

El fomento de la paz y la seguridad humana

Retos de la política exterior suiza

PETER MAURER*

Introducción

Los conflictos armados actuales se deben a motivos muy dispares. Sin embargo, en muchos casos, es fácil identificar dos motivos principales. Por un lado, se trata de tensiones en relación a la identidad de grupos de personas y su pertenencia a determinados grupos étnicos, religiosos, culturales o a comunidades lingüísticas; por otro lado, algunas cuestiones relativas a la distribución de recursos económicos, políticos o sociales pueden desencadenar conflictos. En muchas ocasiones aparecen ambos motivos de forma paralela, como ocurre en el caso de grupos de personas que reclaman sus derechos en relación a determinados recursos, basándose en la pertenencia a una determinada identidad.

A pesar del terrible dolor que provocan los conflictos armados, hay muchos que se aprovechan del caos y del hecho de que no están obligados a rendir cuentas, es más, incluso tienen poco interés o ninguno en que se ponga fin al conflicto, al contrario, tienen gran interés en que se prolongue. A la cabeza de la lista de todos aquellos que se aprovechan de los conflictos armados, se encuentran los comerciantes internacionales de armas o agentes comerciales que llevan a cabo transacciones de diamantes, petróleo y otras materias primas. El control sobre estas materias primas así como los beneficios resultantes de las mismas son la base de la financiación de rebeldes, grupos armados irregulares, milicias públicas y

privadas, insurrectos, guerrillas y luchadores por la libertad. A menudo se habla dentro de este contexto de una *privatización del poder*.

Debido a que los conflictos han cambiado de forma, también han variado los métodos y estrategias para solucionarlos.

A lo largo de los años 90 se llegó a la conclusión de que no es posible poner fin a estos «nuevos conflictos» a través de medidas y soluciones puntuales y estáticas destinadas a acabar con la violencia.

En la *Agenda para la Paz* de 1992, el Secretario General de la ONU ya subrayó la utilidad de estrategias de intervención integradas y señaló la necesidad de combinar instrumentos de diferentes áreas políticas. Una diplomacia preventiva, la creación, el mantenimiento y la consolidación de la paz deben actuar de forma conjunta. A la vez, subraya la importancia creciente que tienen los instrumentos civiles dentro de las misiones de la ONU.

En el llamado informe *Brahimi* del año 2000, las prácticas de la ONU en el ámbito de las operaciones destinadas a mantener la paz durante los años 90 fueron estructuradas de forma sistemática.

Un análisis de las diferentes misiones, como la de Kosovo o Timor del Este, demostró, además de las debilidades evidentes del fomento militar de la paz, que la ONU no estaba lo suficientemente preparada y equipada para retos de carácter civil. Debido a esto, el informe proponía, por un lado, desarrollar en un futuro las misiones de paz de la ONU sobre la base de mandatos extensos, y por otro lado, desarrollar y aplicar instrumentos civiles adicionales para mejorar la eficacia de las misiones. Se debía dar más importancia al área de la Policía Civil, al reforzamiento de la Administración Civil y del Estado de Derecho.



S U I Z A

* Embajador y Director del Departamento Político IV (Paz, Derechos Humanos y Política Humanitaria), Ministerio de Asuntos Exteriores (EDA), Berna.

Actualmente tiene vital importancia estructurar un instrumento político-pacífico y aplicarlo siguiendo un concepto convincente. Al igual que otras organizaciones internacionales, otros Estados, organizaciones no gubernamentales o científicos, Suiza ha pasado en los últimos años por un proceso de aprendizaje, y ha intentado integrar y ampliar los conocimientos actuales en el área del fomento de la paz, poniendo un énfasis especial en los componentes civiles de este área.

Objetivos del fomento civil de la paz de Suiza

Suiza fomenta la paz a través de una serie de medidas complementarias desde diferentes campos políticos. A continuación se mencionan algunos: resolución de conflictos civiles, política de derechos humanos, política humanitaria, cooperación con países en desarrollo y países del Este, fomento de la paz militar además de la política económica exterior, financiera, de plaza financiera, de migración y de seguridad.

Las siguientes declaraciones se basan sobre todo en el área política de resolución de conflictos civiles, ya que en este ámbito los agentes se ocupan de forma más directa de los conflictos violentos y en consecuencia pueden contribuir de forma significativa a intensificar la seguridad humana. En primer plano se encuentran las intervenciones en la fase de crisis latente, en la de escalación del conflicto y en la fase inminentemente posterior al mismo. Esencialmente estas intervenciones preparan, apoyan y acompañan procesos de paz, que tienen como objetivo la prevención, el aplacamiento o la resolución de los conflictos armados. Las actividades se desarrollan cerca del conflicto, se concentran en niveles de las jerarquías superiores y medianas, tienen lugar según prioridades regionales y temáticas, utilizan redes de contacto y el *know-how*, se llevan a cabo después de un esmerado análisis de riesgos con la aprobación de las partes y se integran adecuadamente dentro de los esfuerzos internacionales.

