

TESIS DOCTORAL

REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

EL CASO DE LA AYUDA INTERNACIONAL

A BOSNIA Y HERCEGOVINA

Raül Romeva

**Tesis doctoral dirigida por:
Dr. Rafael Grasa**

**Departamento de Derecho Público y
Ciencias Histórico-jurídicas**

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

Marzo 2002

SUMARIO

NOTA BIOGRÁFICA DEL AUTOR	9
AGRADECIMIENTOS	11
<u>INTRODUCCIÓN</u>	13
A) JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	14
B) OBJETIVOS EN CUANTO A TRATAMIENTO DEL TEMA	16
C) METODOLOGÍA	17
D) ESTRUCTURA Y PRESENTACIÓN DE LA TESIS	20
E) FUENTES Y ASPECTOS FORMALES	21

Parte I (marco conceptual):

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA

<u>CAPÍTULO 1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN EL CONTEXTO DE LA CONFLICTIVIDAD ARMADA DE LA POSGUERRA FRÍA</u>	27
1.1. CONFLICTO , VIOLENCIA Y GUERRA	28
1.2. GUERRAS ACTUALES : CONFLICTOS ARMADOS DE TIPO SOCIOINTERNACIONAL	36
1.2.1. ACTORES Y ACTITUDES: PREPARACIÓN Y LEGITIMACIÓN DE LA GUERRA	38
1.2.2. INCOMPATIBILIDADES (CAUSAS DE LA DISPUTA): LA EXISTENCIA O PERCEPCIÓN DE INJUSTICIA Y DISCRIMINACIÓN	41
1.2.3. DINÁMICA Y PROCESO DEL CONFLICTO BÉLICO: LAS CONDUCTAS Y EL CICLO PREGUERRA -GUERRA -POSGUERRA	43
1.3. EL CONCEPTO DE <i>CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ</i>	48
1.3.1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS	49
Las 3 R de Johan Galtung	50
El paradigma anidado de la construcción de la paz: John Paul Lederach y la importancia de la	53

reconciliación	
Los transformadores genéricos de Miall, Ramsbotham y Woodhouse	59
	62
1.3.2. EL ENFOQUE DE LOS DONANTES	
Construcción de la paz y prevención de conflictos armados: algunas dificultades de orden político	62
Los fundamentos de la construcción de la paz según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): el buen gobierno y la sociedad civil	65
1.3.3. UN BALANCE Y UNA DEFINICIÓN PROPIA DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	69
<u>CAPÍTULO 2. LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA: ACLARACIÓN TERMINOLÓGICA Y VINCULACIÓN DE AYUDAS</u>	73
2.1. LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA : ACLARACIONES PRELIMINARES DE TIPO TERMINOLÓGICO Y CONCEPTUAL	74
2.2. EMERGENCIAS POLÍTICAS COMPLEJAS : ESPECIFICIDADES DE CARA A LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA	79
2.2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EPC	80
2.2.2. PROBLEMAS Y ESPECIFICIDADES DE LAS ACCIONES HUMANITARIAS EN CONTEXTOS DE EPC A LO LARGO DE LOS AÑOS NOVENTA	84
La ayuda humanitaria: entre la prolongación del conflicto y la gestión de la emergencia	86
La ayuda humanitaria: entre la promoción de una cultura de la dependencia y el fortalecimiento de la economía local	90
La ayuda humanitaria: entre la instrumentalización occidental y el fortalecimiento de la sociedad civil local	92
2.3. LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y LA VINCULACIÓN ENTRE EMERGENCIA (SOCORRO)-REHABILITACIÓN -DESARROLLO (VARD): DEL CONTINUUM AL CONTIGUUM DE LA AYUDA	97
2.3.1. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO	99
2.3.2. LECCIONES Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DE ESTUDIOS DE CASOS Y EVALUACIONES EX POST	103
Evaluación de la ayuda internacional de emergencia a Ruanda	103

La rehabilitación posguerra y la experiencia del <i>War Torn Societies Project (WSP)</i>	107
2.3.3. DOCTRINA Y PRÁCTICA DE LOS GRANDES ORGANISMOS DE DONANTES	110
Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE	110
Unión Europea/Comisión Europea	112
Banco Mundial	115
Naciones Unidas	117
<u>CAPÍTULO 3. UN MARCO DE ANÁLISIS INTEGRADO PARA LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ</u>	121
3.1. UN MARCO CONCEPTUAL INTEGRADO PARA ABORDAR LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	122
3.2. ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDADES : QUIÉN DEBE HACER QUÉ	125
3.3. UN PLAN ESTRATÉGICO PARA LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA	133
3.3.1. EVALUACIÓN DE LOS COSTES DE LA GUERRA	133
3.3.2. DETECCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ÁREAS QUE DEBEN ABORDARSE EN TÉRMINOS VARD	138
3.3.3. PREMISAS PARA ABORDAR LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	147
Lo primero ‘no hacer daño’	148
La resolución de las incompatibilidades subyacentes y la reconciliación	151
Participación pública y apoderamiento de la población y las instituciones locales	152
3.3.4. PREPARACIÓN Y CELEBRACIÓN DE LA CONFERENCIA DE DONANTES	154
3.3.5. LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA MUNDIAL Y EN LAS ESTRUCTURAS INTERNACIONALES	155
3.3.6. CUESTIONES TRANSVERSALES QUE PRECISAN UN MAYOR DEBATE Y REFLEXIÓN	158
Recursos: flexibilidad, descentralización y transparencia	158 160
División del trabajo y coordinación	164
Seguridad y protección	168

Parte II (estudio de caso):

REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN BOSNIA Y HERCEGOVINA

<u>CAPÍTULO 4. DESCRIPCIÓN ACI DEL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERCEGOVINA</u>	175
4.1. EXPLICACIONES -OBSTÁCULO PARA EL ANÁLISIS Y ESTABLECIMIENTO DE UN PUNTO DE PARTIDA	176
4.2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO YUGOSLAVO PREBÉLICO	179
4.2.1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA YUGOSLAVIA PREBÉLICA	181
4.2.2. CONTEXTO POLÍTICO DE LA YUGOSLAVIA PREBÉLICA	182
4.3. DESCRIPCIÓN ACI DEL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERCEGOVINA	184
4.3.1. ACTORES	186
Actores primarios	186
Actores secundarios	188
4.3.2. INCOMPATIBILIDADES Y CAUSAS QUE LLEVARON AL ENFRENTAMIENTO ARMADO	189
La percepción de discriminaciones/injusticias	189
Movilización para la violencia y la guerra: la dimensión política y psicológica	192
4.3.3. DINÁMICA DE LAS CONDUCTAS (PROCESO)	195
Fase de escalada inmediatamente prebélica (de 1989 hasta 1992): aceleradores y detonantes	196
Fase bélica (abril de 1992 - septiembre de 1995)	202
Entre las fases bélica y posbélica: el camino a Dayton	205
Fase posbélica (a partir de 1996)	208
<u>CAPÍTULO 5. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERCEGOVINA (I): FASES PREBÉLICA, BÉLICA, Y NEGOCIADORA</u>	213

FASES PREBÉLICA, BÉLICA, Y NEGOCIADORA

5.1. GESTIÓN DE LA FASE PREBÉLICA (HASTA ABRIL DE 1992)	214
5.1.1. LA DIMENSIÓN DIPLOMÁTICA PREBÉLICA: GESTIÓN DE LA CRISIS	215
5.1.2. RAZONES POR LAS QUE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL NO PUDO EVITAR QUE LA CONDUCTA VIOLENTA LOCAL DEVINIESE EN UN CONFLICTO ARMADO	218
5.2. GESTIÓN DE LA FASE BÉLICA (ABRIL DE 1992 - SEPTIEMBRE DE 1995)	224
5.2.1. LA DIMENSIÓN DIPLOMÁTICA	224
La mediación de Vance y Owen (enero de 1993)	225
La apuesta por una Unión de tres Repúblicas: la mediación de Owen y Stoltenberg (julio de 1993)	228
Cambio de postura por parte de Estados Unidos: consecución del Acuerdo de Washington (marzo 1994) y el establecimiento del Grupo de Contacto (abril de 1994)	229
5.2.2. LA DIMENSIÓN MILITAR	232
UNPROFOR: Acción humanitaria sin recurso a la fuerza (salvo para defensa propia) y cooperación con la OTAN (1992-1994)	232
La fase liderada por la OTAN (1994-1995)	235
5.2.3. LA DIMENSIÓN HUMANITARIA	239
La misión y el mandato humanitario	239
Dilemas que afectaron al desarrollo de la misión humanitaria	241
5.2.4. RAZONES DEL FRACASO INTERNACIONAL EN TÉRMINOS DE GESTIÓN DE LA FASE BÉLICA	245
5.3. NEGOCIACIONES Y FIRMA DE LOS ACUERDOS DE DAYTON: ENTRE LA FASE BÉLICA Y LA POSBÉLICA	246
5.3.1. CONTEXTO INTERNACIONAL EN EL QUE SE GESTARON LOS ACUERDOS: CAMBIO EN LOS INTERESES DE LOS ACTORES SECUNDARIOS	246
5.3.2. GESTACIÓN Y CONTENIDO FINAL DE LOS ACUERDOS	248
El proceso	250
El resultado	252

<u>CAPÍTULO 6. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA GESTIÓN DEL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERCEGOVINA (y II): FASE DE REHABILITACIÓN POSBÉLICA (1996-2001)</u>	259
6.1. DE LA DESTRUCCIÓN A LA EVALUACIÓN : ESTABLECIENDO LOS COSTES DE LA GUERRA	260
6.2. DAYTON COMO MARCO PARA ABORDAR LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA EN BOSNIA Y HERCEGOVINA	263
6.2.1. DAYTON COMO MARCO PARA ABORDAR LA DESMILITARIZACIÓN Y EL REASENTAMIENTO DE POBLACIÓN	265
Desmilitarización	265
Reasentamiento y retorno	268
6.2.2. DAYTON COMO MARCO PARA LA RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y DE INFRAESTRUCTURAS, Y PARA LA REHABILITACIÓN DE LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES BÁSICAS	270
Reconstrucción física y de servicios básicos	270
La dimensión institucional (elecciones)	274
6.2.3. DAYTON COMO MARCO PARA AFRONTAR LA RESOLUCIÓN DE LAS CAUSAS QUE LLEVARON A LA GUERRA	277
El marco constitucional y otras cuestiones relacionadas	277
Dimensión socioeconómica	281
6.2.4. DAYTON COMO MARCO PARA PREPARAR LA RECONCILIACIÓN	285
La dimensión de los Derechos Humanos	286
La importancia de los símbolos identitarios	290
6.2.5. DAYTON COMO MARCO PARA ABORDAR LA NORMALIZACIÓN Y LA REINSERCIÓN EN FOROS INTERNACIONALES	291
La misión de Naciones Unidas en Bosnia y Hercegovina y la supervisión de la policía internacional	292
La coordinación internacional de la rehabilitación posbélica: la Oficina del Alto Representante (OAR)	294
Las consecuencias de la presencia internacional en Bosnia: entre el protectorado internacional y el apoderamiento institucional local	302
6.3. MÁS ALLÁ DE DAYTON: EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA	

HORA DE SENTAR LAS BASES PARA ABORDAR LA TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	308
6.3.1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BOSNIA	310
6.3.2. LA INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN LA PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	313
6.4. CUESTIONES PENDIENTES Y POSIBLES ESCENARIOS DE FUTURO	317

Parte III

CONCLUSIONES

<u>CAPÍTULO 7. DÉFICITS, RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA EN EL MARCO INTEGRADO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ</u>	327
7.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MARCO CONCEPTUAL	328
7.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ESTUDIO DE CASO	334
7.3. VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE PARTIDA	341

