

Consolidación y construcción de la paz y nuevos rostros de la violencia: la evolución de la teoría y de la práctica dos décadas después del fin de la guerra fría

Peacebuilding and new dimensions of violence: the evolution of theory and practice 25 years after the end of the cold war

RAFAEL GRASA HERNÁNDEZ

*Profesor titular de Relaciones Internacionales
Universitat Autònoma de Barcelona*

SUMARIO: 1. CONTEXTO DE SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN. ACLARACIONES CONCEPTUALES. 1.1. *La posguerra fría y su impacto en agenda global, en la seguridad y en la conflictividad violenta.* 1.2. *Aclaraciones conceptuales acerca de los conflictos: análisis e intervención.* 2. EL CONTEXTO DE SURGIMIENTO DE UN PROGRAMA DE PAZ Y LA EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y DEL CONSENSO SOBRE LA PAZ LIBERAL. 2.1. *Contexto de surgimiento y evolución.* 2.2. *Consenso sobre la paz liberal y debates al respecto.* 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: DE LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO A LOS MODELOS Y PRÁCTICAS. 3.1. *Hacer las paces versus construir la paz.* 3.2. *Construcción de la paz versus reconstrucción o recuperación posbélica.* 3.3. *Construcción de la paz: agenda a acorto plazo versus proceso.* 3.4. *El enfoque de construcción de paz surgido en y desde las NNUU.* 3.5. *La construcción de paz entendida como proceso de transformación de conflictos en clave estratégica.* 4. UN BALANCE PROVISIONAL: ¿MODELOS EN CONFLICTO VERSUS MODELOS ALTERNATIVOS? 5. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN. El texto parte de los cambios acaecidos en el sistema internacional en la posguerra fría y de las tendencias que afectan a la conflictividad armada y a la presencia de la violencia directa en el mundo. Posteriormente, se establecen una serie de precisiones conceptuales en torno a las nociones de conflicto y a las herramientas de análisis e intervención acerca de los mismos. En un segundo momento, el texto se ocupa del contexto de surgimiento de *Un Programa de Paz* y su noción de construcción de paz, que se enmarca en el consenso sobre la paz liberal y su cristalización en el sistema de las Naciones Unidas, delimitando además los

campos semánticos de los conceptos que se han ido acuñando para referirse a ella. En tercer lugar, se pasa revista a la definición, del concepto, los modelos y las prácticas de la noción, mediante diversas distinciones y análisis y un examen pormenorizado de dos grandes enfoques, el multidimensional de Naciones Unidas y el basado en el objetivo de transformación de los conflictos. En cuarto lugar, se analizan los modelos complementarios y alternativos, para mostrar, como anticipo de la conclusión, que se puede optar por una versión mixta, desideologizada y plural, de construcción de la paz estratégica. La conclusión señala un programa de trabajo futuro a ese respecto.

ABSTRACT. The paper analyzes the changes in the post-cold war international system, particularly the trends that affect the armed conflicts, wars and another forms of direct violence. After, the paper conceptualizes different notions related to conflict analysis and conflict resolution. In a second moment, the reconstructs the context of emergence of *An Agenda for Peace* (1992), the notion of peacebuilding and the relationship of all with the liberal peacebuilding consensus and its crystallization and operationalization in the United Nations system. In third place, the paper analyzes the different approaches and practices evolved from the original idea of peacebuilding, with a particular emphasis in two major approaches, the multidimensional United Nations approach and the conflict transformation model. In fourth place, it reviews the existing complementary and alternative models. As a concluding remarks, the paper proposes a mixed version of strategic and local peacebuilding and conflict transformation approach and enumerates the agenda for the future.

Palabras clave. Construcción de paz; transformación de conflictos; operaciones de paz; nueva conflictividad armada y nuevos tipos de violencia.

Key words. Peacebuilding; conflict transformation; peace operations; new armed conflict; new types of violence.

El año 1992, justo en medio del período 1990-1994 en que el Consejo de Seguridad autorizó más operaciones de paz que durante toda la guerra fría, y a resultas de una inusual reunión del Consejo a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, se encargó al secretario general Boutros Boutros Ghali un informe sobre el nuevo contexto de la paz y la seguridad en el mundo de posguerra fría y el papel que debía jugar NNUU. El resultado acabó siendo *Un Programa de Paz*, dónde, entre otras cosas se recuperó y dio nuevo significado al concepto de “*peacebuilding*” (construcción de la paz)¹ acuñado unos años antes por Johan Galtung, en contraposición a

1. Conviene empezar con una precisión terminológica, la expresión “*peacebuilding*”, inicialmente utilizada por Johan GALTUNG, se ha usado mucho desde que *Un programa de paz* (1992), la recuperará y popularizará. Ahora es ya un término imprescindible, que se da por descontado. No obstante, plantea dos problemas, menores, pero que deben tenerse en cuenta. Primero, que al ser un neologismo en una lengua como el inglés muy tolerante con ellos, la encontramos escrita de tres formas diferentes en diferentes textos (a saber: *peace-building*, *peace building*, *peacebuilding*). Consideraremos las tres grafías sinónimas aunque la más acepta-

“peacekeeping” (mantenimiento de la paz) y *“peacemaking”* (establecimiento de la paz). A partir de entonces, las expresiones “consolidación de la paz” o bien “construcción de la paz” han estado bien presentes en la agenda internacional. También a partir de ese momento se fue creando un complejo marco conceptual, programático y práctico, en particular en el marco de las NNUU, que ha dado en llamarse el “consenso sobre la construcción de la paz liberal” y que desde hace unos años está sometido a revisión crítica.

No obstante, en más de dos décadas, las cosas han cambiado mucho, como veremos, lo que aconseja empezar, antes de adentrarse en el significado y práctica de la construcción de la paz, por un apartado contextual y conceptual, eso sí, contenido e instrumental.

1. CONTEXTO DE SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN. ACLARACIONES CONCEPTUALES

El mundo ha cambiado fuertemente en las últimas décadas y ese cambio se refleja en la esfera internacional de forma clara, 25 años después del fin de la guerra fría y 22 después de la publicación del mencionado *Un Programa de Paz*.

1.1. LA POSGUERRA FRÍA Y SU IMPACTO EN AGENDA GLOBAL, EN LA SEGURIDAD Y EN LA CONFLICTIVIDAD VIOLENTA

De hecho, el cambio del sistema internacional no ha concluido y diferentes acontecimientos, entre ellos la crisis económica y financiera iniciada en el 2007, lo están acelerando. Dichos cambios generan nuevos contextos y nuevos retos en el sistema internacional, al transformarse la agenda, los actores y las interacciones de conflicto y de cooperación que se dan en las relaciones internacionales. Asistimos a la progresiva sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, por un sistema social globalizado, en que se producen fenómenos parcialmente contradictorios a la vez: globalización, regionalización,

da, y la preferida por mí, es *“peacebuilding”*. Segundo, en el marco de Naciones Unidas, la traducción usual en las lenguas latinas oficiales desde 1992 fue “consolidación de la paz”, una decisión que obviamente se ha mantenido en los documentos posteriores. No obstante, en el mundo académico y en el mundo de las prácticas de paz y de desarrollo, suele usarse “construcción de la paz”, por verter el término original de forma más literal, y, sobre todo, porque el propio texto de Boutros Ghali dejaba clara que la tarea de *“hacer peacebuilding”* era susceptible de ejecutarse antes, durante y después de la fase violenta del conflicto. Y tal cosa casa mejor con el campo semántico de “construir” que no el de consolidar (limitado temporalmente y que exige punto de partida previo). En cualquier caso, a lo largo del documento usamos, como suele hacerse habitualmente, construcción de la paz, que incluye consolidación de la paz.

fragmentación y localización. Y naturalmente esos contextos y retos afectan a la esfera de la seguridad en la que debemos insertar el debate actual sobre los retos de la agenda teórica y práctica de la construcción de la paz.

Podemos resumir los ejes básicos de ese cambio, a efectos del presente texto, así: a) en el centro del sistema se encuentran ahora los factores económicos, ya no los políticos; b) la concepción del poder se ha transformado, así como la distribución y difusión del mismo, a nivel de estados, regiones y de actores transnacionales y no gubernamentales; c) los países emergentes, y en general el Sur, están ganando una creciente centralidad, cuantitativa y cualitativa; d) el desarrollo, entendido ya de forma plural y no sólo como crecimiento económico, está en el centro de las preocupaciones del sistema, más que antes, junto con los nuevos rostros de la pobreza y la desigualdad; e) ha surgido una nueva concepción de la seguridad –entendida como proceso multidimensional, orientada también a las personas y no sólo a las naciones–, que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia.

Adicionalmente, ha cambiado la concepción y la práctica del poder, así como su difusión y las relaciones de poder entre los actores. Por un lado, el poder fundamental procede ahora de lo que se ha llamado “poder estructural”² (la capacidad de conformar las reglas de juego) y “poder suave”³ (la capacidad de persuadir, de convencer), con una clara erosión del poder “duro” (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende sólo, o no tanto, de lo que tienes (poder como recursos), sino de tus relaciones (poder relacional), de tu capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de tu capacidad de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para otros actores (poder “suave”). Por otro, se están alterando las estructuras del poder internacional mediante la combinación de tres fenómenos, interrelacionados: 1) la debilitación progresiva, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte; 2) la creciente centralidad de potencias emergentes (BRICS, por ejemplo), con sistemas débiles de articulación entre ellas y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento; 3) la presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las diferentes dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica...)⁴.

2. Aludo al concepto acuñado por Susan Strange en *States and Markets*, Londres, Pinter, 1988.
3. Ambas expresiones han sido popularizadas por Joseph Nye en diferentes títulos. Véase en particular, por su presentación conceptual, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.
4. Véase Rafael GRASA, “Cambio y continuidad en el sistema y la sociedad internacional: los impactos de la crisis económica y financiera”, la obra colectiva,

Esos cambios de la estructura del poder internacional pueden describirse, en tanto que tendencia fuerte, como una “des-occidentalización” del mundo, con una presencia creciente –no sólo económica– del Sur y del Oriente, un trasvase del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico. Existen, sin embargo, dudas acerca de si el futuro lleva hacia una situación de reparto del poder crecientemente multipolar, a un “G-2” (con EEUU y China al frente) o incluso a un “G-0”, un orden en el que ningún estado u organismo multilateral quiera o pueda gobernar el sistema.

Los cambios afectan particularmente a los dos bienes públicos básicos que deben proveer los estados, el bienestar o desarrollo y la seguridad, en particular, física, de la ciudadanía. No nos ocuparemos en este contexto de los cambios relativos al desarrollo, entendido como proceso multidimensional orientado a satisfacer necesidades humanas mediante actores privados y públicos, que sigue ocupando una posición central en el sistema, concebido como un derecho humano. Sí, empero, de los que tienen que ver con la seguridad y la gestión de la conflictividad violenta. Respecto de la seguridad, ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como proceso multidimensional que afecta a actores múltiples y no sólo a los estados, con especial incidencia sobre personas y comunidades, y que exige instrumentos y actores múltiples.

Esta nueva concepción se puede caracterizar rápidamente mediante diversos rasgos distintivos. Primero, debe atender sobre todo a amenazas, retos y peligros que afectan a las personas, habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política⁵. Han surgido, adicionalmente, nuevas facetas o manifestaciones de la violencia. Por un lado, la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del Informe trianual de *Global Burden of Armed Violence*⁶, las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 500.000 bajas al año. Un ochenta por ciento de las mismas no se deben a violencia intencionalmente política (es decir, a conflictos armados de diferente tipo y a terrorismo), sino a otras razones (delincuencia nacional

Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en la Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009), coordinado por José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2010, pp. 459-482.

5. Para un análisis más detallado, véase Rafael GRASA, “Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. La evolución de la seguridad humana”, en *Afers Internacionals*, n° 76, 2007, pp. 9-46 (Monográfico sobre seguridad humana coordinado por Rafael GRASA y Pol MORILLAS).
6. Declaración de Ginebra, *Global Burden of Armed Violence* 2011. Véase <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>.

y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, bandas juveniles...). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante, como sucede en América central.

