

La política de prevención de conflictos de la UE 10 años después de Gotemburgo

¿En la vanguardia o a la deriva? 10 años desde el Programa de Prevención de Conflictos de la UE

N. 01 · Junio 2011
ISSN 2014-2765

Julia SCHÜNEMANN

Tras la adopción del Programa Gotemburgo para la Prevención de Conflictos Violentos en 2001 la Unión Europea (UE) ha dado pasos significativos. Sin embargo, diversos obstáculos institucionales, un establecimiento de prioridades deficiente y un compromiso político demasiado tibio han constituido impedimentos fundamentales para que la UE concrete sus ambiciones de convertirse en un actor global más eficaz en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz. La práctica de la UE aún refleja un enfoque excesivamente reactivo en la gestión de crisis en lugar de una auténtica perspectiva de prevención de conflictos. Este documento, dirigido principalmente a los responsables de la formulación de políticas y toma de decisiones de la UE y de sus Estados Miembros, sostiene que la UE tiene que realizar un cambio que va desde la mera gestión de crisis hacia un mayor énfasis en la prevención de conflictos, maximizando así su ventaja comparativa. Ello exige establecer prioridades claras y mejorar el sistema de alerta temprana de la UE. La prevención de conflictos debe integrarse de manera transversal en toda la acción exterior europea y constituir un pilar fundamental del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En principio, el Tratado de Lisboa y el SEAE representan una oportunidad única para mejorar la coherencia y la eficacia de la UE como actor global. Ahora bien, ¿realmente se está aprovechando esta oportunidad?

Contexto

Un alto número de países y de regiones socios de la UE se encuentra en riesgo de conflicto violento, está afectado por conflictos o bien atraviesa situaciones de post-conflicto. La prevención de conflictos es un objetivo explícito de la acción exterior de la UE, en este sentido la adopción del Programa de Gotemburgo para la Prevención de Conflictos Violentos de 2001 representa un hito. No obstante, su implementación no ha estado a la altura de los avances logrados en el nivel político-estratégico. En la actualidad la UE tiene dos opciones: hacer valer su ventaja comparativa

incrementando de este modo su importancia en el escenario internacional o bien arriesgarse a ser relegada a un papel periférico con menor importancia que otros actores globales clave en el ámbito de la gestión de crisis.

La prevención de conflictos como prioridad de las relaciones exteriores de la UE

La adopción del Programa de Gotemburgo refleja el creciente reconocimiento en el seno de la UE de que la prevención de conflictos eficaz requiere dirigirse a las causas profundas del conflicto y de la inestabilidad

desde el primer momento y de una forma amplia, más que a través de un enfoque reactivo y ad hoc. En concreto, el fracaso de la comunidad internacional para primero evitar, y luego resolver, tanto el conflicto de la antigua Yugoslavia como el genocidio de Ruanda de 1994 reforzó esta tendencia.

La prevención de conflictos hace referencia a un conjunto de acciones emprendidas a corto, medio y largo plazo con el fin de anticipar y evitar la emergencia de un conflicto violento. Resulta mucho más eficaz que la gestión de crisis y cuenta con mayores probabilidades de tener un impacto sostenible (Brown & Rosecrance, 1999; Lund, 1996). A pesar de ello, a menudo el compromiso internacional, incluido el de la UE, solo se ha producido cuando los conflictos ya han estallado y los costos militares, económicos y políticos son incomparablemente más altos. La ventaja comparativa de la UE respecto de otros actores, incluidos Estados Unidos (EEUU), las Naciones Unidas (ONU) o incluso algunos Estados Miembros de la UE, radica en su capacidad para la prevención de conflictos, la gestión civil de crisis y la construcción de la paz. Dado que la UE es el proveedor más importante de ayuda oficial para el desarrollo con delegaciones en todo el mundo, dispone de una capacidad de alcance única en muchos países frágiles y/o afectados por conflictos. Asimismo, el hecho de que a veces la UE sea percibida como un actor de bajo perfil político, puede en algunos casos resultar una ventaja a la hora de llevar a cabo acciones en materia de prevención de conflictos en contextos sensibles.

El artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE) sostiene que mediante su acción exterior la UE tiene que “mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional”.¹ En consecuencia, el Programa de Gotemburgo fija la mejora de la capacidad, la efectividad y la coherencia de la UE en materia de prevención de conflictos como una prioridad política, e identifica como clave los siguientes retos:

- Establecer prioridades políticas claras para acciones preventivas;
- Mejorar la coherencia en la acción y en las políticas de alerta temprana;
- Mejorar los instrumentos de prevención en el corto y el largo plazo;
- Construir asociaciones eficaces para la prevención.

A lo largo de la última década, la UE ha avanzado en todas y cada una de las áreas prioritarias antes mencionadas, aunque con ritmos diferentes y resultados desiguales. El enfoque general aún sigue siendo excesivamente reactivo y centrado en la gestión de crisis en lugar de en la prevención de conflictos. Por ejemplo, el volumen de personal de la UE dedicado a la gestión de crisis supera con creces al que trabaja en la

prevención de conflictos. Aún faltan prioridades políticas claras para la prevención de conflictos y la acción preventiva, también son deficientes la definición de responsabilidades, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas cuando no se actúa. En este sentido, se requiere un liderazgo más pronunciado desde arriba. La capacidad de la UE en materia de alerta temprana ha mejorado, pero el sistema aún está poco integrado y la notoria brecha entre alerta y respuesta resulta demasiado amplia. La gestión de la información y el análisis en materia de conflictos no es óptima, y no se explota al máximo el potencial de las herramientas de alerta temprana disponibles (Montanaro & Schünemann, 2011). La UE ha mejorado los instrumentos ya existentes para la prevención a corto y largo plazo y ha creado otros nuevos, pero dichos instrumentos más bien existen paralelamente en lugar de responder a una lógica estratégica única.

Análisis

Avances significativos en el marco político

Existe un importante avance en relación al marco político a pesar de que no sea una garantía para una actuación coherente. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre y la evolución hacia una noción más restringida de la seguridad éste avance no constituye un éxito menor. En efecto, la Estrategia de Seguridad de la UE de 2003 y su revisión de 2008 subrayaron el compromiso de la Unión Europea con la prevención de conflictos. Una serie de Comunicaciones de la Comisión, Conclusiones del Consejo así como la vigencia de diversos conceptos reflejan la centralidad que la prevención de conflictos tiene en la acción exterior de la UE. Por ejemplo todo ello resulta de aplicación en situaciones de fragilidad, en contextos con un fuerte vínculo entre seguridad y desarrollo, en marcos de Reforma del Sector de Seguridad (RSS), Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), niños y conflictos armados, armas pequeñas y ligeras, mediación y diálogo, mujeres, paz y seguridad, etc. Asimismo, el concepto de la justicia transicional —vital para la prevención de conflictos— también ha ganado terreno en los últimos años.

La prevención de conflictos como concepto y principio rector se encuentra ampliamente reflejada en el marco político de la UE, acorde al cual también se crearon una serie de nuevos instrumentos, procedimientos y estructuras. No obstante, aún persisten deficiencias, tanto a nivel estratégico como en el nivel de la implementación. La UE carece de una definición del concepto de prevención de conflictos, por no hablar de una estrategia con prioridades políticas claras y directrices prácticas sobre como articular e implementar los diferentes instrumentos y políticas de

¹ Véase también el artículo 10A, “Disposiciones generales relativas a la acción exterior europea”, Tratado de Lisboa.

una forma coherente. Por lo tanto, la implementación del Programa de Gotemburgo continua coja.