<u>BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA</u>	343
--	------------

<u>ANEXOS</u>	449
----------------------	------------

ANEXO I. ACUERDOS DE PAZ DE DAYTON	451
ANEXO II. DECLARACIONES , COMUNICADOS Y CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ	493

Relación de gráficos

Gráfico 1.1: El triángulo ACI	29
Gráfico 1.2: El triángulo de las violencias	30
Gráfico 1.3. Relación entre conflicto, violencia y guerra	35
Gráfico 1.4: Historia del conflicto	44
Gráfico 1.5: El ciclo conflicto-violencia-guerra	45
Gráfico 1.6: La conducta de los actores secundarios	47
Gráfico 1.7: Las 3 R de Johan Galtung	51
Gráfico 1.8: Un marco integrado para la construcción de la paz	

(nivel de respuesta)	57
Gráfico 2.1: La visión secuencial del “ <i>continuum</i> humanitario”	99
Gráfico 2.2: La ayuda en su contexto	100
Gráfico 2.3: La cambiante composición de la intervención	102
Gráfico 3.1: La rehabilitación posbélica en el marco integrado de la construcción de la paz	124
Gráfico 3.2: Costes esperados en un contexto de guerra	136
Gráfico 3.3: Impacto de la ayuda sobre el contexto	150
Gráfico 3.4: Impacto de la ayuda sobre los actores locales	150
Gráfico 3.5: De la alerta avanzada a la acción preventiva	162
Gráfico 3.6: Prevención de conflictos (armados), alivio y reconstrucción posguerra	166
Gráfico 5.1: Instituciones electas de Bosnia y Hercegovina	255

Relación de tablas

Tabla 3.1: Actores en la recolección de información de alerta avanzada	163
Tabla 5.1: Ahorro estimado originado por un despliegue preventivo de tropas internacionales en Bosnia y Hercegovina	223
Tabla 6.1: Costes, tareas de rehabilitación y Acuerdos de Dayton (APD)	264
Tabla 6.2: La ayuda internacional por sectores entre 1/1/1996 y 1/6/2000	273 295
Tabla 6.3: Reuniones de los distintos órganos del PIC (desde 1995)	298
Tabla 6.4: Imposiciones de Westendorp y Petritsch en virtud de los llamados ‘poderes de Bonn’	

Relación de cuadros

Cuadro 2.1: La gestión de la ayuda a Ruanda	106
Cuadro 3.1: Actores internacionales ante situaciones de posguerra	126 140
Cuadro 3.2 Ayuda a la transición en una situación de posguerra	143
Cuadro 3.3: La construcción de la paz ‘postacuerdo’	
Cuadro 3.4. La gestión económica: necesidades prioritarias para la asistencia técnica	144
Cuadro 3.5: Los conectores y divisores de Mary Anderson a ayuda sobre los actores locales	149 211
Cuadro 4.1: Descripción y análisis del conflicto en Bosnia	
Cuadro 6.1: ¿Es hora de reescribir Dayton?, debate entre Tony Borden y Daniel Serwer (extracto)	322

NOTA BIOGRÁFICA DEL AUTOR

La presente tesis doctoral pretende ser coherente con una trayectoria personal, académica y profesional cuyo eje conductor gira en torno a la cuestión de la construcción de la paz.

En este sentido, cabe señalar que mi primer contacto personal con el conflicto en Bosnia y Hercegovina tuvo lugar en 1993 y 1994, a raíz de participar en varias iniciativas de apoyo a población refugiada procedente de ese país que se encontraba en campos de refugiados en Croacia¹. Posteriormente, de septiembre de 1995 a agosto de 1996, y gracias al apoyo e implicación del Centre UNESCO de Catalunya, tuve ocasión de participar directamente en la rehabilitación posbélica en Bosnia y Hercegovina como responsable del programa de reconstrucción educativa de la UNESCO y ayudante *senior* del Representante de la UNESCO en Sarajevo (Dr. Colin Kaiser). Dicha experiencia se complementó con la supervisión de las elecciones bosnias en 1996 y 1997, formando parte de la misión de la OSCE. Desde entonces, las visitas a la región han sido frecuentes y han permitido seguir *in situ* la evolución de varias de las dimensiones de la rehabilitación posbélica en Bosnia que se abordan en la presente investigación.

En cuanto al análisis del conflicto, por otra parte, y más concretamente con relación a la gestión internacional del mismo, cabe señalar la publicación de un primer ensayo, en 1997, titulado *Bosnia-Hercegovina: lliçons d'una guerra* (Centre UNESCO de Catalunya). Posteriormente, mi interés investigador se centró, por una parte, en la responsabilidad y coherencia de los gobiernos donantes, básicamente europeos, con relación a la construcción de la paz y la prevención de los conflictos armados (lo que conllevó la publicación de un nuevo ensayo, en 1998, titulado *Pau i seguretat a Europa. Prevenció de conflictes armats a l'Europa de la posguerra freda* (Centre UNESCO de Catalunya), y por otro lado, de un modo más específico, en la responsabilidad de esos gobiernos en cuanto a la cuestión de las exportaciones de armas convencionales y su control (lo que, de hecho, supuso el objeto de estudio del trabajo

¹ En general, la redacción se ha hecho utilizando la primera persona del plural aunque no por su connotación de 'yo' mayestático sino por que las opiniones reflejadas en el trabajo proceden de una reflexión conjunta con varias personas, razón por la cuál la primera persona del singular me parecía excesivamente personalista, y a todas luces inadecuada por inmerecida. No obstante, y de forma excepcional, tanto en la presente nota biográfica como en los agradecimientos que vendrán a continuación se ha optado

Mecanismos de control sobre las exportaciones de armas convencionales: el caso de los Estados de la Unión Europea (dirigido también por Rafael Grasa, con el que obtuve la suficiencia investigadora a principios de 2000).