Segundo, debe hacer frente a la proliferación de lo que se ha llamado “violencia crónica”⁷, un fenómeno que describe el hecho de que en algunos países la población se encuentra enfrascada en una espiral creciente de violencia social, que afecta las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y a práctica ciudadana en la región. Estudios recientes muestran los mecanismos por los que una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimulan y reproducen la violencia crónica, destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables, hasta el punto de correrse el riesgo de que tales tendencias puedan devenir normas sociales de facto, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica.

Tercero, se han producido cambios en la naturaleza y ubicación de los conflictos armados en el mundo, con una clara disminución de los conflictos armados interestatales frente a los internos, si bien un porcentaje significativo de éstos últimos se internacionalizan. Podemos resumir esos cambios así. Por un lado, si bien todos los conflictos armados han sido multicausales, en todos ellos puede singularizarse, al menos en cada etapa, un factor predominante, territorial o político. Y en la posguerra fría se observa una mayor presencia de factores políticos y un descenso de los factores territoriales. Por otro lado, la ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria, ha cambiado. Hasta 1990 destaca continuada presencia en grado alto en Asia y la escasa presencia, en tanto que conflicto armado, en Europa. En la posguerra fría, lo característico es la reaparición del continente europeo como escenario importante de conflictividad armada y la redistribución en el Sur, en particular su incremento en África y Asia y su descenso nítido y claro en América Latina.

Concretamente, la posguerra fría ha acentuado algo que ya era visible desde los años 70: la existencia de dos zonas diferenciadas, una de paz y otra de turbulencia. Una zona de paz, nítida, formada por unos 50 o 60 países, que no han tenido guerra alguna desde 1945 y que parece altamente improbable que la tengan a futuro (dejando de lado la zona fronteriza a Rusia, en particular Ucrania). La razón es simple: son países que presentan sistemas democráticos consolidados y fuerte vinculación económica entre

7. Véase al respecto: Jenny PEARCE, *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*, IDS, 2007; Tania Marilena ADAMS, “Chronic violence”: toward a new approach to 21st-century violence, Oslo, Noref, 2012.

ellos, tanto que probablemente si no recurren a la guerra a pesar de tener divergencias muy fuertes es porque incluso el vencedor saldría perdiendo dada la interpenetración existente. Pero también una zona de turbulencia o conflictividad violenta alta, la zona Sur, en la que suelen darse tres características, sin establecer necesariamente relación de causalidad: 1) sistemas democráticos dudosos, lo que algunos politólogos denominan “democracias inciertas” o “anocracias”, es decir países con grandes carencias democráticas incluso en el sentido más formal de la palabra democracia; 2) economías enormemente frágiles; y 3) población con fuerte componente de fractura étnico-cultural. África, pese a la mejora, sigue estando, globalmente, en la zona de turbulencia. Podemos decir, pues, que la conflictividad armada de la posguerra fría se da, en pequeña escala, en el Norte y en el Sur (generalmente, Sur-Sur). A ello hay que añadir algunos conflictos donde el factor transnacional, muy ligado a la dimensión económica resulta crucial, como sucede en el caso paradigmático de la República Democrática del Congo.

Por último, en la posguerra fría se ha acentuado forma muy importante una tendencia que existía ya desde mediados de los años setenta en los conflictos armados, perceptible tanto en su ubicación geográfica y fronteriza como en el número de víctimas que causaban: descenso de los conflictos interestatales e incremento de los internos. La primera década de la posguerra fría agudizó dicha tendencia, hasta el punto de que entre un 90% y un 95% de los conflictos armados, según el registro que se use, son de tipo interno. Todo ello marcó la reflexión teórica y dio pie a que se acuñaran diversas denominaciones para el fenómeno, como, sin pretensión de exhaustividad: la época de las “guerras pequeñas” (SINGER, ZARTMAN, BLOOMFIELD); las “guerras de tercer tipo o de guerrillas” (RICE); las “guerras no clausewitzianas o no trinitarias” (KALDOR, HOLSTI) o las “nuevas guerras”.

Y, en cuarto lugar, se ha producido una importante presencia de actores privados de seguridad, derivada de diversos fenómenos en curso. Entre ellos, citaremos: a) la pérdida parcial del monopolio de los medios masivos de violencia por parte del Estado, a manos de actores privados, en buena medida ilícitos (grupos terroristas, narcotraficantes y grupos de delincuencia organizada, etcétera); b) el creciente recurso legal a actores privados de seguridad (empresas privadas, mercenarios); y c) la presencia en muchos conflictos armados de grupos armados no estatales. Por último, en cuarto lugar, el cambio de la concepción de seguridad, que ahora se entiende como un proceso multidimensional (con dimensiones ecológica, sociopolítica y económica, y no sólo militar), centrado en retos, peligros y amenazas de naturaleza muy diversas, que afectan no sólo a los estados sino, en particular,

a comunidades, formas de vida y personas. A menudo la comunidad internacional y el mundo académico se refieren a ello empleando nociones como seguridad humana, responsabilidad de proteger y a conceptos que explican cómo, en determinadas, situaciones, amenazas o retos no directamente vinculados con la seguridad se acaban “securitizando”. En suma, estamos en una época caracterizada por conflictos complejos y donde las interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro, resultan imposibles.

En estos 25 años de posguerra fría, los conflictos armados y las manifestaciones de la violencia han evolucionado mucho, de manera que actualmente son de naturaleza muy heterogénea, con tendencia en muchos casos y zonas a estar vinculados a diferentes causas, y que, además, no sólo afectan a Estados sino a personas. Todo ello no ha hecho, como veremos, sino incrementar lo que ya era evidente en 1992, al surgir la propuesta de construcción de paz, como parte del consenso sobre la paz liberal: la necesidad de disponer de herramientas para analizar e intervenir en los conflictos; la necesidad de recurrir a soluciones negociadas; y, finalmente, la necesidad de contar con instrumentos de rehabilitación y reconstrucción tras el fin de la violencia. Y ello supone ocuparse de cómo se analizan los conflictos y cómo se interviene en ellos.

Por eso, antes de ocuparnos del surgimiento, evolución e implementación de la noción de construcción de la paz, conviene precisar algunos conceptos relacionados con el análisis y la resolución de los conflictos.

1.2. ACLARACIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LOS CONFLICTOS: ANÁLISIS E INTERVENCIÓN

Aunque a menudo suelen usarse como palabras prácticamente sinónimas, conflicto, disputa, crisis, violencia o guerra aluden, si se usan con precisión, a realidades distintas aunque relacionadas. Por otro lado, existen múltiples teorías psicológicas, sociológicas, politológicas... sobre la naturaleza, causas y consecuencias de los conflictos, que van desde las teorías que consideran el conflicto un estado patológico a las que lo contemplan como algo inevitable. Pese a todo, en la actualidad la posición dominante es la que considera que la noción de conflicto no tiene necesariamente connotaciones negativas: es connatural al ser humano y, según cómo se resuelva, puede constituir una de las fuerzas motrices del cambio.

De acuerdo con esta posición, puede definirse conflicto como una divergencia o incompatibilidad entre actores en la persecución de dos o más objetivos. Habida cuenta que los objetivos perseguidos, sean personales o grupales, suelen interrelacionarse entre sí y formar un sistema, un conflicto supone por consiguiente una contraposición o incompatibilidad entre

varios objetivos o intereses en pugna dentro de un sistema determinado. Ello, supone, recordemos, y cómo explicita la figura 1, que toda situación de conflicto implica elementos positivos y negativos. La dinámica conflictiva y el manejo del conflicto es lo que hará que lo positivo y/o negativo evolucione en un sentido u otro.

FIGURA 1. ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL CONFLICTO

ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DERIVADOS DEL CONFLICTO

- | | |
|--|--|
| • Posibles elementos positivos | • Posibles elementos negativos |
| - Estimula el cambio, el crecimiento o el desarrollo personal o social | - Ese cambio puede resultar violento, si no se gestiona positivamente |
| - Plantea retos y fomenta la competitividad | - La incertidumbre puede provocar miedo o estrés agravando la relación conflictual |
| - Puede despertar la curiosidad y la creatividad actuando como motor del pensamiento | - Puede paralizar o bloquear a personas o a sistemas conflictuales que se sientan amenazados |
| - Puede servir para profundizar o desarrollar relaciones, abordando temas fundamentales que, de otro modo, se habrían ignorado | - Puede romper relaciones si la catarsis no se gestiona positivamente |
| - Permite el tratamiento de temas en su complejidad y multidimensión, resolviendo divergencias perceptivas | - Si no se gestiona de forma positiva puede producir el enconamiento y el prejuicio interpersonal o interidentitario creando divergencias perceptivas |

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos en pugna pueden ser materiales, tangibles, es decir, intereses y necesidades, o bien intangibles, es decir, motivaciones profundas como sentimientos, valores o pautas culturales. De ahí que pueda distinguirse entre conflictos de intereses y conflictos de motivaciones profundas. Los primeros son más fáciles de negociar y gestionar, buscando algún tipo de compromiso entre los intereses en pugna (negociación en función de intereses y no en función de posiciones o posturas). Los segundos, por el contrario, plantean más dificultades: han de ser resueltos, lo que, en la acepción profunda de “resolución”, supone eliminar o reformular de forma radical los valores en colisión.

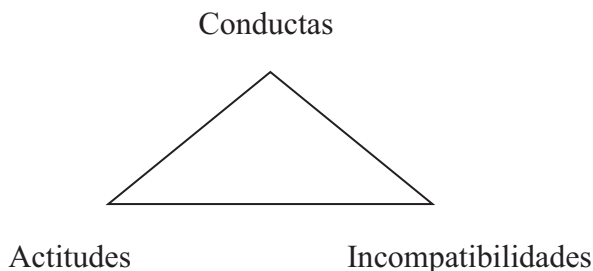
La definición anterior resulta útil por varias razones. Por un lado, presupone la existencia de diversos niveles y escalas de conflicto. Por otro,

permite distinguir entre conflicto –incompatibilidades o contraposiciones de intereses, necesidades o valores– y violencias. Ni el fin de la violencia directa (física o psicológica) presupone en modo alguno que desaparezcan los conflictos, eso sí, debe desaparecer o hacerse muy improbable el recurso a la violencia como método de manejo o resolución. Dicho de otra forma, no todo conflicto implica necesariamente violencia directa entre las partes ni imposibilidad de cooperación o negociación entre los antagonistas. De ahí, pues, que puedan establecerse tipologías y asignarse probabilidades al riesgo de evolución violenta de un conflicto.

A nivel de análisis de conflictos armados, hay que recordar que en cualquier conflicto están presentes tres elementos, a la manera de los vértices de un triángulo: a) las conductas de los actores, que no necesariamente son violentas b) las actitudes y necesidades de los actores implicados (personas, grupos, insurgentes Estados...); y c) las incompatibilidades o puntos de disputa que consideran incompatibles dichos actores. Por tanto, al analizar los conflictos o situaciones conflictivas hay que tener presente que se percibe mucho menos directamente que lo que está oculto, a la manera de un “iceberg”, que oculta gran parte del hielo que lo forma.

Todo ello resulta clave para construir la paz. Y puede reflejarse así:

FIGURA 2. EL TRIÁNGULO DE LA ARQUITECTURA DEL CONFLICTO



Fuente: Johan GALTUNG, “Direct Violence and Structural Violence”, *Journal of Peace Research*, 1969.

La idea de fondo es que *antes de intervenir en un conflicto para gestionarlo, resolverlo o transformarlo, es necesario analizarlo*, algo a lo que ayuda justamente el examen de cada uno de los tres vértices de la figura anterior, que permite ocuparse de la posibilidad de que exista mayor o menor probabilidad de evolución hacia formas de violencia directa, así como de diversas intensidades en la manifestación explícita de dicha violencia, permite establecer gradaciones de los conflictos dónde se dan conductas violentas.