Más flexibilidad a través del Instrumento de Estabilidad

La creación en 2007 del Instrumento de Estabilidad (IfS, en sus siglas en inglés) es la innovación más importante desde Gotemburgo. Gracias a su componente no programable y de corto plazo, la UE ha mejorado considerablemente su rapidez y flexibilidad a la hora de implicarse en la prevención de conflictos, la estabilización política post-conflicto o la recuperación inicial post-desastre. En general, se considera que el IfS es un éxito, si bien es cierto que su impacto potencial se encuentra limitado por un presupuesto relativamente modesto de 2.06 miles millones de euros (2007-2013). Más de dos tercios de estos fondos son destinados a actividades a corto plazo, incluidas las de

La creación en 2007 del Instrumento de Estabilidad (...) es la innovación más importante desde Gotemburgo

mediación, facilitación y diálogo; apoyo a procesos electorales y justicia transicional; recuperación inicial; apoyo a los componentes civiles de misiones integradas para el mantenimiento de la paz y misiones de estabilización y monitoreo.

La rápida respuesta de la UE en apoyo de la resolución de la crisis política de Kirguistán en abril de 2010 puede ilustrar el potencial valor añadido del IfS. Solo un día después del alzamiento popular y el derrocamiento del expresidente de Kirguistán Kurmanbek Bakiev, la UE, en coordinación con la ONU y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) estaba lista para respaldar de manera eficaz al gobierno provisional en sus esfuerzos por establecer un sistema democrático. Las primeras actividades incluyeron la confección de un borrador para una nueva Constitución y asistencia en el proceso de reforma constitucional. Éste último culminó con la aprobación de la nueva Constitución en un referéndum en junio de 2010, el cual, por su parte, permitió la celebración de elecciones parlamentarias transparentes e imparciales en octubre de 2010, así como la restauración de las instituciones estatales legítimas.

Integrar la prevención de conflictos de manera transversal en la cooperación para el desarrollo de la

UE solo se ha conseguido de forma parcial a lo largo de la última década. Ni el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) ni el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) realizan ninguna referencia clara a la prevención de conflictos, mientras que el Acuerdo de Cotonou con los países de África, Caribe, y Pacífico (ACP), sí que lo hace. En Uganda, por ejemplo, esto se ha traducido en una programación sensible a los conflictos, pero en otros casos no deja de ser más que retórica. En efecto, no todos los Documentos de Estrategia de País (DEP) —instrumento crucial para la programación estratégica— incluyen un análisis exhaustivo del conflicto. Además, los DEP suelen carecer de un examen riguroso desde la perspectiva de la seguridad que incluya amenazas transnacionales y transregionales. Teniendo en cuenta que la adopción del DEP exige el acuerdo previo entre la UE y los respectivos gobiernos contraparte, a menudo se esquivan los temas sensibles.

Se requiere un mayor grado de investigación sobre el impacto de los acuerdos comerciales entre la UE y terceros países respecto de las dinámicas de los conflictos. De hecho, es crucial que todas las políticas y actividades exteriores de la UE sean diseñadas a partir de un sólido análisis de conflictos. Esto permitiría también que los potenciales conflictos de intereses entre distintas políticas se evalúen rigurosamente. En este contexto, el firme compromiso de la UE con el Proceso de Kimberly es una buena práctica, que además demuestra lo que puede conseguirse cuando la sociedad civil, el sector público y el privado reman en la misma dirección.

Obstáculos institucionales

No hablar con una sola voz; es decir, no actuar de manera coherente, ha sido un obstáculo importante en el desarrollo de la UE como actor global. La prevención de conflictos eficaz requiere que se usen de forma coherente todos los instrumentos disponibles: políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, económicos y comerciales, de gestión de crisis civiles y militares. Pero bajo el andamiaje institucional de la UE anterior al Tratado de Lisboa estos instrumentos pertenecían a instituciones insuficientemente coordinadas que no necesariamente respondían a los mismos objetivos. La separación entre la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESC/PESD) y las competencias comunitarias torpedeaban el objetivo de lograr una programación conjunta. Mientras que la Comisión se mostraba más proclive a la promoción de la prevención de conflictos y la construcción de la paz, el Consejo, dominado por los Estados Miembros, permanecía escéptico inclinándose fuertemente hacia

la gestión de crisis. En el caso de Somalia, por ejemplo, las medidas contra la piratería y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad somalíes se encuentran completamente desvinculados de los aspectos políticos de la ayuda para el desarrollo que provee la UE. Los intereses pesqueros de ciertos Estados Miembros minaron llegar a un acuerdo para llevar a cabo un enfoque integral. El predominio del mínimo