Paralelamente a la labor investigadora he asumido también responsabilidades como coordinador de campañas de desarme y prevención de conflictos en INTERMÓN-OXFAM (1999-2000), lo que a su vez me permitió llevar a cabo una nueva aproximación teórico-práctica, esta vez en torno a la vinculación entre el desarrollo y el desarme como elemento intrínseco de la construcción de la paz (*Desarme y desarrollo. Claves para armar conciencias*, INTERMÓN, 2000).

Por último, cabe poner de manifiesto que dicha trayectoria personal, profesional e investigadora viene complementándose desde hace más de ocho años con labores docentes, en tanto que profesor asociado de Problemas Actuales de Relaciones Internacionales en la UAB y, más recientemente, como jefe de estudios y profesor de la Escuela de Cultura de Paz / Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la UAB.

por romper esa norma y utilizar la primera persona del singular para dotar así al texto de un tono más personal y, necesariamente, más comprometido.

AGRADECIMIENTOS

La lista de agradecimientos después de tantos años de trabajo es, afortunadamente, muy larga, razón por la cual no es posible incluirla toda. A pesar de ello existen algunos nombres propios que merecen un reconocimiento especial, a saber: Fèlix Martí, con quien me inicié profesionalmente en la investigación para la paz, así como todo el equipo del Centre UNESCO de Catalunya, por su constante apoyo durante mi estancia en Bosnia; Damir, Jakub y Dika Babic, quienes me acogieron en su casa y me abrieron sus corazones a mi llegada a Sarajevo; Gordana Bosanac, mi profesora de bosnio; Gordana Lonco, Maja Nikolic y Sinisa Sesum, compañeros y amigos en la Oficina de la UNESCO en Bosnia; María Helena Henriques Mueller y Colin Kaiser, Representantes de la UNESCO en Bosnia, además de amigos, quienes me enseñaron a trabajar en la compleja estructura del sistema de Naciones Unidas; Esther Barbé, Vicenç Fisas, John Paul Lederach, José María Mendiluce, Jenny Pearce, Karlos Pérez de Armiño, Carlos Taibo, Paco Veiga y Pere Vilanova, cuyos consejos han sido siempre pertinentes y han supuesto un valor añadido incalculable a lo largo de toda mi trayectoria, tanto personal como profesional; Sònia Gómez, por sus correcciones de estilo y ortográficas, y Maria Àngels Espuny, siempre eficiente en su seguimiento de la cuestiones europeas, y cuyo apoyo documental ha facilitado mucho mi trabajo.

Mención especial merece Rafael Grasa, cuyo seguimiento, siempre exhaustivo, minucioso y crítico, además de su amistad cómplice, han sido aspectos determinantes a lo largo de todo el proceso de elaboración de esta investigación.

Asimismo, la elaboración de una tesis doctoral suele conllevar un notable esfuerzo por parte de todo el entorno personal de quien se lanza a una aventura como ésta. Es obligado, por tanto, reconocer el acompañamiento que en todo momento me han dispensado mis compañeras y compañeros de la Escuela de Cultura de Paz / Cátedra

UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la UAB, así como del Departamento de Derecho Público y Relaciones Internacionales, además de mi familia, mis amistades más próximas y, sobre todo, Diana, compañera e inspiración en todo momento. En fin, la lista, como se ha dicho, es larga, y las deudas contraídas, por tanto, muy numerosas. Así pues, a todas y todos, ante todo, muchas gracias.

Por último, cabe decir que esta investigación ha contado con una Beca de doctorado concedida por la UNESCO en 2000.

INTRODUCCIÓN

Si construir la paz parece ya difícil en contextos en los que no hay guerra abierta, lo es mucho más en aquellos en los que hay (contextos bélicos) o ha habido recientemente (contextos posbélicos) un enfrentamiento armado. Y la razón es que, en esos casos, el reto no consiste tanto en volver a la situación institucional, física y social previa a la guerra, como en llevar a cabo las transformaciones necesarias en las estructuras y en las relaciones de forma que desaparezcan, o cuando menos se reconduzcan, las causas que llevaron a que en su momento se alimentara y finalmente estallara el conflicto armado. Así pues, el objeto de estudio de la presente investigación tiene que ver con los principales **retos y oportunidades de la rehabilitación posbélica en términos concretos de construcción de la paz y de transformación de conflictos**, y, en la medida en que se analiza también un caso concreto, con algunos déficits de la rehabilitación entendidos, estos déficits, como disonancias entre objetivos y resultados.

En ese marco, este primer capítulo introductorio sirve para justificar: a) el objeto de estudio; b) los objetivos en cuanto a tratamiento del tema; c) la metodología que se ha seguido en la

investigación; d) la estructura y presentación de la tesis, y e) las fuentes utilizadas y los aspectos formales del texto.

A) JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

La resolución o transformación de conflictos como área científico-práctica específica tiene sus orígenes en los años cincuenta y sesenta, en plena guerra fría, y su evolución a lo largo de esos años está íntimamente ligada al desarrollo de la estrategia nuclear y de la *peace research*¹. Desde entonces, los avances en la investigación, el diseño y la experimentación de formas que permitan gestionar los conflictos y las incompatibilidades entre personas y grupos por vías distintas a la armada han sido numerosos e importantes, a pesar de lo cual la violencia bélica sigue siendo todavía más la norma que la excepción en muchos lugares del mundo. Por otro lado, si bien en época de guerra fría la escena mundial estaba dominada por un solo gran conflicto, en el contexto actual los conflictos armados son múltiples, y tienen que ver sobre todo con cuestiones como la diversidad cultural, la soberanía, el acceso y control a determinados recursos naturales, o la lucha por el poder en el seno de los Estados.