Concretamente, una rica literatura, teórica y práctica, en análisis y resolución de conflictos en estas dos décadas últimas⁸, ha dejado una conclusión clara: la capacidad de intervenir con éxito en un conflicto exige herramientas de análisis de esos tres vértices y lo que implican. Sabemos que la probabilidad de violencia aumenta notoriamente de permanecer irresuelto durante mucho tiempo el *problema o problemas* que encierra la contraposición de objetivos y, sobre todo, si esa incompatibilidad o contraposición afecta a necesidades básicas para la supervivencia de personas o grupos (tangibles, como el bienestar; intangibles, como la identidad o la libertad o la dignidad). También, a propósito de los *actores*, que en los últimos años han cobrado especial importancia factores ligados a la identidad de grupo y a los condicionamientos culturales. Así, la identidad de grupo o dichos condicionamientos alientan a menudo, percepciones de “suma nula” (nuestra victoria es su derrota; su victoria, nuestra derrota), que imposibilitan o dificultan la cooperación, la búsqueda de soluciones negociadas. En tercer y último lugar, respecto de las *conductas de los actores*, resulta clave saber que estructuras regulan las relaciones entre los mismos: la perpetuación y visibilidad de situaciones muy asimétricas para las diversas partes implicadas puede alentar la aparición de conflictos de privación relativa, o sea, de situaciones en las que los grupos marginados sienten que su estatus es inferior al de otros grupos y, sobre todo, menor al que tienen derecho a poseer, lo que puede exacerbar la conducta violenta (por ejemplo, “revueltas del pan”, habituales en la región)⁹.

Si prestamos atención ahora al *tipo de violencia* presente en los conflictos virulentos, nos encontramos con conflictos en que la violencia se manifiesta mediante el uso voluntario, premeditado y a menudo masivo de instrumentos diseñados específicamente para provocar daños en las personas y en su infraestructura vital, las armas. Los conflictos en que las partes recurren en algún momento al uso masivo de armas para lograr sus objetivos reciben el nombre de *conflictos armados*. En la categoría de conflictos armados entran conflictos violentos muy diferentes: luchas entre tribus, escaramuzas fronterizas, violencia interpersonal, luchas entre clanes o bandas, o, naturalmente, guerras¹⁰. Este último concepto, pese a su centralidad para las relaciones

8. Véanse, como resultado de todos esos desarrollos, los dos mejores presentaciones de conjunto disponibles: J. BERCOVITCH, C. V. KREMENYUK y W. ZARTMANN (Eds.), *The Sage handbook of Conflict Resolution*, Londres, Sage, 2009; y M. DEUTSCH, P. T. COLEMAN y E. C. MARCUS (Eds.), *The Handbook of Conflict Resolution. Theory and Practice*, San Francisco, Jossey-Bass, 2006.

9. El primer autor que llamó la atención sobre eso fue Ted GURR, que acuñó el término de “privación relativa” y construyó la hipótesis al respecto. Véase en concreto *Why Men Rebel*, Princeton, Princeton U.P., 1970.

10. Según la intensidad, los conflictos armados pueden clasificarse en las siguientes categorías, de acuerdo con los criterios al uso del SIPRI o del Departamento de Peace

internacionales, no dispone de una definición unívoca. De las múltiples definiciones que existen la más útil, por su amplitud y flexibilidad, es, probablemente, la de Hedley BULL en *The Anarchical Society*. Para BULL, la guerra es “violencia organizada ejercida por varias unidades políticas las unas contra las otras”¹¹.

La utilidad de la definición estriba en lo siguiente. Primero, entronca con la tradición moderna que considera la guerra como un fenómeno de naturaleza esencialmente política, un medio que nunca debe considerarse separadamente de su objetivo. Por decirlo con las dos célebres formulaciones de Clausewitz, entronca con la idea de que la “guerra es la continuación de la política por otros medios”, “un acto de fuerza para imponer la nuestra voluntad al adversario”. Segundo, barca más fenómenos que los enfrentamientos bélicos interestatales. Tercero, subraya que la violencia empleada debe ser colectiva (lo que la distingue del conflicto violento sin más) y organizada, es decir, orientada a provocar daño a otras personas. Es, en suma, mucho más que uso de la fuerza o violencia ejercida al azar o sin propósito preciso. Cuarto, insiste en el carácter normado, reglamentado de la guerra, y, por tanto, en el hecho de que las guerras conllevan ciertas reglas y costumbres, como por ejemplo el derecho de guerra y el derecho internacional humanitario. Quinto, establece que sus actores deben ser unidades políticas, es decir, organizaciones políticas (sean o no Estados) que recurren a la violencia masiva y organizada. Es, por tanto, una definición de guerra muy adecuada justamente para el tipo de conflicto armados que contempla *Un Programa de Paz* y para aquilatar la práctica de construcción de paz inserta en el consenso sobre la paz liberal.

En síntesis, la guerra presupone violencia organizada, de naturaleza social (no simple violencia interpersonal), focalizada y dirigida (encaminada a lograr ciertos objetivos), a la que recurren unidades políticas para lograr objetivos o finalidades expresadas o expresables en términos políticos. Naturalmente, pueden establecerse tipologías de la guerra, lo que supone responder a la pregunta *¿cuántos tipos de guerra existen?*, pero la respuesta depende de los aspectos que se consideren para establecer la tipología, algo que no es relevante para nuestro propósito aquí y ahora¹².

Studies de la universidad de Upsala: a) conflictos menores, aquéllos en los que se producen al menos veinticinco bajas al año pero en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto no supera las mil personas; b) conflictos intermedios, en los que se producen al menos veinticinco bajas al año y en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto supera las mil; y c) guerras, conflictos armados en los que se producen mil víctimas por año al menos.

11. Hedley BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Hound-Mills, Palgrave 1977 (se cita la tercera edición, 2002), p. 178.
12. Menudean las tipologías, en función de diferentes factores taxonómicos, como: a) el lugar en que se ubican las guerras (por ejemplo, dentro o fuera de las fronteras de un Estado); b) el número de participantes en cada bando; c) la naturaleza de los

Para acabar, insistiremos en que el enfoque presentado sobre análisis y resolución de conflictos es, además de ya dominante en Relaciones Internacionales, también el habitual en ciencias sociales. En cuanto al análisis, al sostener que las situaciones de conflicto entendidas como situaciones en que diversos actores mantienen pugna por lograr simultáneamente objetivos que consideran incompatibles, son inevitable en cualquier relación social y, por tanto en las relaciones internacionales. En lo relativo a la intervención, hay que recordar que depende del análisis, lo que permite elegir una o varias de las cuatro estrategias básicas de gestión de los conflictos: a) coacción, violencia e imposición; b) disuasión y/o contención, para evitar escaladas; c) procedimientos judiciales o arbitrajes; y d) soluciones negociadas, con interacción directa entre las partes o con ayuda de terceros.

En el terreno de las relaciones internacionales, la estrategia de coacción e imposición ha sido durante siglos la habitual, aunque en la guerra fría, la de disuasión y contención fue también usual. Desde el punto de vista del derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas, la tercera y cuarta suponen privilegiar el capítulo VI, el arreglo pacífico de controversias. Y, naturalmente, la seguridad colectiva, en cuanto que recurso al capítulo VII y a decretar medidas coercitivas que incluyan o no el uso de la

participantes (medida, por ejemplo, en términos de poder político o bien de sus capacidades militares); d) el tipo de medios empleados, así como su coherencia con los fines perseguidos; e) las consecuencias que provocan, por ejemplo, el número de bajas. Si consideramos el *lugar* en que se desarrollan, la principal distinción es la que separa “guerras intra-estatales” de “guerras transfronterizas o interestatales”. En cuanto al *número de participantes*, Lewis F. RICHARDSON mostró ya antes de la Segunda Guerra Mundial que la distinción básica es entre “guerras diádicas” (un actor en cada bando), las más frecuentes históricamente, y “guerras con más de dos actores por bando”, mucho más complejas (por ejemplo, las dos guerras mundiales u otras guerras generales). Las tipologías derivadas de la consideración de la *naturaleza de los participantes* son múltiples, por lo que sólo nos ocuparemos de dos de ellas. Por un lado, puede diferenciarse –como hace el proyecto “*Correlates of War*”– entre “guerras inter-estatales” (al menos uno de los contendientes de cada bando pertenece al sistema interestatal, es decir, es un Estado) y “guerras extra-sistémicas”, donde eso no es preciso (por ejemplo, las guerras coloniales o imperiales). Por otro, cabe distinguir, como hace John VÁSQUEZ, entre “guerras de rivalidad” (guerras entre iguales) y “guerras de desigualdad” (actores con capacidades asimétricas). Considerando el *tipo de medios* utilizados, podemos distinguir entre “guerras totales” (alta movilización de la sociedad y eventual utilización de todos los recursos disponibles) y “guerras limitadas” (con mayores restricciones tanto en los medios como en el escenario y forma en que se combate). A partir de la aparición de las armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), se diferencia también entre “guerras NBQ” (se contempla el uso de todas o algunas de las tres categorías de armas de destrucción masiva) y “guerras convencionales” (en éstas no se considera el uso de armas de destrucción masiva). Por último, la consideración de una de las posibles *consecuencias*, el número de *bajas*, ha inspirado múltiples taxonomías que dejamos de lado.

fuerza para impedir las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, el quebrantamiento de la paz y las agresiones de unos estados a otros, forman parte del recurso legal a las estrategias primera o segunda.

Veamos pues, en ese contexto y de la mano de las aclaraciones conceptuales, el contexto de surgimiento y la justificación, evolución e implementación *Un Programa de Paz*.

2. EL CONTEXTO DE SURGIMIENTO DE UN PROGRAMA DE PAZ Y LA EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y DEL CONSENSO SOBRE LA PAZ LIBERAL

La idea de repensar las operaciones de paz, y más en concreto la noción “*peacebuilding*” o construcción de paz, tiene un origen vinculado a los cambios en la conflictividad violenta en la postguerra fría, a la que ya nos hemos referido y, y a la actividad del Consejo de Seguridad en el marco de Naciones Unidas en los cuatro o cinco primeros años de los años noventa.

2.1. CONTEXTO DE SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN

En efecto, el éxito de mediaciones concretas de Naciones Unidas para poner fin a guerras (fin del conflicto entre Irán e Iraq, 1988), la aparición de nuevos conflictos armados, con serias consecuencias humanas y el fin del enfrentamiento bipolar revolucionó las operaciones de paz, que empezaron a ocuparse de casos internos, de lo que luego iban a llamarse “emergencias políticas complejas”. Conviene establecer al respecto que entre 1989 y 1992, Naciones Unidas desplegó un total de siete misiones (Namibia, Angola, El Salvador, Camboya, Bosnia-Herzegovina, Somalia y Mozambique) con mandatos mucho más amplios que el del envío clásico de fuerzas de interposición y que contemplaba, entre otros aspectos, el desarme de ex combatientes, la preparación de elecciones o la formación en derechos humanos. En ese contexto, como ya hemos dicho, el 31 de enero de 1992 tuvo lugar un hito histórico: el Consejo de Seguridad se reunió por vez primera a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno para considerar el estado del mundo a la luz de los cambios acaecidos tras el fin de la guerra fría. El comunicado final del encuentro encargó al entonces Secretario General de la organización, Boutros Boutros Ghali, a preparar un “análisis y una serie de recomendaciones... para circularlas entre los miembros de Naciones Unidas”. El mandato de ese Informe era estudiar formas de reforzar y hacer más eficaces y eficientes las capacidades de las Naciones Unidas para la diplomacia preventiva, para el establecimiento de la paz y para el mantenimiento de la paz.

El resultado de ese encargo fue el Informe que conocemos como *Un Programa de Paz*, del entonces Secretario General de Naciones Unidas. El documento reinventaba la Carta y ofrecía un mapa conceptual del nuevo tipo de misiones, diferenciando entre “diplomacia preventiva” (*preventive diplomacy*), “mantenimiento de la paz”, (*peacekeeping*), “imposición de la paz” (*peace enforcement*), y “construcción de paz posbélica” (*post-conflict peacebuilding*). De hecho, introducía una “tríada” formada por la diplomacia preventiva y la alerta temprana (actuaciones *ex ante* del inicio de la violencia), el establecimiento y mantenimiento de la paz (incluyendo medidas coercitivas como nueva forma de mantener la misma, “la imposición de la paz” o “*peace enforcement*”, siempre bajo la cobertura del artículo 40 de la Carta) y la reconstrucción post-conflicto, es decir, tras el fin de la violencia, entendida como consolidación y/o construcción de la paz. Todo ello, además en un contexto de revitalización de formas de cooperación regional y subregional, en buena medida al amparo de lo previsto en el capítulo VIII de la Carta¹³.