[...] es crucial que todas las políticas y actividades exteriores de la UE sean diseñadas a partir de un sólido análisis de conflictos

denominador común ciertamente no conduce a una acción preventiva eficaz, como demuestran los casos de Sudán, la República Democrática del Congo o Kenia. El caso de Libia es el ejemplo más reciente de la falta de unidad europea en el ámbito de la política exterior. Por otro lado, cuando los intereses coinciden, la UE puede actuar de manera eficaz. Su respuesta a la crisis de Georgia de 2008 combinó con éxito la actuación diplomática al más alto nivel, que facilitó un alto el fuego a través del rápido despliegue de una misión civil de monitoreo. Mediante el IfS, la UE estableció programas de rehabilitación para personas desplazadas y apoyó a la sociedad civil, un Representante especial de la UE supervisó las conversaciones de paz posteriores. Sin embargo, una vez más, fue necesaria una crisis grave para que la UE finalmente actuara. En 2005-2006, la UE fracasó a la hora de prestar apoyo político al diálogo entre Rusia y Georgia echando a perder así la oportunidad de llevar a cabo medidas de acción preventiva en su entorno regional próximo.

Muchos Estados Miembros se inclinan hacia la gestión de crisis, por razones de visibilidad política pero también debido a la presión para actuar generada por las crisis agudas. En este contexto, cabe señalar que las acciones orientadas a la prevención y la gestión de crisis compiten por los mismos escasos recursos. En general, los políticos no sienten la misma presión para actuar ante los conflictos latentes, lo que explica que movilicen relativamente pocos recursos destinados a la prevención. En el proceso de toma de decisiones políticas y dada la falta de predictibilidad del resultado de la acción preventiva, suele pesar más el cálculo de riesgos políticos inmediatos que el riesgo relativamente impreciso de la inacción que, además, solo se plasmará a medio o a largo plazo. De este modo y debido al previsible futuro estallido de conflictos violentos se

generan múltiples costos, que a su vez son potencialmente mucho más elevados. El análisis de costes y beneficios no sigue una lógica racional y difiere del objetivo final de la prevención de conflictos: la dimensión de los costes inmediatos recibe una atención desproporcionada, mientras que se relegan o se desatienden, por razones políticas, los potenciales costes a largo plazo. Asimismo, los supuestos beneficios inmediatos de una implicación precipitada y escasamente meditada con frecuencia triunfan sobre los beneficios a largo plazo de la prevención. Ante esta situación, es vital determinar y transmitir mejor los costes de la inacción en caso de que no se recurra a la prevención, así como los beneficios concretos de una prevención exitosa en tanto costes evitados.

Alerta temprana: el vínculo pendiente²

El Programa de Gotemburgo reconoce que la alerta temprana eficaz es crucial para prevenir conflictos. La alerta temprana advierte a los responsables políticos sobre la potencial emergencia, escalada o reaparición de un conflicto violento, y puede constituir una herramienta para gestionar los objetivos y prioridades políticos. La alerta temprana es una condición *sine qua non* de la toma de decisiones informada. Diez años atrás, la UE no contaba con un sistema interno para la detección temprana de conflictos violentos. Desde entonces, el Consejo y la Comisión han desarrollado nuevos mecanismos y herramientas que, sin embargo, no operan aprovechando plenamente toda su capacidad ni están lo suficientemente conectados y/o funcionando de manera complementaria. En general, las herramientas existentes a menudo se basan en

La alerta temprana es una condición *sine qua non* de la toma de decisiones informada

fuentes estructuralmente pobres, carecen del uso de técnicas como el análisis prospectivo y la elaboración de escenarios así como la integración suficiente de factores económicos, étnicos, políticos y de seguridad, etc. Por otra parte, los mecanismos para informar y comunicar las alertas son inadecuados.

El Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia (SITCEN), el cuerpo de inteligencia de la UE, depende de los insumos de los Estados Miembros. Estos, contrarios al espíritu de una comunidad de inteligencia, tienden a retener la información más relevante y a compartir la menos significativa. Esto

² Este apartado se basa en Montanaro y Schünemann, 2011.

compromete la calidad de los productos de inteligencia del SitCen. Atendamos por ejemplo a la llamada “Watch List” (Lista de monitoreo). Se trata de una visión general semestral sobre un número flexible de países y regiones acordado por el Comité de Política y Seguridad (CPS), está muy politizada y principalmente refleja el mínimo denominador común de los 27 Estados Miembros. El documento está basado en las amenazas definidas en la Estrategia de Seguridad de la UE, pero dado que éstas están indicadas de manera demasiado amplia no sirven para la planificación y la toma de decisiones eficaces. Esto, en combinación con las carencias en materia de análisis prospectivo, elaboración de escenarios y priorización, explica la utilidad limitada de la “Watch List” como una herramienta de alerta temprana. La Comisión ha desarrollado su propia infraestructura, en concreto, el “Crisis Room” (Gabinete de crisis). En él, los analistas producen alertas a partir de los insumos que aportan las delegaciones de la UE, los “Regional Crisis Response Planning Officer” (personal regional de

[...] parece que la incertidumbre actual estaría perjudicando el incipiente giro de la gestión de crisis hacia un mayor énfasis en la prevención de conflictos

planificación de respuestas a las crisis) (RCRPO, en sus siglas en inglés) y la inteligencia de fuentes abiertas (OSINT, en sus siglas en inglés). Tariqa, una sofisticada aplicación de soporte para la alerta temprana, cualitativa y cuantitativa, debiera permitir realizar análisis de conglomerados o clusters y análisis prospectivos. Sin embargo, el “Crisis Room” nunca ha contado con suficiente personal (en el momento de elaborar este escrito únicamente cuenta con seis personas).

Con el fin de crear asociaciones eficaces para la prevención de conflictos, la UE ha promovido diálogos entre sus funcionarios y los de la ONU, como por ejemplo, sobre la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. Asimismo, ha fomentado la cooperación con otros organismos internacionales en materia de paz y seguridad, especialmente con la Unión Africana (UA) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, en sus siglas en inglés). Dicha cooperación engloba actividades de capacitación para mejorar la preparación y capacidad de maniobra ante las crisis de los socios ejecutores, como la UA o la Liga Árabe o representantes de la

sociedad civil. La UE creó el Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF, en sus siglas en inglés), que, principalmente, subvenciona operaciones militares africanas de mantenimiento de la paz. En paralelo, sería deseable un mayor énfasis sobre la importancia de los componentes civiles así como sobre la capacitación de las instituciones africanas. Dado los limitados recursos financieros y humanos de la UE, la capacitación es una forma rentable de estar presente en todo el mundo, que también debería llevarse a cabo a nivel local y comunitario.

Lisboa y el SEAE: ¿oportunidad de oro?

