su propia capacidad para desarrollar políticas preventivas y gestionar situaciones de crisis. Al lado de los temas ya mencionados, un intercambio de experiencias sobre los aspectos no militares de prevención y gestión de crisis (entre ellos, la diplomacia preventiva y la mediación, la asistencia humanitaria, el papel de los cuerpos policiales, la rehabilitación jurídica y administrativa, la observación electoral, el seguimiento de la situación de los derechos humanos) podría contribuir a fomentar la capacidad independiente de América Latina para prevenir y solucionar situaciones de crisis dentro de la propia región y para participar en acciones multilaterales.

Como en otros ámbitos, el diálogo y la cooperación UE-América Latina, en materia de seguridad y de prevención de conflictos, tendrán lugar en múltiples es-

cenarios. Al lado de los marcos institucionales birregionales propiamente dichos, un instrumento básico para el desarrollo de la “asociación estratégica” será la colaboración y la coordinación en los foros internacionales y multilaterales. A este respecto, se presenta como particularmente propicio un esfuerzo conjunto para promover el fortalecimiento de los regímenes de no proliferación, tanto en el campo de las armas de destrucción masiva como en la lucha contra la proliferación y el tráfico ilegal de armas pequeñas, un área que ambas regiones conceden gran importancia.<sup>10</sup> Por otra parte, la diversidad de la región latinoamericana y la ausencia de una agenda de seguridad común o compartida por todos los países de la región, son factores que aconsejan que el diálogo “grupo a grupo”, que ha tenido lugar hasta ahora entre la UE y el Grupo de Río, sea complementado por la incorporación de asuntos de seguridad y prevención de conflictos en las instancias de diálogo que existen con subregiones y países. Asimismo, teniendo en cuenta que la PESD sólo comprende aspectos muy determinados de las políticas de seguridad y defensa de los Estados miembros de la UE, éstos deberían ocupar un papel central en las relaciones UE-América Latina, de la misma manera que la UE tendría una función importante como instancia canalizadora de las experiencias de otras organizaciones europeas o de seguridad europea, como la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), cuyas experiencias pueden ser valiosas para América Latina y que deben encontrar su sitio en un diálogo amplio con esta región.

Finalmente, de la misma manera que la cooperación horizontal ha demostrado su valía en otras áreas de la cooperación europeo-latinoamericana, sería importante que los contactos en esta materia no sólo se limiten a las instancias políticas oficiales, sino que participen en ellos activamente aquellos actores que están involucrados, directamente y de forma práctica, en asuntos de seguridad y defensa, es decir, diversas instancias militares, ONG y el mundo académico, entre otros. La activa participación de expertos y otros interesados, así como el desarrollo de foros informales de diálogo, además podrían aportar ventajas en un ámbito donde existen temas sensibles.

En los últimos meses, la UE y sus Estados miembros han intensificado sus esfuerzos para apoyar el proceso de paz en Colombia. Si este compromiso evoluciona hacia una mayor implicación en iniciativas dirigidas a resolver la inestabilidad política y económica de la región, es incierto. En cualquier caso, el rumbo que ha tomado el conflicto armado en Colombia, con un riesgo creciente de que sus efectos desestabilizadores se extiendan a los países vecinos, ha enfatizado la importancia (reconocida por la UE) de un fortalecimiento de la confianza mutua entre los países de la región y otras medidas que prevengan y minimicen los riesgos de una ampliación del conflicto colombiano. En este sentido, una cooperación reforzada entre la UE y América Latina, en materia de seguridad y prevención de conflictos, podría ser un elemento que ayude a evitar que en el futuro surjan conflictos en América Latina que puedan afectar la estabilidad regional e incluso internacional.

Tal como establece el documento de la Comisión Europea sobre las relaciones con América Latina en el umbral del Siglo 21, publicado en las vísperas de la Cumbre de Río, la búsqueda de logros comunes en temas como la prevención de conflictos, la seguridad regional y global y la instauración de medidas de confianza en las zonas de riesgo, forman parte de la “alianza estratégica” que la UE pretende construir con América Latina. También en este ámbito, la segunda Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe, que tendrá lugar en Madrid en mayo de 2002, dará una importante señal sobre la voluntad que existe para plasmar estos objetivos en el establecimiento de una cooperación interregional sólida y equitativa. ●

## NOTAS

1. Con respecto al concepto de “poder civil”, véase por ejemplo: Christian Freres: “The European Union as a Global “Civilian Power”: Development Cooperation in EU-Latin American Relations”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol 42:2, Miami, 2000.
2. “*Improving the Coherence and Effectiveness the European Union Action in the Field of Conflict Prevention*”, Report Presented to the Nice European Council the Secretary General/High Representative and the Commission.
3. Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos*, COM (2001) 211 final, Bruselas 11/04/2001.
4. Para una descripción de las acciones de prevención de conflictos emprendidas por la UE en relación con algunas de estas regiones, véase Peter Cross y Guenola Rasamoelina (eds.): *Conflict Prevention Policy of the European Union. Recent Engagements, Future Instruments*, swp-Conflict Prevention Network (swp-CPN) Yearbook 1998/99, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
5. Klaus Bodemer: “Lateinamerika und Europa”, en Sabine Kurtenbach, Klaus Bodemer, Detlef Nolte (Hrsg.): *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?*, Leske+Budrich, Opladen 2000.
6. “El Salvador y Guatemala son buenos ejemplos de este planteamiento integrado en funcionamiento. La aplicación de los acuerdos de paz en dichos países se realizó junto con actividades de cooperación en todos los sectores vitales para restablecer la estabilidad estructural” (*Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos, op.cit.*).
7. Para una breve discusión de estos conceptos y otras cuestiones metodológicas, véase Marie-Janine Calic: Introduction, en Peter Cross y Guenola Rasamoelina (eds.), *op.cit.*
8. El concepto de “seguridad cooperativa” en el contexto latinoamericano se discute en Ernesto López: “¿Un sistema subregional de seguridad?”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, n°4, año 15, octubre-diciembre, Santiago de Chile 2000, y Detlef Nolte: “Die amerikanische Kontinent wächst zusammen”, en Kurtenbach, Bodemer y Nolte (Hrsg.), *op.cit.*
9. Para una discusión del futuro desarrollo de la cooperación en materia de seguridad en el Cono Sur, véase Marcela Donadio: “Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, n°4, año 15, octubre-diciembre, Santiago de Chile 2000
10. Véase por ejemplo la *Declaración de Santiago*, X Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea, Santiago de Chile, 28 de marzo de 2001.