En concreto, el texto entendía por diplomacia preventiva acciones orientadas a determinar con la mayor anticipación posible las situaciones eventualmente “calientes” y proclives a la violencia entre estados, para prevenir su ocurrencia mediante fórmulas diplomáticas. Y durante la década de los noventa, en consonancia con la propuesta, menudearon las iniciativas, públicas y privadas, de creación de sistemas de alerta temprana y la reinención de instrumentos de diplomacia preventiva.

En cuanto al establecimiento de la paz, lo que prefiguró el texto fue lo que hoy conocemos como segunda generación de operaciones de paz, con un fuerte impacto del caso de Somalia. El propio Secretario General lo dijo así en 1993, para explicar la necesidad de restringir la capacidad de acordar acciones coercitivas si no se apreciaban amenazas a la paz y la seguridad: “El problema es que sería muy difícil para las Naciones Unidas intervenir mediante un proceso de imposición de la paz en el caso de violaciones de los derechos humanos por parte de un estado, habida cuenta de que el Consejo de Seguridad tiene el derecho a intervenir sólo si de aprecian amenazas a la paz. El caso de Somalia fue totalmente nuevo: no había Gobierno. Por tanto, nuestra intervención se basó en razones humanitarias, pero fundamento legal fue la carencia de gobierno. Pero si existiera un gobierno, y se apreciara violación de los derechos humanos, sería bastante difícil intervenir sin el acuerdo de ese gobierno, habida cuenta de que existe”¹⁴.

13. Algunos autores sugirieron que la importancia, retórica y real –al instaurar reuniones periódicas con los organismos regionales– Ghali no fue ajena al hecho de que la tesis doctoral del mismo estuvo justamente dedicada a esas organismos.

14. Véase la entrevista a Boutros Boutros-Ghali, “Setting a New Agenda for the United Nations”, en *Journal of International Affairs*, 1993, vol. 46, n° 2, p. 292.

Posteriormente, un texto de 1995, tras la reflexión de los fracasos parciales de las operaciones de Ruanda, Somalia y Balcanes (Srebrenitza), el *Suplemento a Un Programa de Paz* (1995), limitó el uso de la idea de la imposición de fuerza y, sobre todo, los supuestos de las operaciones a contemplar en los mandatos concretos. Concretamente, se volvieron a analizar los “principios” clásicos para asegurar el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz (1. contar con el consentimiento de las partes; 2. realizarlas con imparcialidad; y 3. autorizar sólo un uso bajo de medios militares y en caso de riesgo de la propia supervivencia) y si bien se ha autorizado a menudo un uso alto de la fuerza desde finales de los años noventa, los mandatos de las operaciones han sido por lo general más limitados que el célebre “construcción de estado” de la operación de Somalia.

Llegando al tercer elemento de la tríada, la construcción de la paz, conviene recordar que se entendía en aquel momento por ello. Concretamente, en el contexto de acuerdos para acabar con la violencia armada y su alto porcentaje de fracaso dos o tres años después de la firma, se definiría como todo tipo de esfuerzos para identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz (es decir, a evitar el resurgir de la violencia directa) y a mejorar la confianza y bienestar de las personas: desarme, desmovilización, reinserción de combatientes, custodia o destrucción de armas, acuartelamiento de combatientes, repatriación de refugiados, formación y asesoramiento de personal de seguridad, preparación y verificación de elecciones, protección de los derechos humanos, apoyo a procesos formales informales de participación política... eran mandatos contemplados en dicho documento bajo este epígrafe. Al principio, se subrayó mucho la importancia de identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz firmada, con una especial incidencia en la creación o refuerzo de instituciones estables basadas en procesos formales e informales de participación política. En clave comparada, si uno analiza mandatos anteriores, la principal innovación de *Un Programa para la Paz* fue, además de recurrir al término acuñado por Johan GALTUNG¹⁵, la importancia dada al establecimiento de mecanismos de gobierno o gobernanza democrática como requisito central para lograr una paz sostenible tras el fin acordado de los enfrentamientos armados.

Posteriormente, esa visión ya amplia de la construcción de la paz iría ampliándose aún más, hasta llegar, a abordar las causas últimas de los conflictos armados, justamente el sentido que le había dado GALTUNG en

15. Véase Johan GALTUNG, “Three Approaches to Peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding”, en *Peace, War and Defense (Essays in Peace Research, vol. II)*, Copenhagen, Christian Ejlertsen, 1975, pp. 282-304.

1975, al vincularlo a su célebre distinción entre paz negativa y paz positiva. La construcción de la paz, pues, presupone, un grado de paz positiva y estable lo suficientemente importante como para, al haber logrado solucionar los motivos de incompatibilidad y una reconciliación significativa, evitar que nuevos conflictos devengan violentos.

Además, el discurso sobre las “nuevas guerras”, y, tras el impacto de las masacres en Ruanda y Grandes Lagos en 1994, la articulación del concepto de “emergencias políticas complejas” para referirse a crisis humanitarias a gran escala insistieron en la necesidad de organizar operaciones relativamente largas en el tiempo, con múltiples actores, lo que se denominará “respuesta sistémica y coordinada”. El salto cualitativo de esas operaciones hace que el término sea usado también por la investigación para la paz y los organismos no gubernamentales dedicados a resolución y transformación de conflictos. Lo mismo puede decirse de la literatura académica. Empieza el embrollo, al que me referiré después: el campo de la construcción de la paz se origina en diferentes lugares, más o menos al mismo tiempo, y con diferentes elementos de base y *a priori* de partida.

Y ello es fuente, como he dicho, de no pocos embrollos, de los que ahora no podemos ocuparnos. Resultado: menudean los usos diferentes del mismo término, aunque, tras la coincidencia terminológica se esconde una clara diferencia de objetivos. Por poner dos ejemplos: a? ¿el conflicto debe gestionarse o manejarse, mitigarse, negociarse, mediar, resolverse, prevenirse o transformarse? ¿La paz es algo que debe mantenerse, hacerse o construirse? Todo depende de la amplitud de los objetivos y del campo semántico que se dé a la expresión construcción de la paz, como veremos luego: de cuán lejos se quiera llegar en el tratamiento de las causas –inmediatas y estructurales– de los conflictos.

Por otro lado, si bien el primer gran salto cualitativo y cuantitativo de las operaciones de paz se debió al nuevo humanitarismo político y a la creciente convergencia entre seguridad y desarrollo que se dio por la euforia internacionalista de posguerra fría y en un contexto de recuperación de los ideales liberales, tras el 11 de septiembre de 2001, se dio un nuevo giro, un salto cuantitativo y cualitativo.

Un salto que llevará partir de 2005, en un contexto ya algo menos “securitario”, a la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz. Con la “resecuritización” de la agenda internacional y la “lucha contra el terrorismo”, el modelo de “*peacebuilding*” fue evolucionando hacia la noción de “construcción de estado” (“*statebuilding*”), merced a la aparición del problema de los “estados frágiles”, entendidos no sólo como un obstáculo para la reducción de la pobreza, sino como fuente de inestabilidad internacional,

santuario del terrorismo, o, más recientemente, cobijo de la violencia criminal vinculada a narcotráfico y a tráfico de personas¹⁶.

En suma, un caso en que se evidencia la coincidencia entre múltiples actores internacionales, analistas y practicantes, con un claro protagonismo del sistema de Naciones Unidas, que obliga, para entender la evolución de concepto y de la práctica, ocuparse primero del llamado consenso sobre la paz liberal¹⁷.

2.2. CONSENSO SOBRE LA PAZ LIBERAL Y DEBATES AL RESPECTO

Diversos autores, en particular Oliver RICHMOND, Roland PARIS o Mark DUFFIELD¹⁸, analizaron a partir de principios de los años 2000, desde diferentes perspectivas y puntos de partida, los fundamentos teóricos e ideológicos de la idea y prácticas de la construcción de paz posbélica. La idea de fondo es que, en lo que ha venido en llamarse “consenso sobre la construcción de la paz liberal”, subyace un acuerdo o consenso sobre un tipo de modelo hegemónico, surgido poco a poco gradual y tácitamente por la mayor parte de actores internacionales, en particular organizaciones internacionales, estados, donantes e incluso algunas ONGs. Por lo demás, el debate está vinculado a otras polémicas más generales, vinculadas a la influencia y resultados de ideas como la “paz democrática”, de origen kantiano o el neocolonialismo que pueda haber tras los modelos, a las razones ubicación geográfica de las misiones, a los dilemas y contradicciones que aparecen en el desarrollo de las mismas, o a las alternativas a la misma.

El consenso consistiría, por decirlo de forma rápida¹⁹, en una tesis fuerte, articulada a partir de dos discursos interrelacionados. La tesis sostiene

16. Para un análisis detallado, véase Oscar MATEOS, *La construcción de la paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona*, tesis doctoral, UAB, 2011, dirigida por Rafael GRASA. Aludimos posteriormente en varios momentos a algunos de sus principales hallazgos.

17. Además de la mencionada tesis de Oscar MATEOS, el tema puede seguirse de forma detallada en los siguientes títulos: Michael W. DOYLE, *Liberal Peace. Selected Essays*, Oxon, Routledge, 2012; O. P. RICHMOND, *Peace in International Relations*, Oxon, Routledge, 2008 (edición castellana de editorial Bellaterra); S. CAMPBELL et al (Eds.), *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*, Nueva York, Zed Books, 2001; O. P. RICHMOND, *A Post-Liberal Peace*, Oxon, Routledge, 2011. Dichos textos son justamente los que se siguen en el epígrafe siguiente.

18. La nota anterior ya cita las contribuciones básicas de RICHMOND. Respecto de PARIS, véase R. PARIS, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Interanationalism”, en *International Security*, vol. 22, nº 2, 1997, pp. 54-89; de Mark DUFFIELD, *Global governance and the new wars: the merging of development and security*, Londres, Zed Books, 2001.

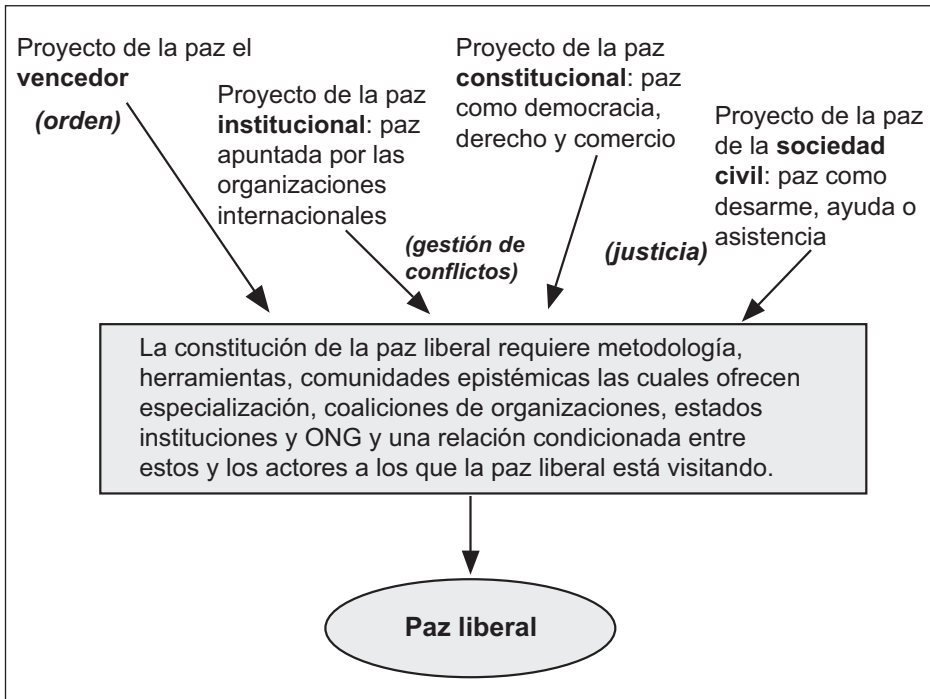
19. Véase, O. RICHMOND, *La paz en las relaciones Internacionales*, prólogo de Rafael GRASA y Oscar MATEOS, ICIP/Bellaterra, 2013; y la ya citada tesis de Oscar MATEOS, *op. cit.*, 2011.

que en la posguerra fría el principal instrumento de resolución de conflictos son las operaciones de paz posbélicas, sancionadas por Naciones Unidas (siempre, si se trata de autorizar uso de la fuerza al amparo del capítulo VII) y/o de organismos regionales, que contarían con un diseño integral que se ocupa de la dimensión política, securitaria, económica y de justicia/reconciliación de la posguerra. En cuanto a los discursos compartidos, el primero tiene que ver con la caracterización post-política de los conflictos armados de la posguerra fría, basada en la idea de las “nuevas guerras”, presentadas como conductas violentas articuladas no tanto en torno a incompatibilidades sociales o económicas, sino, con un claro proceso de desideologización, a algún tipo de patología (visión epidémica de la guerra), de rivalidad identitaria sin control o simple recurso instrumental de control social por parte de los actores armados. Adicionalmente, al “securitizarse” parcialmente la noción y práctica de desarrollo, se estableció un vínculo, intencional o casual, entre subdesarrollo, pobreza y violencia armada, algo que, tras el 11 de septiembre del 2001, se relacionó potencialmente con el fomento y proliferación del terrorismo. Así las cosas, para ciertas concepciones extremas, buscar el desarrollo social y el desarrollo sostenible será sinónimo, o al menos prerrequisito, de buscar y lograr la seguridad. Por tanto, construcción de la paz y desarrollo, desde una visión estrecha y occidentalocéntrica, serían, a medio y largo plazo, empeños coincidentes en buena medida.