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 y la reciente creación del SEAE aparentemente eliminó los principales obstáculos legales e institucionales para que la UE se convirtiera en un actor global más eficaz en la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Sin embargo, todavía existen escollos importantes. Esencialmente, cabe mencionar la falta de voluntad, compromiso y liderazgo políticos, de prioridades y responsabilidades claras, mecanismos de rendición de cuentas y de recursos adecuados. De hecho, la creación del SEAE pone de relieve la existencia de un vacío institucional. La Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Catherine Ashton, enfatiza su compromiso con la prevención de conflictos, aunque a su vez se producen pocos avances tangibles debido a las múltiples maniobras burocráticas por tener control e influencia. En abril de 2011, Ashton detuvo la revisión del Programa de Gotemburgo, un ejercicio entre diversos actores iniciado en enero de 2010 con la finalidad de crear un documento actualizado sobre prevención de conflictos para junio de 2011. La explicación oficial de que el SEAE se concentraría en llevar a cabo tareas concretas y orientadas a la acción en zonas de crisis inminente o en curso parecía desvelar la continuación de la preferencia por la gestión de crisis y no por su prevención. Asimismo, persistía la duda sobre cómo se ejecutarían dichas acciones concretas de manera eficaz sin que existieran directrices políticas desde arriba. El planteamiento de Ashton despertó las críticas de diversos actores, incluidos el Parlamento Europeo, ciertos Estados Miembros y otros actores relacionados con la construcción de la paz. En el momento de redactar este texto y aunque no se haya podido confirmar de manera oficial, parece que dichas críticas han dado paso a debates en el seno del SEAE sobre la posibilidad de elaborar una especie de directrices prácticas para fomentar la operatividad del marco político de prevención de conflictos de la UE. Asimismo, Ashton decidió congelar el Plan de Actuación sobre fragilidad, seguridad y desarrollo,

preparado por la Comisión entre 2009 y 2010. Con independencia del resultado final, parece que la incertidumbre actual estaría perjudicando el incipiente giro de la gestión de crisis hacia un mayor énfasis en la prevención de conflictos.

Recomendaciones políticas

1. La prevención de conflictos deber ser central en el trabajo del SEAE

Es preciso incrementar los recursos, no recortarlos. El Parlamento Europeo debería ejercer todo su poder de control presupuestario en lo concerniente a esta cuestión. La Dirección para la Prevención de Conflictos y la Política de Seguridad del SEAE depende de una dotación de personal adecuada para poder operar como centro neurálgico especializado en materia de conflictos dentro del SEAE. En este sentido, sería recomendable la creación de puestos de asesores en conflictos (Woollard, 2001). La actual dotación de personal de la Unidad de Construcción de Paz, Prevención de Conflictos y Mediación (que en el momento de escribir estas líneas está formada por tan solo cuatro funcionarios) está lejos de ser adecuada. Convendría, además, crear más cargos RCRPO en países y regiones frágiles y que estén afectados por conflictos. Los RCSPOs deberían estar investidos con un mandato de prevención de conflictos bien definido.

2. Toda la acción exterior de la UE debe contar con información procedente del análisis de conflictos

La prevención de conflictos debe seguir realizándose tanto por medio de actividades específicas como por programas de desarrollo generales de larga duración. Todas las políticas y actividades exteriores de la UE deben contar con información procedente del análisis de conflictos y requieren de constantes reanálisis que permitan detectar y mitigar potenciales conflictos de intereses. Bajo el Tratado de Lisboa, la programación estratégica conjunta para los DEP será una realidad. Estos deben contar con un análisis de conflictos exhaustivo. Los asuntos políticamente sensibles pueden ser tratados en anexos confidenciales, en los cuales los Jefes de Delegación incluyan información y análisis sobre las causas profundas y dinámicas del conflicto.

3. La UE debe mejorar aún más la flexibilidad de sus instrumentos a largo plazo

Dentro del próximo marco financiero plurianual (2014-2019), resulta recomendable aumentar el presupuesto del IfS, en particular para sus actuaciones no programables y a corto plazo. La UE aún necesita mejorar la flexibilidad de sus instrumentos de desarrollo a largo plazo para poder responder de forma eficaz a las circunstancias altamente volátiles en contextos frágiles y afectados por conflictos. Las causas estructurales tienen que permanecer en el punto de mira de las actividades de prevención de conflictos y de construcción de la paz. Los programas SSR y DDR exigen unos niveles especialmente altos de apropiación local para promover reformas estructurales y sostenibles en el tiempo. A su vez, la apropiación local eficaz implica el reto de comprometerse más estrechamente con la sociedad civil y la población locales.