Todo ello ha contribuido, en definitiva, a que la atención de los académicos de relaciones internacionales, e incluso de política comparada, se dirija cada vez más al tipo de conflictos que desde hace años ha preocupado a quienes se ocupan de la resolución y la transformación de conflictos. Dicho de otro modo, y en palabras de Rafael Grasa:

«En el marco teórico, las relaciones internacionales como disciplina ya no analizan los conflictos internacionales como caso aparte, sino que su análisis es ya, con algunas excepciones y desde finales de los años ochenta, el habitual en las restantes ciencias sociales. Se ha producido, por tanto, una convergencia, ya irreversible, entre el análisis de los conflictos internacionales y el de los conflictos sociales en general, que plantea interesantes problemas teóricos y, en particular, una reestructuración -en curso- de las pautas explicativas merced a la 'contaminación' de tradiciones hasta ahora separadas. En el marco práctico, por su parte, se está produciendo también una coincidencia de

¹ Para una aproximación a la historia de la *Peace Research* véase Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999).

agendas, ya notoria, y de instrumentos de análisis y reflexión, insuficiente e incipiente, entre la cooperación para el desarrollo y los análisis procedentes de los estudios sobre los conflictos y sus formas de resolverlos y transformarlos» (Grasa 2001a: 4).

Es decir, Grasa concluye que se camina hacia una integración de los diferentes enfoques procedentes de los estudios y las prácticas en términos de análisis y de resolución de conflictos, pero con un claro enfoque aplicado relacionado, dicho enfoque aplicado, con la necesidad de hacer frente a la nueva conflictividad internacional.

Sin embargo, caminar hacia un lugar no significa estar ya en él². Así, por ejemplo, en términos de rehabilitación posbélica se acepta en general que el objetivo consiste en afrontar los cambios necesarios en las estructuras y en las relaciones de modo que en una sociedad afectada por la guerra se sienten las bases para que se establezcan nuevos espacios y mecanismos que permitan afrontar los conflictos y las incompatibilidades por medios no-violentos. Sin embargo, al mismo tiempo la comunidad internacional no dispone todavía de un marco conceptual compartido, ni tampoco de unas instituciones especializadas que permitan afrontar la ayuda a la rehabilitación en contextos posbélicos desde una perspectiva integrada de construcción de la paz y de transformación de conflictos. En efecto, si bien se están llevando a cabo acciones que bajo denominaciones muy dispares tienen como objetivo último abordar la recuperación de sociedades en contextos de posconflicto armado, muchas de esas acciones aplican marcos conceptuales, instrumentos y mecanismos que si bien son adecuados para contextos afectados por desastres naturales, resultan claramente insuficientes, o incluso inadecuados,

² De hecho, el mismo Grasa señala también que existen algunos problemas pendientes, fruto de la convergencia de teorías y enfoques. A título de ejemplo menciona tres de estos problemas: 1) la proliferación de tipologías a menudo solapadas y contradictorias que deben analizarse (cuál es su razón de ser, la columna vertebral sobre la que se han construido) para poder establecer un código de traducción y, eventualmente, una propuesta de síntesis. Hoy por hoy, afirma Grasa, no sólo resulta difícil que se entiendan expertos procedentes de los estudios sobre el desarrollo y de la cooperación para el desarrollo, por un lado, y de la investigación para la paz y la resolución de conflictos, por otro, tanto por razones conceptuales como, en general, lingüísticas, sino que las dificultades se dan también entre expertos de los diferentes enfoques relacionados con el estudio y la resolución de conflictos, la investigación para la paz, etc.; 2) existe la necesidad de establecer distinciones básicas y un mapa del campo que oriente a 'paseantes' y personas en tránsito, y 3) existe una proliferación de dicotomías, muchas de ellas muy citadas pero no siempre claras (p. ej. conflictos de corto/largo plazo de vida; conflictos tratables e 'intratables'; conflictos simétricos y asimétricos; estrategias de intervención 'ganar-perder' o 'ganar-ganar'; etc.) (Grasa 2001a: 8).

para situaciones de posguerra, dónde la dimensión política, y en consecuencia compleja, del contexto exige conceptos, instrumentos e instituciones específicas.

Asimismo, aunque la presente investigación se centra particularmente en la fase de posguerra, no debemos olvidar tampoco que la fase posbélica puede convertirse a su vez en una fase prebélica si no se consigue transformar el conflicto de forma que éste evolucione hacia el establecimiento de estructuras y procesos no bélicos de resolución de disputas³. Todo ello contribuye, en definitiva, a que resulte tan importante tener en cuenta la aportación que la rehabilitación posbélica puede hacer con relación a la prevención de eventuales violencias bélicas futuras, así como a favor de la construcción de la paz y de la transformación de conflictos.

B) OBJETIVOS EN CUANTO A TRATAMIENTO DEL TEMA

Tal y como ponen de manifiesto Johan Galtung y José María Tortosa: «Un intelectual es el que es capaz de hacer preguntas pero no de dar respuestas, mientras que un experto es quien sabe dar respuestas sin hacer preguntas»⁴. Según esta lógica, por tanto, el intelectual conceptualizaría, teorizaría, problematizaría, pero después no respondería al ¿qué hacer? en términos realmente viables. El experto, por su parte, sabría cómo hacer las cosas en la forma que le indiquen sus contratantes (privados o públicos) sin ponerse a analizar qué significa exactamente lo que está haciendo, o bien qué consecuencias tendrán sus actos. Llevadas al extremo, ambas aproximaciones son parciales y no resuelven el eterno dilema de cómo afrontar cuestiones prácticas como, por ejemplo, la

³ A efectos de la presente investigación, además, se ha optado por aplicar un principio de precaución en el sentido de que se considera que para entrar en una fase 'posbélica' no es necesario que haya finalizado la guerra, basta que ésta haya cesado (o sea, que esté suspendida) ya sea debido un alto el fuego, a un acuerdo de paz o a la victoria de una de las partes. Obviamente, sin embargo, las posibilidades de afrontar con éxito la rehabilitación posbélica serán muy distintas en función de si se da una u otra de esas situaciones, siendo el acuerdo de paz un elemento clave en sí mismo, como veremos.