El segundo discurso, por su parte, más sofisticado y sutil mediante teoría y práctica, según las reconstrucciones de Paris y Richmond, estableció con argumentos potentes que la “paz liberal” de la posguerra fría debía considerarse una receta, casi una panacea, universal, instrumento imprescindible de gobernanza y resolución de todos los conflictos, poniendo en el centro, como ya estaba en *Un Programa de Paz*, la dimensión política, la democracia liberal y la creación de instituciones y de estado. Dicho de otra forma, un camino que, a través de la democratización y de la reforma en clave liberal de los estados, lleva a la paz y posteriormente al desarrollo, siempre a partir de modelos muy cercanos a los de los países occidentales desarrollados.

El resultado de la tesis central y de ambos discursos, como ha mostrado Oscar Mateos en la obra ya citada de forma brillante, ha sido sintetizar diversas concepciones de la paz, presentes desde hace siglos en el mundo occidental, y armar una propuesta comprehensiva de intervención en el posconflicto violento en diferentes dimensiones o ámbitos de la sociedad que sale del conflicto armado o de la dictadura. En suma, se trata de institucionalizar la democracia, la economía de libre mercado, los derechos humanos, y asegurando la existencia y vitalidad de la sociedad civil. El siguiente gráfico muestra la relación entre concepciones de la paz y dimensiones de la reconstrucción.

GRÁFICO 1. EL CONSENSO DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ LIBERAL



Fuente: Oscar MATEOS, *tesis doctoral citada*, p. 76.

La aplicación práctica del consenso, y de la receta, ha dado lugar a ejemplos bien diferentes, en diferentes contextos regionales y subregionales, con detalles muy disimiles que ahora debemos dejar de lado. Nos conformaremos con sostener que la mezcla de paz institucional, paz constitucional y paz de la sociedad civil que recoge el gráfico posibilita un sinfín de combinaciones, lo que ha dado lugar a múltiples casos y a una evolución conceptual en los últimos quince años. A resultados de todo ello, surgieron varios modelos estándares, la creación de herramientas y metodología, el surgimiento de una comunidad de conocimiento y de práctica, así como coaliciones de actores, privados y públicos, y, más recientemente, una gran cantidad de estudios críticos sobre las intenciones, la implementación y los resultados reales de las diferentes concreciones de dichos modelos.

Concretamente, en el ámbito de las diferentes dimensiones prácticas, destacan herramientas e instrumentos de construcción de la paz relacionados con: a) seguridad y desarme, b) elecciones, participación política y estado de derecho; c) reconstrucción socioeconómica, refuerzo del sector productivo y desarrollo; d) reparación, reconciliación y convivencia,

que incluye todo lo relativo a víctimas, políticas de memoria y de pasado (lo que se denomina “justicia en períodos de transición”, o, con un anglicismo que confunde, “justicia transicional”); y e) reequilibrio regional, que incluye todo lo relativo a reubicación de armas y efectivos, el retorno de refugiados de países limítrofes y la nueva cooperación regional.

Además, en el contexto del análisis sobre herramientas e instrumentos de construcción de paz ha habido un gran debate sobre por dónde empezar, puesto que, aunque se puede operar en varias dimensiones a la vez de las cinco comentadas, en la práctica la intervención secuencial ha sido preponderante. Concretamente, podemos distinguir cuatro enfoques, que han privilegiado una u otra de las siguientes dimensiones: a) primero, la liberalización económica y social; b), primero la seguridad, desarme, desmovilización y reinserción, junto a la reforma del sector de seguridad, para asegurar el máximo control sobre armas y armados; c) primero la institucionalización, que se focaliza en la reconstrucción o cambio de instituciones estatales legítimas y efectivas, en todos los niveles de la administración (en el caso colombiano, nacional, departamental y municipal); y d) la sociedad civil, primero, un enfoque que sostiene que la construcción de la paz será imposible sin contar con una sociedad civil fuerte y vertebrada, que permita consolidar y construir lo acordado desde la base.

Finalmente, se ha mostrado también la artificialidad de cierta concepción de la idea de construcción de la paz, como algo que sólo fuera posible tras la fase de violencia armada y con ayuda externa. Por ejemplo, recientemente BOUVIER mostró para el caso colombiano la existencia de centenares de prácticas de construcción de paz, e incluso de buenas prácticas, realizadas durante la fase de violencia²⁰.

Una vez nos hemos ocupado del contexto de surgimiento y de la justificación de la construcción de la paz, de su relación con la propuesta de *Un Programa de Paz* y de cómo las aproximaciones iniciales se relacionan con el debate sobre el consenso sobre la paz liberal, le toca el turno a la definición conceptual y operativa y a los diferentes enfoques y sus aplicaciones.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: DE LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO A LOS MODELOS Y PRÁCTICAS²¹

Como dijimos al principio, el término construcción de la paz, así como su práctica, constituyen desde hace un par de décadas algo normalizado y de uso

20. Virginia BOUVIER (Ed.), *Colombia. Building Peace in a Time of War*, Washington, U.S.: Institute of Peace Press, 2009.

21. Se ha optado por el expediente, arbitrario, de introducir tres distinciones para evitar un largo camino expositivo de los centenares de referencias a la literatura sobre el tema.

habitual. No obstante, la confusión es la norma, lo que nos obliga a establecer en primer lugar tres distinciones, de mayor a menor alcance: a) entre “hacer las paces” y construir la paz; b) entre construcción de la paz y reconstrucción o recuperación posbélica; y c) entre la construcción de la paz como agenda concreta a corto o medio plazo o bien como proceso a largo plazo.

3.1. HACER LAS PACES *VERSUS* CONSTRUIR LA PAZ

La distinción alude a la diferencia entre todo lo relativo con las negociaciones políticas para poner fin a un enfrentamiento armado, es decir lo que suele denominarse “proceso de paz” y el eventual acuerdo final o de paz, y el proceso posterior de implementar lo acordado y, progresivamente, cambiar la situación de conflicto inicial, a corto, mediano y largo plazo. Los actores, enfoques, agendas, y sobre todo, instrumentos, tiempos y resultados esperados son diferentes. Hacer las paces alude pues al “proceso de paz”, una iniciativa de paz persistente que implica a los diferentes protagonistas de un conflicto armado con la esperanza de acabar con la violencia²². O sea, negociaciones políticas, que se dan en contextos diferentes y con reglas diferentes, que persiguen resultados que podrían considerarse de “paz” en sentido restringido: fin de las hostilidades armadas y algunos acuerdos para encarar el posterior proceso de rehabilitación y reconstrucción posbélica. Dicho de otra forma, al hacer las paces, y en función del tipo de acuerdo que se logre, firme y refrende, lo máximo que se puede esperar en cuanto a lo que hay que hacer a diez o quince años vista, es una “hoja de ruta” relativamente consensuada sobre el proceso de construcción real de la paz, que, merced a la negociación, suele incluir muchos temas poco claros o necesitados de posteriores interpretaciones. Por el contrario, cuando se habla de “construir la paz” o de “construcción de la paz”, nos referimos a un proceso temporalmente largo y temáticamente multidimensional, en los que paz/seguridad y desarrollo/bienestar, entendidos como bienes colectivos a proveer a toda la ciudadanía, se entrelazan fuertemente. En suma, se trata de acometer una auténtica transición, con cambios profundos en muchas dimensiones de la vida de la nación y con un fuerte impacto territorial.

Las diferencias, pese a algunas semejanzas, son importantes y pueden resumirse así. Al hacer las paces, el protagonismo le corresponde a los actores más directamente enfrentados en el conflicto armado, limitándose el resto, a lo sumo, a influir. Es, básicamente un asunto de élites, y, en particular, de combatientes directos: si bien existen casos de influencia de otros actores, no de participación continuada e im-

22. Véase, por ejemplo, J. DARBY and R. MACGINTY (Eds.) *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processing*, Londres, Macmillan, 2003.

portante en todas las fases, es decir, como sujetos decisionales. Por el contrario, para construir la paz hacen falta todos los actores de la vida social: administraciones e instituciones de diferentes niveles, academia y universidad, sociedad civil y actores comunitarios, empresarios y emprendedores, etcétera. Y el grado de influencia en la toma de decisiones dependerá no sólo de lo previsto por el sistema político-institucional, así como del acuerdo de paz, sino también de la capacidad de acción colectiva y de las diversas dinámicas sociales que se den tras la firma de los eventuales acuerdos.

Ello supone ser consciente de que un proceso de construcción de paz atraviesa todas las capas, sectores, dimensiones de un país y por ello necesita de todos sus actores: administraciones y gobiernos, es decir entidades sujetas al derecho público; sociedad civil, entidades de muy diferente tipo sujetas al derecho privado, pero sin afán lucrativo; y organizaciones empresariales, entidades sujetas al derecho privado, pero con interés lucrativo. Todos esos actores y entidades inciden, no sin tensiones, en todo proceso de construcción de paz. Y todas ellas son necesarias e imprescindibles. Y eso vale tanto para los actores nacionales como para los internacionales.

Y a la inversa, hacer las paces e implementar los eventuales acuerdos de paz es sólo una parte de la construcción de la paz, muy importante pero limitada. O lo que es lo mismo existe relación, pero persisten diferencias. No obstante, el cumplimiento y verificación, en clave comparada, han mostrado ser un claro factor coadyuvante al éxito de la construcción de la paz, algo que depende de múltiples factores, pero sobre todo de la claridad de los acuerdos, de las condiciones de seguimiento, y en particular, de contar con mayorías parlamentarias y sociales sólidas para su implementación, incluyendo la renegociación de algunos apartados (algo que, la práctica comparada de los últimos veinte años, muestra que ha pasado siempre).

Por tanto, hacer las paces y construir la paz se complementan, de forma que cambian, progresivamente, todas las dimensiones de la vida social y nacional: social, económica, política e incluso la cultural. El cambio, naturalmente, dependerá de la acción colectiva de los diversos actores. En experiencia comparada, ello supone que el proceso de construir la paz se independiza, al menos relativamente, de la agenda derivada del cumplimiento de sólo lo estrictamente acordado en la mesa de negociaciones. Y todo ello sin olvidar el auténtico obstáculo de hacer las paces y, por ende, de construir la paz: estadísticamente, según las diferentes fuentes existentes, entre el 35% y el 50% de los acuerdos de paz negociados “fracasan” (recidiva de la violencia directa por parte de una o todas las partes) en un plazo de cinco años.

3.2. CONSTRUCCIÓN DE PAZ *VERSUS* RECONSTRUCCIÓN O RECUPERACIÓN POSBÉLICA

La segunda distinción tiene que ver con el uso de diferentes expresiones en diferentes momentos y por diferentes organizaciones. Así, la Unión Europea suele optar por estabilización, rehabilitación o reconstrucción posbélica, frente al uso habitual en NNUU de construcción de la paz²³. El cuadro siguiente intenta resumir dichas diferencias.