Recientemente, las directrices, los objetivos y las prioridades de la resolución de conflictos civiles han sido expuestas detalladamente a la Emba-

jada en un documento oficial que el Consejo Federal necesita para obtener una línea de crédito, y poder llevar así a cabo una serie de medidas destinadas a la resolución de conflictos y al fomento de los derechos humanos. Suiza se ha comprometido a cumplir los siguientes objetivos al respecto. El país quiere:

- jugar *un papel activo como mediador* en el marco de procesos de paz político-diplomáticos y ofrecer buenos oficios adecuados a la realidad actual.

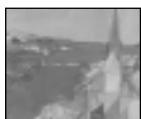
- presentar a la ONU y a otras organizaciones *iniciativas diplomáticas referentes a la política de paz y política humanitaria* o apoyar las mismas con medidas complementarias.

- *elaborar programas eficaces* de resolución de conflictos civiles, orientados a las necesidades de las personas que viven en las regiones conflictivas.

- apoyar de forma activa las misiones de paz multilaterales y acciones bilaterales a través de *expertos suizos* del Equipo de Trabajo de Expertos para el Fomento Civil de la Paz (SEF).

- *crear de forma sistemática asociaciones* con otros Estados que comparten estas ideas, seleccionadas organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y actores de la economía y de la ciencia, con el fin de intercambiar conocimientos y experiencias, influir de forma positiva en los procesos de paz y elevar en conjunto la calidad de las contribuciones destinadas a fomentar la paz. La economía juega para nosotros un papel importante. Es evidente que los actores comerciales multinacionales activos en regiones conflictivas están interesados por lo general en cuestiones tales como de qué forma se evalúan los riesgos, y cómo se puede influir de manera constructiva en el desarrollo de conflictos o en cuestiones relativas a la *corporate social responsibility* (responsabilidad social empresarial).

La resolución de conflictos civiles es un tema muy completo y amplio. Por ello es imperativo del sentido común no querer actuar en todas partes y querer hacer todo. Para evitar esto y siguiendo una organización temática, el Consejo federal ha fijado unos puntos esenciales y quiere desarrollar las capacidades suizas en base a estos puntos. En un primer plano se encuentran los siguientes temas:



S U I Z A

- cuestiones relativas a la constitución, descentralización y división de poderes;
- los medios de comunicación y los conflictos armados;
- temas que se discuten bajo el concepto de seguridad humana (véase texto en el recuadro);
- reforzamiento de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en conflictos armados.

El concepto de Human Security

La política de seguridad internacional se concentra desde hace décadas en la seguridad de los Estados y entre los Estados. En el centro de atención se encontraban la seguridad en las fronteras y la integridad del territorio y de instituciones públicas. Desde los años noventa la forma y los efectos de los conflictos han cambiado radicalmente. Una característica importante de estos nuevos conflictos es que la población civil ya no es sólo víctima de las acciones de guerra, sino que es cada vez más blanco de asociaciones armadas. La separación entre los «combatientes» y la población que no participa directamente en los conflictos, se ha difuminado, y esto supone un nuevo reto para el derecho humanitario internacional. Por ello, numerosos Estados y organizaciones internacionales han comenzado a ampliar el concepto tradicional de seguridad al de *Human Security*.

Bajo el término conceptual de Human Security se desarrollan estrategias política destinadas a proteger mejor a los individuos en este nuevo entorno. Las medidas se concentran por un lado, en la eliminación o limitación de los instrumentos de violencia, por ejemplo en la lucha contra las minas antipersonas, o la adquisición incontrolada de armas ligeras, y por otro lado en la protección de grupos especialmente vulnerables, como niños, mujeres o refugiados internos. Sin embargo, hasta hoy todavía no hay una definición homogénea del concepto de Human Security. Se hace una diferenciación entre una interpretación literal de Human Security, la cual se concentra en aspectos relativos

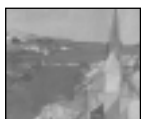
a la violencia (freedom from fear) y otra interpretación más amplia, en la que se incluyen aspectos del Human Development (freedom from want). Ambas interpretaciones tienen en común el planteamiento de situar al individuo en el centro y actuar según las necesidades de seguridad del mismo. Para Suiza, el concepto de Human Security es también de vital importancia y desde hace ya algún tiempo lleva a cabo una política activa en numerosos temas relativos a Human Security, por ejemplo en la lucha contra las minas antipersonas, en la proliferación de armas ligeras, en la creación de un Tribunal Penal Internacional, en las Smart Sanctions (sanciones inteligentes), en la situación de los niños durante los conflictos, en las relaciones con actores armados no estatales (grupos de rebeldes etcétera), en lo referente al cumplimiento del derecho internacional humanitario o a las repercusiones que las empresas multinacionales tienen en los conflictos internos de los estados, y al cumplimiento de Codes of Conduct (Códigos de conducta).