4. Resulta crucial mejorar el sistema de alerta temprana de la UE

La alerta temprana es clave para prevenir los conflictos violentos; constituye la base de un análisis contrastado y de una planificación y toma de decisiones eficaces. La UE tiene que explotar al máximo el potencial de sus herramientas de alerta temprana ya existentes, mejorar su calidad y entretener todos los hilos de información y análisis. El proceso incipiente para reformar la “Watch List” es muy necesario. La fusión prevista entre el SITCEN y el “Crisis Room” no debería posponerse más.

5. Es necesario actualizar el Programa de Gotemburgo

El Programa de Gotemburgo sigue teniendo validez, pero hay que actualizarlo para que tenga relevancia y la UE lo pueda poner en práctica, en particular el SEAE. Dicha actualización debería incorporar las innovaciones en el marco político de la UE para la prevención de conflictos, prioridades claramente definidas así como directrices prácticas para asegurar su operatividad en el contexto institucional post-Lisboa. Además, habría que establecer cronogramas y puntos de referencia claros para la evaluación.

Conclusiones

La UE dispone del marco político y los instrumentos necesarios para satisfacer su compromiso de construir un mundo más seguro y pacífico. Diez años después de Gotemburgo, la UE tiene que emprender un debate honesto sobre las amenazas existentes, sus intereses y prioridades en un contexto de escasos recursos. El establecimiento de las prioridades debe sustentarse en información y análisis contextualizados y contrastados con la realidad. La UE tiene que realizar un cambio que va desde la mera gestión de crisis hacia un mayor énfasis en la prevención de conflictos. Es aquí donde radica su ventaja comparativa. Pero aún queda mucho por hacer para convencer a los políticos del valor añadido de la prevención. Perder la oportunidad que ofrece el Tratado de Lisboa y la creación del SEAE para actuar con mayor cohesión y eficacia significa arriesgarse a ser relegado a jugar un papel periférico en el escenario internacional y, en última instancia, a perder credibilidad.

Referencias

Brown, Michael E., y Rosecrance, Richard N. (eds.), *The costs of conflict: prevention and cure in the global arena*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1999.

Lund, Michael S., *Preventing violent conflicts. A strategy for preventive diplomacy*, Washington DC, United States Institute of Peace (USIP), 1996.

Montanaro, Lucia, y Schünemann, Julia, *Walk the Talk. The EU needs an effective Early Warning system to match its ambitions to prevent conflict and promote peace*, Initiative for Peacebuilding - Early Warning, 2011. Disponible en: <http://www.ifp-ew.eu/publications/index.php>

Woollard, Catherine, *EPLO Review of the Gothenburg Programme*, 2011. Disponible en: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Wor king%20Groups/SEAE/EPLO_Review_Gothenburg_P rogramme.pdf

SOBRE LA AUTORA:

La doctora Julia SCHÜNEMANN es investigadora y consultora independiente en temas de paz y conflictos y colabora ocasionalmente con el ICIP (juliaschuenemann@gmail.com).

RENUNCIA DE RESPONSABILIDAD:

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las del ICIP.

INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ

El Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) es una institución pública, y a su vez independiente, cuyo propósito principal es promover la cultura de paz y facilitar la resolución pacífica y la transformación de los conflictos violentos. Las actividades del ICIP están relacionadas con la investigación, la transferencia de conocimiento y la difusión de ideas, así como con la intervención sobre el terreno. El ICIP presta una especial atención a la promoción de investigaciones originales—no solo desde el campo teórico, sino también en la aplicación práctica de soluciones. La publicación de la serie de *Policy Papers del ICIP* se enmarca en este contexto.

www.icip.cat / icip@gencat.cat