Cuadro 1. Sistematización de significados de REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

En el contexto de un conflicto que acaba convirtiéndose en una emergencia política compleja, por REHABILITACIÓN POSBÉLICA o post-violencia se entiende la acción coordinada de diversos actores encaminada a:

- a. reubicar a la población civil desplazada y refugiada, así como desarmar, desmovilizar y reinsertar a los diversos grupos de combatientes (reasentamiento y desmilitarización).
- b. rehacer y mejorar (o en caso de total déficit o colapso de todas o alguna de ellas, establecer *ex novo*) las infraestructuras físicas y materiales que fueron destruidas durante la fase armada del conflicto, los servicios sociales básicos, las funciones e instituciones de gobierno y políticas (incluyendo la separación de poderes y el desarrollo mínimo de cada uno de ellos), el establecimiento de fuerzas policiales y fuerzas armadas con miembros y mandatos separados, así como, por último, establecer procedimientos e instituciones que posibiliten la celebración temprana, garantizada y exitosa de elecciones democráticas incluyentes (reconstrucción).
- c. restablecer, reformar y, en su caso, transformar las instituciones y políticas económicas y sociales para poner las bases que permitan, sucesivamente y a largo plazo, la recuperación de la actividad económica, la estabilidad macroeconómica, el desarrollo sostenible en niveles intermedios y comunidades, así como una distribución más justa que permita evitar que rebroten las causas materiales y perceptivas que impulsaron el recurso a conductas violentas (resolución).
- d. promover la recuperación psicosocial de las víctimas, individuales y colectivas, de la fase armada, conocer las violaciones de los derechos humanos y actos punibles para poder acabar con su impacto disruptor sobre la progresiva conciliación de los actores anteriormente enfrentados, y establecer programas y actuaciones tendentes a mejorar las relaciones entre los distintos grupos y comunidades étnicos (si existen), culturales, sociales y políticos (reconciliación)
- e. asegurar, primero con el apoyo y actuación explícita de actores externos y luego con la transferencia total de la responsabilidad a las autoridades nacionales, la inserción o reinserción del Estado en las estructuras y organizaciones regionales (lo que puede requerir la coordinación del proceso de rehabilitación de diferentes estados de la zona) y de alcance global (normalización y reinserción).

23. Para la Unión Europea, véase S. BLOCKMANS/J. WOUTERS/T. RUYS (Eds.), *The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects*, La Haya. TMC Asser Press, 2010.

2. CONSTRUCCION DE LA PAZ

Se trata de un enfoque global que alude a la actuación multidimensional y prolongada en el tiempo de diversas partes, internas e internacionales, tendente a alterar en un país o zona concreta los motivos de incompatibilidad, las conductas de los actores enfrentados, así como sus percepciones, intereses, necesidades y relaciones. Es un concepto que abarca todos los procesos, planteamientos, actuaciones, instrumentos y recursos necesarios para convertir los conflictos iniciales y sus riesgos de devenir violencia en situaciones de paz estable, justa y duradera.

Concretamente, pueden diferenciarse tres momentos, a corto, medio y largo plazo, en los que los objetivos básicos son, respectivamente:

- a. Hacer frente a las dinámicas de violencia (gestión de crisis), a las situaciones de guerra (ayuda humanitaria, operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de establecimiento de la paz), promover la búsqueda de soluciones negociadas (establecimientos de acuerdos entre partes) y satisfacer las primeras necesidades tras el alto el fuego o inicio de la aplicación de un eventual acuerdo.
- b. Establecer programas y actuaciones de rehabilitación posbélica que logren (véase definición de rehabilitación posbélica) la desmilitarización y reasentamiento de civiles y militares, la reconstrucción, la resolución de las incompatibilidades, la normalización y reinserción del país en la esfera internacional y, por último, la progresiva reconciliación entre las partes y actores implicados en los conflictos previos.
- c. Fomentar y consolidar la transformación del contexto y del país para reducir casi totalmente la probabilidad de que nuevos conflictos deriven en conductas violentas sistemáticas y persistentes. Dicho fomento y consolidación requiere impulsar formas de buen gobierno, reforzar la cooperación entre las diversas fuerzas civiles, sociales, políticas y económicas, propiciar métodos alternativos y pacíficos de resolución de controversias, y, en definitiva, modificar sustancialmente las relaciones sociales, económicas y políticas.

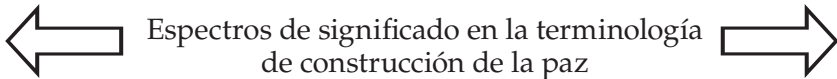
Fuente: Rafael GRASA y Raül ROMEVA, 1999 (Elaborado como parte de la preparación de la tesis doctoral de Raül ROMEVA).

La diferencia fundamental estriba por tanto en que el enfoque de construcción de paz tiene una dimensión temporal más larga, más claramente de proceso, lo que nos lleva a la tercera y última distinción.

3.3. CONSTRUCCIÓN DE PAZ: AGENDA A CORTO PLAZO VERSUS PROCESO

El uso de la expresión construcción de paz con campos semánticos muy diferentes hace que para algunos se trate sólo de simple gestión de conductas de actores individuales y colectivos (gestión de conflictos), para otros de resolver las incompatibilidades entre actores (resolución de conflictos y prevención de recaídas) y, finalmente, para unos terceros de lograr el cambio social en todos los niveles de la sociedad y en todos los aspectos y dimensiones del conflicto (transformación del conflicto). El siguiente gráfico sobre los espectros de significado al usar el término.

FIGURA 3. SIGNIFICADOS POSIBLES DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ



Espectros de significado en la terminología
de construcción de la paz

Foco en fase post-violencia	Foco en todas las fases conflicto
Foco en actividades concretas como: reconstrucción, desarrollo, relaciones, resolución de conflictos...	Foco en actividades amplias como: seguimiento de los derechos humanos, <i>peace-keeping</i> , mediación, desarrollo, educación, gobernanza...
Foco en acabar con la violencia directa.	Foco en resolver las causas estructurales de los conflictos violentos, incluyendo injusticias.
Foco en los resultados/soluciones.	Foco en los procesos/transformación.
Foco en el rol de expertos externos.	Foco en el rol de los expertos y capacidades internas.
Foco en intervenciones nacionales e internacional de alto nivel.	Foco en intervenciones de todos los niveles: comunitarias, locales, regionales, nacionales, etc.
Foco en operaciones de paz militares.	Foco en enfoques no militares para construir la paz y la seguridad.
Intención.	Resultado.

Fuente: Elaboración propia.

En suma podemos convenir que el término construcción de paz cubre tanto una agenda, amplia, pero pese todo limitada a un horizonte temporal de corto y medio plazo, algo relativamente estático, como algo entendido como un proceso de resolución y transformación de conflictos, que afectaría a los tres vértices de todo conflicto, actitudes, incompatibilidades y conductas. De hecho esa era la idea del texto seminal de GALTUNG: mantener la paz, establecerla o bien construirla no sólo son objetivos de alcance bien diferente, sino que exigen contar con estructuras diferentes. Para construir la paz, dijo, se necesitan “estructuras que eliminen las causas de las guerras y que ofrezcan alternativas al recurso a la violencia o la guerra cuándo puedan volver a darse²⁴. Y eso mismo es lo que expresa Necla TSIRGI: “en su núcleo duro, la construcción de paz aspira a prevenir y resolver los conflictos violentos, a consolidar la paz tras el fin de la violencia y a la reconstrucción pos-violencia con el objeto de evitar recidivas de los conflictos violentos. La construcción de paz busca enfrentar las causas estructurales y próximas de los conflictos contemporáneos, incluyendo los factores estructurales, políticos, socioculturales, económicos y medioambientales”²⁵.

24. GALTUNG, 1975, *op. cit.*, pp. 297-298.

25. N. TSIRGI, *Strengthening of the Security-Development Nexus: Conflict Peace and Conflict Development in the 21th Century: Peacebuilding as the Link between Security*

La distinción permite, como veremos en el siguiente epígrafe, distinguir un enfoque con horizonte temporal largo pero limitado, de seis a diez años, la habitual en el enfoque de Naciones Unidas, y otro con horizonte temporal mucho más dilatado, el propio de la transformación de conflictos, a la manera que definió John Paul LEDERACH²⁶. O lo que es lo mismo, la diferencia entre agenda y proceso. Una distinción, que, como veremos en las conclusiones, es clave para el futuro, puesto que las críticas al consenso sobre la paz liberal se han centrado más en la concepción de la agenda que la de proceso.

3.4. EL ENFOQUE DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ SURGIDO EN Y DESDE LAS NNUU

Como dijimos, los modelos surgidos de la evolución y consolidación de las operaciones de construcción de paz posbélica como forma de reconstrucción de países afectados por un conflicto armado han sufrido numerosos cambios. No obstante, han evolucionado hacia un modelo cada vez más estandarizado y homogéneo, pasando del enfoque más centrado en la paz, al enfoque más centrado en el estado, y, finalmente, en el énfasis puesto en la apropiación local. En coherencia con el enfoque de paz liberal, se busca una triple transición en el postconflicto violento: social, política y económica, de modelo de desarrollo.

Ese modelo, entendido como tipo ideal y no como caso concreto alguno, distingue cuatro ámbitos o dimensiones de intervención: a) seguridad y la gobernanza; b) democratización y participación política; c) recuperación socioeconómica, desarrollo, y, de no existir, liberalización económica; y d) reconciliación y justicia en período transicional²⁷. Además, cada uno de dichos ámbitos distingue múltiples actividades concretas y se planifica mediante tres fases: estabilización y diseño (vinculado a los acuerdos de paz, a hacer las paces); transición e implementación de las reformas; y, finalmente consolidación y evaluación. A continuación se analizan de manera descriptiva los principales ámbitos y algunas de sus principales reformas, representadas en el Gráfico 2.

and Development: Is the Window of Opportunity Closing?, Nueva York, International Peace Academy Studies in Security and Development, 2003, p. 2.

26. John Paul LEDERACH, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, U.S.: Institute of Peace Press, 1997.

27. Se sigue la tesis ya comentada de Oscar MATEOS, M. W. DOYLE y N. SAMBANIS, *Making War & Building, Peace*, Princeton, Princeton U.P. 2006; R. Mac GINTY (Ed.), *Routledge Handbook of Peacebuilding*, Oxon, Routledge, 2013.

GRÁFICO 2. ÁMBITOS Y PROCESOS DE REFORMA EN CONSTRUCCIÓN DE PAZ



Fuente: Oscar MATEOS, *tesis doctoral citada*.

La seguridad y la gobernanza incluyen al menos tres actividades principales: el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes (DDR, a partir de ahora); la reforma del sector de la seguridad (RSS) que, en un sentido amplio, integraría desde la reforma de la policía y del ejército, hasta la de los ministerios de defensa o el servicio de inteligencia de un país; y, finalmente, la consolidación o creación de un auténtico estado de derecho, que presupone. Los procesos de DDR son centrales al ser un prerequisite ineludible para todos los demás y para evitar el resurgimiento de la violencia directa. Son pues condición necesaria pero no suficiente de la recuperación y del desarrollo, al afrontar los principales problemas de seguridad relacionados con los combatientes y grupos armados presentes en un conflicto violento²⁸. Su centralidad ha hecho que en la década inicial de los años dos mil tuvieran claro protagonismo, al

28. Se centra en acantonar a los actores armados, en registrar e inmovilizar sus armas, hasta su entrega y destrucción, y luego en reintegrarlos en la sociedad. Su tres fases suelen tener carácter secuencial: a) acantonamiento y desarme (recogida, documentación, control y almacenamiento/eliminación de las armas y municiones); b) desmovilización; y finalmente, c) la reintegración, un proceso por el que los ex combatientes readquieren –o adquieren realmente– la condición de civiles en condiciones que se esperan plenas.

afectar en muchos conflictos a decenas de miles y a veces a centenares de combatientes y a generar gastos estimados de entre 1.300 a 1.500 dólares por persona desmovilizada.

Por su parte, la reforma del sector de seguridad o RSS es clave en un enfoque muy basado en construir estado e instituciones, al consistir en una reforma integral, global, de la seguridad, en un sentido amplio y no sólo militar, para reducir los diferentes factores de vulnerabilidad y asegurar el pleno respeto del estado de derecho.