⁴ Véase prólogo de Tortosa en Galtung (1998a: 9).

rehabilitación posbélica y la construcción de la paz. Por otra parte, y de acuerdo esta vez con Roberto Mesa:

«No es admisible un doble lenguaje: uno, formal y vacío de contenido, de uso exclusivo en foros internacionales y leal aplicador de los más sofisticados instrumentos propagandísticos; otro, real y amenazador, desarrollado desde las cancillerías individualizadas y cuya finalidad exclusiva es la satisfacción de todos los designios nacionales, soberanos y egoístas, al margen y en contra de compromisos superiores. Sabido es que la doblez, las reservas mentales y las ambiciones bastardas, constituyen una de las cargas más insoportables de la frágil condición humana. Frente a estas posibles y seguras conductas que aspiran a cronificar todo lo que inveteradamente ha conducido a la tensión, al conflicto y a la guerra, el internacionalista que preconizamos no puede, bajo pretexto alguno, avalar comportamientos contrarios a la Paz, a la Justicia y a la Libertad, tanto domésticas como internacionales. No hay causa política (llámese Soberanía o Defensa Nacional), ni causa moral (llámese Civilización Occidental) suficientes para desplazar los que son bienes superiores y supremos» (Mesa 1988: 259)

Por todo ello, el objetivo de la presente investigación consiste en establecer un equilibrio entre, por un lado, cuestionarse los paradigmas existentes marcando objetivos deseables que permitan orientar hacia dónde debe evolucionar el estado actual de conceptos como rehabilitación posbélica y construcción de la paz, y por otro lado, sugerir pautas de análisis y modelos de acción que sean aplicables en función de los medios disponibles y de los contextos. En otras palabras, con esta tesis se aspira a contribuir al debate sobre la necesidad de construir un espacio de encuentro entre teoría y práctica de la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz, dotando a su vez dicho espacio de una perspectiva de transformación de conflictos.

C) METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La forma de proceder a lo largo de la investigación ha sido, por otra parte, la habitual en este tipo de ejercicios intelectuales, y ha consistido en: a) establecer una hipótesis de partida; b) plantear, a partir de dicha hipótesis, varias preguntas; c) operacionalizar la hipótesis y construir un marco conceptual y una pauta de análisis propia; d) aplicar dicho marco conceptual y la correspondiente pauta de análisis a un caso de estudio relevante, y e) validar o refutar, según sea el caso, la hipótesis de partida.

En primer lugar, la intuición o hipótesis de partida al iniciar esta investigación era que **la insatisfacción de practicantes y académicos en cuanto a las actuales formas de abordar la rehabilitación posbélica no tenía tanto que ver con la naturaleza de los conflictos armados contemporáneos, como con la falta de pautas de análisis coherentes e integradas de los conflictos, así como con la falta de compromisos, de organismos y de modelos de intervención en conflictos armados que contemplasen, en la teoría y en la práctica, la relación entre gestión de crisis, rehabilitación posguerra y transformación de conflictos** .

En segundo lugar, a partir de esta hipótesis se plantearon varias preguntas que cabe agrupar en los siguientes dos bloques:

- a) ¿Cuáles son las características de los conflictos bélicos contemporáneos? ¿Cómo afectan esas características a los contextos posbélicos? ¿Qué significa abordar la construcción de la paz y la transformación de conflictos en los contextos bélicos y posbélicos actuales?
- b) ¿Qué es y qué no es la rehabilitación posbélica? ¿Qué papel corresponde a la rehabilitación posbélica en el marco de la creciente vinculación entre las tareas de emergencia, rehabilitación y desarrollo en contextos de emergencias políticas complejas? ¿Quién y cómo, entre los actores de la comunidad internacional, puede y debe asumir responsabilidades de ayuda a la rehabilitación posbélica? ¿Es posible llevar a cabo una aproximación teórico-práctica a la rehabilitación posbélica que permita abordar al mismo tiempo las transformaciones necesarias en el contexto y en las relaciones con objeto de contribuir a la construcción de la paz?

En tercer lugar, las respuestas a estas preguntas permitieron construir un marco conceptual en el que se trabajaron básicamente dos tipos de conceptos: a) unos más generales, como *análisis de conflictos*, *conflictos armados contemporáneos*, *construcción de la paz*, o *transformación de conflictos*, y b) otros más específicos, como *rehabilitación posbélica* o *vinculación de ayudas de emergencia, rehabilitación y desarrollo*. En ambos casos, además,

dichos conceptos se abordaron tanto desde una perspectiva teórica como a partir de análisis de experiencias prácticas. Así mismo, una vez analizados, comentados y definidos ambos grupos de conceptos se construyó un marco o pauta de análisis integrado para la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz.

En cuarto lugar, teniendo en cuenta que el marco conceptual y la pauta de análisis eran simplemente eso, un marco y una pauta, y por tanto generales, el siguiente paso consistió en preguntarse cómo ambos responderían ante un caso concreto como, por ejemplo, el de Bosnia y Hercegovina⁵. En este sentido, cabe decir que se eligió como estudio de caso el conflicto en Bosnia y Hercegovina, y más concretamente el papel de la ayuda internacional a lo largo de dicho conflicto, por la razón de que se trata de un conflicto cuya fase bélica responde perfectamente, como veremos, al tipo de ‘nuevas guerras’ característico del período posterior al fin de la guerra fría. Además, se trata de un conflicto que ha impregnado, como pocos, las conciencias del mundo. En efecto, el estallido de la guerra en Bosnia y Hercegovina en 1992, precedido además de las guerras en Croacia y Eslovenia en 1991, supuso un claro toque de atención frente a las frecuentes declaraciones sobre el supuesto nacimiento de un Nuevo Orden Mundial, pacífico y solidario, que tras la caída del muro de Berlín surgían por doquier en el seno de la denominada comunidad internacional. Pero no sólo eso, cada vez más voces, y sobre todo más hechos, cuestionaban la vigencia de aquel ‘nunca más’ que el mundo gritó tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La crisis en Bosnia y Hercegovina puso de manifiesto, por tanto, que la limpieza étnica, los campos de