Human Security Network

Desde el año 1998 Suiza participa en la red *Human Security Network*, creada en mayo de 1998 por iniciativa de Canadá y Noruega. La idea base de esta red, en la que participan Canadá, Noruega, Austria, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Chile, Tailandia, Jordania, Malí y Sudáfrica, como observador, es partir de las experiencias de la exitosa campaña a favor de la prohibición de minas antipersonas para poder así desarrollar estas experiencias. Especialmente en el ámbito de la ONU, donde los grupos regionales toman las decisiones, la importancia de la red radica en su dimensión suprarregional y en las definiciones y acentos diferentes que cada uno los miembros representa. Además, la red desempeña la función de un laboratorio de ideas, en el cual se puede discutir sobre cuestiones nuevas que todavía no han sido tratadas ampliamente, sin que sea necesario que esto se materialice directamente en iniciativas diplomáticas oficiales o en conferencias.



S U I Z A



S U I Z A

Durante los últimos años la *Human Security Network* se ha movido en la cuerda floja entre la consolidación y la dispersión. La agenda de la *Human Security*, partiendo de las cuestiones referentes a las minas anti-personas y a las armas ligeras, contiene hoy en día también temas referentes a la educación en derechos humanos, el SIDA, la lucha contra el terrorismo y muchos más. No es posible aplicar iniciativas concretas a todos los problemas. Por otro lado, la red ha creado un sistema de cooperación, información y consultas. Algunos países o grupos de países se concentran en cuestiones específicas: Canadá, Malí y Suiza en las armas ligeras, Chile y Austria en la educación en los derechos humanos y los derechos del niño, Tailandia en el SIDA y Suiza se concentra además en el tema del derecho internacional humanitario. Este año, bajo presidencia austriaca, los temas prioritarios son la educación en los derechos humanos y la situación de los niños en los conflictos armados.

La red ha comenzado también a identificar de forma clara las conferencias internacionales con las que quiere comprometerse, por ejemplo con las conferencias anuales de las partes de la convención para la prohibición de minas antipersonas, en la reunión que tiene lugar después de la Conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas ligeras, o en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja que tendrá lugar en diciembre de 2003 en Ginebra. Además, se han entablado contactos regulares con numerosas instituciones científicas y ONGs dentro y fuera de los países que participan en la red. Suiza ha puesto en marcha y financiado un boletín informativo que informa y mantiene al corriente a todos los círculos interesados sobre novedades y temas actuales (www.hsp.harvard.edu/hpcr/human_security.htm).

El fomento de la paz, un reto para el Estado y la economía

Se sabe por experiencia que una gran parte de los conflictos armados mundiales se producen directa o indirectamente por motivos económicos. Contienda por el reparto de recursos escasos, competencia por ganar posiciones en los mercados, créditos o utilización de infraestructuras, posibilidad de disponer de divisas, ocupación de posiciones de poder estratégicas en la economía nacional, la magnitud y la estructura de la economía de un país constituyen las condiciones decisivas que dan origen al estallido de conflictos. Debido a estos motivos los actores de la economía pueden jugar un papel fundamental en el marco de las estrategias destinadas a la resolución de conflictos.

Las empresas que operan en las regiones involucradas en los conflictos muchas veces se ven confrontadas con la cuestión de cómo sus inversiones se repercuten en las relaciones de los poderes locales, o si incluso estas inversiones contribuyen al fortalecimiento de las llamadas economías de guerra. A las empresas que tienen una perspectiva a largo plazo, les interesa en general que los conflictos armados puedan ser evitados o que se solucionen de forma pacífica. La guerra y la inestabilidad producen costes a las empresas e imposibilitan un buen desarrollo económico.

Actualmente los tiempos en los que se llevaba a cabo un fomento de la paz en solitario ya han pasado. El fomento de la paz se realiza en unión con otros. Suiza depende para ello de socios fuertes y competentes que ayudan a formular la política suiza para la paz, a desarrollar estrategias y a aplicarlas tanto en Suiza como en el ámbito internacional. La colaboración con actores económicos también ha cobrado más importancia en los últimos años. Está previsto intensificar estas relaciones en el futuro con el objetivo de aprovechar de la mejor forma posible el potencial de las empresas como actores en el fomento de la paz. Al fin y al cabo los actores estatales y las empresas tienen el mismo objetivo: un mundo más estable y más pacífico en el que los conflictos puedan ser resueltos a través de medios no violentos.