La segunda dimensión se ocupa de la democratización y de la participación política. Según cada caso, puede centrarse en la liberalización política y la democratización, si se parte de una autocracia o dictadura, bien en profundizarla y ampliarla si ya existe –o existió– un sistema político razonablemente democrático, haciéndola más inclusiva y participativa²⁹.

La tercera dimensión se ocupa de la recuperación socioeconómica, y, en muchos casos, en particular en la región africana, tiene un fuerte componente de liberalización y reformas macroeconómicas, aunque también de satisfacción de servicios básicos y de creación de empleo. Suele incluir también temas claves para el desarrollo como la reforma agraria y/o la propiedad de la tierra, el retorno de los desplazados o la gestión de los recursos naturales y, por ende, de los recursos extractivos.

La cuarta y última dimensión es la que afecta a la reconciliación y a la justicia en períodos de transición (a menudo mal llamada “justicia transicional”). Las estrategias de la llamada justicia transicional son parte central de la construcción de la paz, al formar parte de la “doctrina” compartida por consenso que “no puede lograrse una verdadera paz sin justicia”, es decir, con impunidad. El cambio fundamental al respecto se ha producido de la mano de la consolidación de la justicia penal internacional, en particular desde la existencia y entrada en vigor de la Corte Penal Internacional. En suma, la dimensión se ocupa de todos los procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad de esclarecer los abusos a gran escala realizados durante un conflicto violento para garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación.

29. Pese a la gran variedad y heterogeneidad, contempla tareas como: a) reforma de la administración pública; b) descentralización; c) (re)elaboración de la Constitución y del sistema político, y fortalecimiento, incluyendo eventuales cambios, del sistema de partidos políticos; d) refuerzo de la sociedad civil y fomento de medios de comunicación independientes; e) promoción de los derechos humanos. También, a menudo, enfoques diferenciado como políticas que favorezcan el enfoque de género o políticas e instrumentos que favorezcan la inclusión, representación, participación y apropiación de las comunidades originarias y/o étnicamente diferenciadas, de existir.

Concretamente, la reconciliación implica garantizar, mediante mecanismos judiciales y no judiciales, el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, la reparación y dignificación de las víctimas y, fruto de todo ello, garantías de no repetición.

Ejecutar esas cuatro dimensiones supone un complejo entramado de interacciones y de alianzas entre actores, al exigir la presencia de todos los actores de una sociedad (actores internos) y de muchos internacionales (externos). Entre los internos, claves en el modelo doctrinal de los últimos diez años, se distingue entre élites e instituciones políticas (de diferente alcance, según el modelo político-institucional del país y su grado de descentralización), las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales y/o étnicas, las organizaciones empresariales y otros actores, en particular los de seguridad. Entre los externos o internacionales, destacan los del sistema de Naciones Unidas, los organismos y agencias donantes, las organizaciones regionales y subregionales, organizaciones internacionales de la sociedad civil, y, finalmente, las empresas privadas.

3.5. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ ENTENDIDA COMO PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS EN CLAVE ESTRATÉGICA

El segundo gran modelo es el que entiende la construcción de paz como transformación de conflictos, es decir, como finalidad estratégica, orientada a cambiar las relaciones sociales y a lograr un desarrollo inclusivo y con justicia social. Se trata de un enfoque que procede de Johan GALTUNG³⁰, que hunde sus raíces en la investigación para la paz, y, representado, sobre todo, por John Paul LEDERACH.

Está muy vinculado, en ambos casos, al sustrato conceptual en que se basa el trabajo de estudiosos y prácticos en resolución de conflictos, que hemos recordado en el apartado 1 del texto, aunque con un énfasis fuerte y adicional en la necesidad de cambiar las relaciones sociales entre los actores. Parte de la concepción del conflicto como algo inevitable, como un tipo de interacción entre intereses de los actores, y no necesariamente como un tipo determinado de conducta, como se recordará. Por consiguiente, el conflicto, entendido como búsqueda de objetivos que las partes consideran imposible obtener al unísono al responder a intereses contrapuestos, es connatural al ser humano y a su organización social, por lo que se manifiesta en la dimensión intrapersonal, la interpersonal, la intra-grupal, la intergrupal y la internacional. Clave al respecto de estos enfoques de la construcción de la paz es la insistencia en el carácter dinámico, cíclico,

30. Johan GALTUNG, *After Violence: 3R, Reconstruction, Reconciliation, Resolution: Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*, Oslo, Transcend, 1998.

de los conflictos, en que no siempre se manifiesta de forma visible la incompatibilidad de fondo.

El valor añadido de la transformación de conflictos estriba básicamente en subrayar el carácter de oportunidad y de proceso de todo conflicto. Por decirlo con LEDERACH: “la transformación del conflicto es una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales, entendidos como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo. Procesos de cambio que, además, reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas”³¹. Dicho de otra forma, la transformación de conflictos insiste no sólo en el carácter normal y dinámico del conflicto en la sociedad sino en su naturaleza dual: puede ser destructivo, ciertamente y en grado sumo, pero tiene potencial para generar cambios sociales constructivos. Todo depende del manejo que se le dé, lo que comportará efectos, negativos o positivos, para la sociedad.

El conflicto, por tanto, debe verse como una oportunidad de crecimiento y un motor de cambio que da respuesta a las necesidades humanas y en ese sentido no puede resolverse, en el sentido de lograr una solución final, estable y definitiva. Para que un conflicto tenga esas virtudes potenciales, hay que transformarlo, pasar de un ciclo destructivo a uno constructivo. Y ello dependerá del análisis y de la intervención que se haga en la red de relaciones en que se inserta el conflicto. Eso ofrece un enorme potencial de cambio, por lo que “quienes construyen el cambio social deben procurar intencionalmente establecer vínculos entre personas con mentalidades diferentes y situadas en puntos diferentes del contexto. Los constructores de la paz, sea cual sea su localización o convicción, tienen que eliminar la noción equivocada de que el cambio puede darse al margen de personas que no tienen un pensamiento común y no están situadas en un espacio social, político o económico similar”³².

En ese punto, la transformación de conflictos adquiere una dimensión estratégica, de desarrollo, vinculada con la creación de capacidades que permitan adelantar procesos de cambio en todos los niveles, a partir del trabajo coordinado de líderes ubicados en diferentes sectores de la sociedad, algo que se relaciona con la idea de diplomacia multinivel. Dicho de otra manera para construir la paz, es decir para transformar los conflictos en clave de paz y de justicia, hay que contar con las élites y las administraciones, con académicos, expertos y organizaciones de nivel medio y, también, con los

31. Véase John Paul LEDERACH, *The Little Book of Conflict Transformation*, Washington, 12. Good Books, 2003, p. 12.

32. LEDERACH, *op. cit.*, p. 17.

actores de base y comunitarios. Y hay que intentar que se vean a sí mismos en diferentes marcos temporales y se avengan a trabajar en ellos. El objetivo es estar en condiciones de manejar y responder a los conflictos cotidianos, de corto recorrido, y a la vez ir construyendo estructuras enfocadas a lograr una paz sostenible en el mediano y largo plazo. Y para ello hace falta contar con la participación de diversos actores y de diferentes redes sociales.

El siguiente cuadro permitirá entenderlo mejor, así como el carácter complementario del enfoque de resolución de conflictos (más a corto plazo, más estático y el enfoque de transformación, que aspira a construir.

CUADRO 3. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS. BREVE COMPARACIÓN DE PERSPECTIVAS

	Perspectiva de la resolución de conflictos	Perspectiva de la transformación
Preguntas clave	¿Cómo ponemos fin a esto que no queremos o deseamos?	¿Cómo ponemos fin a esto destructivo y construimos algo que queremos y deseamos?
Foco	Se centra en el contenido.	Está centrado en las relaciones.
Objetivo	Lograr un acuerdo y una solución a los problemas actuales creados por la crisis.	Promueve procesos de cambio constructivo que sean inclusivos, pero no se limita a soluciones inmediatas.
Desarrollo del proceso	Se integra y construye alrededor de la inmediatez de la relación en que aparecen los síntomas o las rupturas	Ve el problema actual como una oportunidad de responder a los síntomas y a la serie de sistemas en que está integrada la relación.
Marco temporal	El horizonte supone alivio a corto plazo del dolor, la ansiedad y las dificultades.	El horizonte del cambio es a medio y largo plazo y busca responder deliberadamente a la crisis en lugar de estar determinado por ella.
Visión del conflicto	Entiende que hay que des-escalar el proceso del conflicto.	Entiende el conflicto como una ecología de las relaciones dinámicas con flujos (la desescalada del conflicto para lograr un cambio constructivo) y reflujo (la escalada del conflicto para lograr un cambio constructivo).

Fuente: J. P. LEDERACH, *op. cit.*

Y eso tiene como gran referente a la distinción de las tres Rs creado por GALTUNG en el texto, ya citado, de 1998. GALTUNG, partiendo de su conocida distinción de 1969 entre tres tipos de violencia (directa o visible; estructural o de las estructuras, indirecta y derivada de las asimetrías e injusticias; y cultural, invisible y legitimadora de las diferencias y del recurso a la violencia directa)³³, GALTUNG construyó una manera de abordar la tarea de construcción de la paz luchando contra esas tres violencias que se potencian entre sí. Para ello estableció tres macro-tareas tras la violencia y el conflicto armado: reconstruir, resolver y reconciliar, las llamadas tres “Rs”.

La primera tarea es reconstruir todo lo que dañó la violencia directa durante la fase o fases violentas del conflicto. Y para ello sugiere cuatro formas de acción que pueden ser simultáneas. Primero, rehabilitación, que implica buscar la curación del daño y abolir la conducta violenta. Segundo, reconstrucción física y económica de lo dañado, lo que pone en el centro el desarrollo humano sostenible, acordado en diálogo con la ciudadanía. Tercero, reestructuración de las estructuras, a partir de democracia y participación. Y cuarto, reculturización, o lo que es lo mismo introducción de la educación para la paz y la resolución de conflictos en todos los niveles educativos.

La segunda tarea es reconciliar a los actores, grupos y comunidades que el conflicto violento enfrentó directamente. Y propone distinguir dos dimensiones. La primera, vinculada con las conductas y la recidiva de comportamientos de violencia directa, evitando que se reabran hostilidades, modificando la percepción de enemigo en el otro. La segunda, más vinculada con la reparación de las actitudes y hábitos de las víctimas del conflicto. Por tanto, se trata de desmontar en buena medida la violencia cultural.

En tercer lugar, toca resolver las incompatibilidades que dieron origen a la fase de conductas violentas en el conflicto y que podrán repetirse. Para afrontar soluciones duraderas que sean aceptadas por las partes existen dos grandes instrumentos. Primero, los métodos de negociación pacífica y resolución de conflictos, propios de métodos democráticos, del diálogo y de la toma de decisiones en ámbitos parlamentarios o similares. Segundo, el recurso a métodos inclusivos y a técnicas pacíficas y no-violentas, con un claro protagonismo para la sociedad civil.

En suma, el enfoque de transformación de conflictos pone el énfasis en la construcción de paz en sentido estratégico. O lo que es lo mismo

33. Véase Rafael GRASA, *Cincuenta años de evolución de investigación para la paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*, Barcelona, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, 2010.

abarca toda una serie de procesos, planteamientos y etapas orientadas a transformar las situaciones conflictivas en relaciones más pacíficas y sostenibles. Por ello, la paz no se ve como una fase, condición o estadio, sino como un proceso social que, como toda construcción, implica inversión, materiales diversos, diseño, trabajo coordinado de diferentes actores, disponer de buenos cimientos, de estructuras intermedias y de acabado de detalles a la vista. Y, por si fuera poco, como todo edificio, va a requerir mantenimiento.

Esas diversas tareas son justamente, si pensamos en construir el edificio de la paz días después del fin de la violencia directa, las que se articulan en torno a reconstruir, reconciliar y resolver. Un enfoque, por lo demás, perfectamente compatible con las ideas de desarrollo y de desarrollo humano sostenible.

Y, pese a todo, no totalmente incompatible con el enfoque de Naciones Unidas, que también contempla, sin citarlas explícitamente, las tres “Rs” en las cuatro dimensiones o ámbitos de los que nos hemos ocupado anteriormente.