⁵ En la mayoría de los documentos oficiales en lengua inglesa, especialmente los Acuerdos de Dayton, se utiliza la nomenclatura ‘Bosnia and Herzegovina’ (en lugar de otras versiones, consideradas no correctas, como Bosnia-Herzegovina, con guión intercalado, o Bosnia Herzegovina, sin nada entre ambos términos). En cuanto a la traducción al español, sin embargo, en el Apéndice 2 de la *Otografía de la lengua española* publicada por la Real Academia Española de la Lengua (1999), en el apartado de países y capitales reconocidos oficialmente por Naciones Unidas y la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, figura la forma Bosnia-Herzegovina. No obstante, esta fórmula contradice el criterio mencionado relativo al uso de la conjunción ‘y’. Por otro lado, tampoco parece haber consenso en si Hercegovina debe escribirse con ‘z’ (como en inglés) o con ‘c’ (como en bosnio). En la mayoría de documentos de Naciones Unidas, por ejemplo, se suele utilizar la versión con ‘z’, mientras que la Unión Europea utiliza ambas casi indistintamente. En suma, dada la ausencia de un criterio universalmente aceptado, hemos optado en esta investigación por utilizar la nomenclatura ‘Bosnia y Hercegovina’. Asimismo, en aras de agilizar la redacción, se utilizará a veces ‘Bosnia’, como forma reducida del topónimo, o, incluso, el acrónimo ByH.

concentración y las masacres indiscriminadas de población civil eran, todavía, hechos del presente. Así las cosas, la guerra movilizó un esfuerzo internacional inmenso en forma de conversaciones políticas de alto nivel, de esfuerzos humanitarios de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, así como de una destacada atención por parte de los medios de comunicación.

Por último, tras haber contrastado el marco de análisis con el estudio de caso fue posible extraer algunas conclusiones (o lecciones) tanto en términos de marco conceptual, como con relación al caso particular de la gestión internacional de la rehabilitación posbélica de Bosnia y Hercegovina. Dichas conclusiones permitieron, como veremos, validar finalmente la hipótesis de partida.

D) ESTRUCTURA Y PRESENTACIÓN DE LA TESIS

Todo lo anterior determina, a su vez, que la estructura y el texto de la tesis se haya articulado como sigue:

- a) El presente **capítulo introductorio** .
- b) Una **Parte primera** , de tres capítulos, estructurados de modo que en el *Capítulo 1* se hace un análisis global de los conflictos armados contemporáneos a partir del contexto, los actores, las incompatibilidades y las conductas de esos actores (marco ACI), así como una aproximación al campo de estudio de la construcción de la paz y la transformación de conflictos; en el *Capítulo 2* se analizan de un modo más específico aquellos trabajos que tratan sobre la rehabilitación posbélica, tanto desde una perspectiva teórica, como a partir de experiencias prácticas, como, finalmente, desde una visión operativa e institucional, y en el *Capítulo 3* se cruzan los tres aspectos mencionados (marco ACI, construcción de la paz y rehabilitación posbélica), con objeto de construir una pauta de análisis que permita abordar y evaluar la rehabilitación posbélica en un marco integrado de construcción de la paz desde una perspectiva de transformación de conflictos.

- c) Una **Parte segunda** en la que se aplica la pauta de análisis construida en la parte primera al caso concreto de la gestión internacional del conflicto en Bosnia y Hercegovina. Los tres capítulos que componen esta parte son: el *Capítulo 4*, dónde se analiza el conflicto en Bosnia y Hercegovina en términos ACI (contexto, actores, incompatibilidades y conductas); el *Capítulo 5*, en que se hace una aproximación a la gestión internacional de las fases prebélica, bélica, y negociadora, y el *capítulo 6*, dedicado íntegramente a la fase posbélica.
- d) Un capítulo de **Conclusiones**, en el que se recogen las principales lecciones teórico-prácticas detectadas en el marco conceptual, así como las relativas al caso de la ayuda internacional a Bosnia, y que se cierra con la validación de la hipótesis planteada al inicio de la investigación.
- e) Un **listado bibliográfico**, ordenado alfabéticamente por autoría, que incluye todas las referencias que se han ido citando en el texto, así como algunas que, si bien no están explícitamente citadas, se han consultado y se consideran de interés para el tema.
- f) Por último, unos **Anexos** que constan del texto completo de los Acuerdos de Paz de Dayton, así como de las resoluciones más destacables del Consejo de Implementación de la Paz. En este sentido, aunque ambos documentos se pueden adquirir directamente del sitio *web* de la Oficina del Alto Representante en Bosnia («<http://www.ohr.int>»), se han incluido en el trabajo con el único objetivo de facilitar su consulta.

E) FUENTES Y ASPECTOS FORMALES

Las fuentes utilizadas para la elaboración de la primera parte, en primer lugar, son de dos tipos: a) primarias, y b) secundarias. Entre las primarias destacan numerosos informes elaborados por organismos como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, varias agencias de Naciones Unidas (PNUD, OCHA, ACNUR, UNRISD...), el Banco Mundial, agencias gubernamentales de cooperación (DANIDA, SIDA, USAID...), experiencias mixtas (ACCORD, *War Torn Societies Project*, Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Violentos...), u organizaciones cívicas (OXFAM, Médicos Sin Fronteras, CARE, Human Rights Watch...), entre otras. En cuanto a las fuentes secundarias, por su parte, cabe mencionar los análisis y las aportaciones al campo de la construcción de la paz y la transformación de