4. UN BALANCE PROVISIONAL: ¿MODELOS EN CONFLICTO *VERSUS* MODELOS ALTERNATIVOS?

Una vez resumidos los dos modelos de construcción de paz realmente existentes, y dada la omnipresencia de la crítica bien fundamentada a muchos aspectos del consenso sobre la paz liberal, así como la creciente publicación de trabajos de evaluación crítica de las operaciones de construcción de la paz de las dos últimas décadas³⁴, surge una duda, en forma de preguntas. Concretamente: ¿Se puede salvar algo de la idea de construcción de paz, en sentido estratégico, pese a al socavamiento del modelo que supone la argumentación contra las intenciones, el universalismo y los resultados realmente obtenidos? ¿Puede buscarse algún tipo de síntesis entre el enfoque más centrado en la agenda y el corto plazo y el focalizado en el proceso y el cambio lento? O, simplemente, ¿hay que esperar y conformarse con opciones y/o modelos alternativos?

Para responder adecuadamente empezaremos por presentar rápidamente algunos de los enfoques o modelos alternativos, que, tras tomar nota de todo aquello que hay que desvelar críticamente (intenciones reales), lo

34. Críticas que se han centrado en la evaluación del impacto y resultado de las operaciones y en las lecciones aprendidas que se desprenden de las mismas respecto de mandatos, actores y conducción de las mismas. Por otro lado, otras se han centrado en la relación entre desarrollo y construcción de paz, el carácter más o menos intrusivo y/o dependiente de la intervención, la duración, la coherencia y coordinación, la participación, y, sobre todo, cómo evaluar su impacto real en términos de desarrollo.

que no funciona (universalismo y receta genérica, por ejemplo) o lo que resulta nocivo (escasa apropiación y enfoques neocoloniales o neoliberales), se ha centrado en generar enfoques complementarios o alternativos. Concretamente, nos centraremos en los que han puesto el énfasis en lo local, híbrido o estratégico, o en concepciones emancipatorias y republicanas.

Hablaremos, en primer lugar, de los modelos de construcción de paz híbridos, teorizados y analizados sobre todo por Mac GINTY³⁵, que se centran en entender y potenciar las sinergias entre los actores externos y los actores locales, partiendo de la cultura y de las experiencias locales. Particularmente importante ha sido al respecto mostrar el papel de liderazgo y la capacidad de convertirse en devenir sujetos de los actores locales, bien resistiendo, bien transformando, bien cooperando con los procesos de construcción de paz generados o liderados desde el ámbito internacional.

En segundo lugar, se ha insistido mucho nuevamente, en los últimos años, en los modelos de apropiación local, que fueron a mediados de la primera década de los 2000 los preferidos en el entorno de Naciones Unidas. Ahora se pone el acento en apoderamiento o empoderamiento, en la apropiación y en las aproximaciones desde la base a la construcción de paz. En suma, se busca el protagonismo de los actores y comunidades afectadas por la violencia y susceptibles de mejorar en dimensiones como los derechos humanos, el bienestar y la justicia, lo que relaciona estos enfoques con los ya comentados híbridos.

Mencionaremos, en tercer lugar, los modelos que propugnan el desarrollo y consolidación de infraestructuras de paz, que han desarrollado una idea de LEDERACH, luego impulsado por Kofi Annan. La idea se prefiguró en el *Suplemento a Un Programa de Paz* de 1995: impulsar dinámicas orientadas a prevenir el surgimiento de conductas violentas, a lograr justicia social, y, por tanto, a transformar conflictos. De ahí que el centro sea identificar y fortalecer estructuras que tiendan a crear sentido de confianza y de pertenencia y a consolidar la paz, lo que exige, a su vez, disponer de redes dinámicas de actores y de espacios de encuentro (a nivel local, departamental o regional y nacional) de los actores claves para estimular las dinámicas antes mencionadas, siguiendo la obra de KUMAR & DE LA HAYE³⁶ o de VAN TONGEREN³⁷.

-
35. Véanse, R. Mac GINTY, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, Houndmills, Palgrave, 2011; O. P. RICHMOND y A. MITCHELL (Eds.), *Hybrid Forms of Peace. From Everyday Agency to Post-Liberalism*, Houndmills, Palgrave, 2012.
 36. Aludo a Neilabh KUMAR & Jos DE LA HAYE, "Hybrid Peacemaking: Building National "Infrastructures for Peace", en *Global Governance*, 18, 2011, pp. 13-20.
 37. Paul VAN TONGEREN, "Infrastructure for Peace", capítulo 25 de *Peacemaking: from practice to theory*.

En cuarto lugar, destacaré la opción de construcción de paz estratégica elaborada por LEDERACH y APPLEBY³⁸, un enfoque que, partiendo de la aproximación de transformación de conflictos, la vuelve más operativa y aplicable al terreno, enfatizando la elaboración y aplicación de estrategias de acción comprensivas e interdependientes por parte de actores públicos y privados. Para ello enfocan el cambio social, como actividad sin violencia, analizando multidimensionalmente la conflictividad y diseñando y ejecutando intervenciones en horizontes temporales corto, medio y largo plazo.

Por último, en otro orden de cosas, cabría citar los enfoques basados en la seguridad humana³⁹ o la cultura de paz o la transformación de conflictos, también los enfoques y concepciones totalmente alternativos, hasta el momento con nulo o escaso impacto en proyectos reales, como la idea de construcción de paz emancipatoria, que propugna dar todo el poder decisonal y operativo a los actores locales (DUFFIELD⁴⁰, PUGH⁴¹). También la sugerente, aunque abstracta idea de BARNETT⁴² de establecer una construcción de paz republicana, donde lo esencial sería posibilitar y favorecer un ejercicio constante de deliberación y generación de consenso entre los miembros de una sociedad. La razón, en clave republicana, que la democracia que permite realmente aprender a manejar los conflictos es la que no se reduce sólo a la votación periódica en comicios (BARNETT, 2006).

Realmente no se trata, en mi opinión, de modelos en conflicto –agenda–, o NNUU. Versus, proceso, transformación de conflictos, ni tampoco de elaborar modelos totalmente alternativos, puesto que de momento carecen de relevancia práctica. Y ello me lleva a la conclusión final.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Más de dos décadas después de *Un Programa de Paz* y tras una década de críticas diversas al consenso de paz liberal y a los resultados reales obtenidos por dos décadas de operaciones de paz y cambios en las organizaciones regionales de seguridad, desde un enfoque que considera

38. John Paul LEDERACH y Scott APPLEBY, "Strategic Peacebuilding: an Overview", en *Strategies of Peace*, Oxford UP, 2010.

39. R. GRASA, *Conflict Prevention and Decentralized Governance. Some remarks about the state of the art in theory and practice*, ICIP Working Paper: 2009/1 (con A. GUTIÉRREZ CAMPS); y el ya mencionado *Cincuenta Años de Evolución de la Investigación para la Paz. Tendencias y Propuestas para Observar, Investigar y Actuar*.

40. Mark DUFFIELD, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Wiley, 2007.

41. M. PUGH, "The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective", en *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, nº 2, 2005, pp. 23-42.

42. M. BARNETT, "Building a Republican Peace: Stabilizing States after War", en *International Security*, vol. 30, nº 4, 2006, pp. 87-112.

el análisis e intervención en conflictos a partir de los supuestos anteriormente expuestos, dos conclusiones parecen claras al final de nuestro quehacer investigativo y conceptual.

Primero, que, si dejamos de lado los excesos como el universalismo de receta única y eventuales intenciones de perpetuar bajo nuevas formas el colonialismo y patrimonialismo de Occidente, el modelo de NNUU y el modelo de transformación de conflictos, muestran algunas coincidencias que permiten trabajar en una posible síntesis. Las coincidencias serían: a) que ambos enfoques ponen el acento en la concepción de la paz como algo dinámico, siempre inacabado, de naturaleza multidimensional (con componentes políticos, sociales, económicos y relacionales) y por tanto mucho más ambicioso que la simple ausencia de violencia directa; b) que la paz no es algo que se logre directamente, sino un resultado de segundo orden. O lo que es lo mismo, algo que precisa otros resultados como prerequisites o desencadenantes; c) que la paz debe realizarse básicamente en el territorio, como el desarrollo, por lo que no puede planificarse y ejecutarse con una concepción estática y centralista, sino mediante enfoques locales; y d) que la paz se concibe como un proceso que exige actores múltiples, privados y públicos, estrategias coherentes y de largo aliento temporal y de recursos, y que exige políticas públicas coherentes en el terreno del desarrollo, del fomento de los derechos humanos y, naturalmente de la paz.

Segundo, que construir la paz es un objetivo estratégico, que implica aceptar el cambio de la visión del conflicto en la vida política, institucional y cotidiana, como hacen las ciencias sociales desde hace décadas, entendiéndolo como un fenómeno intrínseco a las relaciones sociales, inevitable, la sal de la vida y, si se maneja bien, un elemento que propicia el cambio y el desarrollo social.

En ese sentido, y usando los diferentes enfoques complementarios antes analizados, veinte años después de la aceptación de la agenda de la construcción de la paz en el mundo de posguerra fría, la manera de entenderla ha cambiado. En suma, lo que se busca, al construir la paz, no es eliminar el conflicto, lo cual sería prácticamente imposible, sino aprender a administrarlo, regularlo y gestionarlo adecuadamente, con el objeto de maximizar los beneficios potenciales y minimizar sus consecuencias destructivas. Esta gestión y resolución debe insertarse en un marco en el que las partes puedan trabajar de forma cooperativa y manejar sus incompatibilidades y diferencias. Y, naturalmente, evitar las conductas violentas. En un contexto de hacer las paces con un grupo armado insurgente, facilitar que se cambie el lenguaje y la dinámica de las botas por el lenguaje y la dinámica de los votos, en un primer momento, y después, pasar a centrarse

en las incompatibilidades básicas o en las causas profundas del conflicto y de las conductas violentas que se han producido en algunas de sus fases.

Se trata, por tanto, de percatarse de la importancia de un fenómeno clave: el cambio de la relación entre seguridad, paz y desarrollo durante la posguerra fría, en una dirección de progresiva convergencia y solapamiento, rompiendo con un aislamiento de décadas. Por decirlo sucintamente, el mundo bipolar estableció una separación clara entre las políticas de seguridad y las políticas de desarrollo, pese a que ambas figuraban, con énfasis diferentes, en la Carta de las Naciones Unidas. En paralelo, pero separadas, se articularon dos arquitecturas político-institucionales; una para gestionar cuestiones alrededor del desarrollo socioeconómico de los estados, y, la otra, para la paz y la seguridad. La idea de desarrollo se asoció exclusivamente al desarrollo económico de los estados. La pobreza, la exclusión social, el hambre, el respeto de los derechos civiles y políticos, eran cuestiones domésticas que los estados debían tratar por sí mismos con la única ayuda de la cooperación para el desarrollo de otros países, de las agencias multilaterales y, en casos extremos, de la ayuda humanitaria.

Desde los años ochenta se impuso progresivamente una concepción de la paz, de la seguridad y del desarrollo nueva: seguridad y desarrollo se concebían como procesos, multidimensionales, cuyos objetivos últimos debían ser el bienestar/seguridad de las personas y, por último, con actores plurales (privados y públicos) e instrumentos diversos y no sólo militares (seguridad) ni económicos (desarrollo). En ese marco se redefinió la relación seguridad-desarrollo en el contexto de la posguerra fría y de los “nuevos” conflictos armados violentos, proceso que culmina con el surgimiento del concepto de “construcción de la paz”. La resecuritización producto del 11 de septiembre de 2001 complicó fuertemente las cosas.

En la actualidad, conviene recuperar, esa concepción estratégica de transformación de los conflictos, de construcción de paz entendida como marco comprehensivo de las agendas de paz, seguridad y desarrollo, en clave republicana, local, emancipatoria, híbrida y con el énfasis puesto en la creación de capacidades. Por decirlo provocativamente, bajo el *dictum* ilustrado que popularizó KANT de “sapere aude”, la tarea sería securitizar en positivo el desarrollo, hibridar la construcción de paz con el desarrollo, poniendo en el centro las personas y las comunidades y optando por una concepción restringida de la paz positiva. La elaboración del programa de investigación y de acción para ello queda, empero, para otro momento y lugar.

Barcelona y Bogotá, enero de 2015.