conflictos de autores como Edward Azar, John Burton, Adam Curle, Maire Dugan, Vicenç Fisas, Johan Galtung, Rafael Grasa, John Paul Lederach, Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, Paul Wher, o Tom Woodhouse, entre otros muchos, así como las reflexiones de orden teórico-práctico en torno a la cuestión de la rehabilitación posbélica en contextos de emergencias políticas complejas elaboradas por Jean M. Albalá-Bertrand, Mary B. Anderson, Nicole Ball, Margaret Buchanan-Smith, Gilles Carbonnier, Cristopher Clapham, Paul Collier, Stephen Commins, Mark Duffield, Valpy FitzGerald, Tammy Halevy, Bernard Husson, Cristophe Jean, Mary Kaldor, Krishna Kumar, Marjorie Lister, Richard Longhurst, Simon Maxwell, Karlos Pérez de Armiño, Claire Pirotte, Joanna Raisin, Francisco Rey, Alexander Ramsbotham, Adam Roberts, Chris Roche, Richard Rosecrance, Jean Rufin, Kumar Rupesinghe, David Shearer, José Antonio Sanahuja, David Sogge, Frances Stewart, Matthias Stiefel o Patricia Weiss Fagen, también entre otros muchos nombres.

Para el estudio de caso, por su parte, se han utilizado tres tipos de fuentes: a) primarias personales; b) primarias documentales, y c) secundarias. Las primarias personales, en primer lugar, consisten en numerosas entrevistas con actores varios del conflicto, así como en experiencias vividas en Bosnia y Hercegovina por parte del autor de esta investigación, quien, como ya se ha dicho, formó parte de la estructura internacional responsable de conducir la rehabilitación posbélica. Las fuentes primarias documentales, en segundo lugar, incluyen todos aquellos documentos e informes relativos a Bosnia y Hercegovina, elaborados a lo largo de estos años por parte de distintos organismos del sistema de Naciones Unidas (Consejo de Seguridad, Asamblea General, ACNUR, UNMIBH, UNESCO...), así como por la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, la OTAN (IFOR/SFOR), el Banco Mundial, la OSCE, la Oficina del Alto Representante (OAR), el Consejo de Implementación de la Paz (PIC), el Pacto de Estabilidad para el Sureste Europeo, o las numerosas organizaciones cívicas que llevan años trabajando en y para Bosnia. Así mismo, se consideran también fuentes primarias a las reflexiones de algunos de los principales protagonistas en la gestión

internacional del conflicto bosnio en sus múltiples dimensiones como son, por ejemplo, Kofi Annan, Carl Bildt, Boutros Boutros-Ghali, Richard Holbrooke, Tadeusz Mazowiecki, José María Mendiluce, Pauline Neville Jones, Sadako Ogata, David Owen, Ricardo Pérez Casado, Wolfgang Petritsch, Pere Vilanova, Carlos Westendorp o Warren Zimmerman, entre otros. En cuanto a las fuentes secundarias, en tercer lugar, se consultaron manuales y artículos de autores tan relevantes como Xabier Aguirre, Roberto Belloni, Florian Bieber, David Chandler, Marcus Cox, Laurence Freedman, James Gow, Roy Gutman, Mary Kaldor, Allan Little, Patrice C. McMahon, Noel Malcolm, Zarko Papic, Michael Pugh, David Rieff, Daniel Serwer, Laura Silber, Christophe Solioz, Paul Stubbs, Carlos Taibo, Andrea Kathryn Talentino, Francisco Veiga, Nebojsa Vukadinovic o Jon W. Western, así como análisis de *Think Tanks* como el *European Stability Initiative* (ESI) o el *International Crisis Group* (ICG), o algunas agencias de información periódica sobre los Balcanes como *Le Courier des Balkans* o el *Institute for War and Peace Reporting*.

Finalmente, es preciso comentar también algunas particularidades formales en cuanto a la presentación del trabajo con objeto de facilitar su lectura y comprensión. De entrada, cada capítulo está estructurado en secciones, apartados y subapartados, siendo la jerarquía del titulado la que sigue: **CAPÍTULO**, **SECCIONES**, ***Apartados***, y **Subapartados**. En cuanto a las citas, se ha respetado la lengua original con el fin de conservar al máximo el tono y los matices de sus autores. Las referencias bibliográficas, por su parte, se presentan de acuerdo con el sistema autor-fecha, con objeto de agilizar la lectura del texto, de modo que las descripciones completas de los textos referenciados se encuentran al final del trabajo, en la Bibliografía. Por último, en cuanto a la numeración de las páginas se ha optado por una numeración continua a lo largo de todo el trabajo aunque, en lo que concierne a las notas a pie de página, éstas se reinician en cada capítulo para evitar una alta numeración que podría entorpecer el proceso de lectura.

Parte I

(marco conceptual)

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA

«No debemos desesperarnos por la profundidad y magnitud del reto, sino plantearnos la aspiración humana muchas veces no pronunciada, pero aun así profundamente mantenida: la reconciliación es posible.
Se puede construir la casa de la paz»
Lederach (1998: 185).

«Mucho más útil que el dualismo vuelto boca abajo es la antigua idea china del *yin/yang*; que cada cosa tiene un lado oscuro y un lado claro; que eso es normal; que nada es perfectamente bueno ni perfectamente malo.
El trabajador por la paz propone. Y la mesa redonda dispone»
Johan Galtung (1998a: 76).

«The pessimistic view is that war, like slavery, can always be reinvented. The capacity of formal political institutions, primarily nation-states, to regulate violence has been eroded and we have entered an era of long-term low-level informal violence, of post-modern warfare. (...) both this views are correct. We cannot assume that either barbarism or civility is embedded in human nature. Whether we can learn to cope with the new wars and veer towards a more optimistic future depends ultimately on our own behaviour»
Mary Kaldor (1999: 152).

CAPÍTULO 1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN EL CONTEXTO DE LA CONFLICTIVIDAD ARMADA DE LA POSGUERRA FRÍA

Tal y como suele ocurrir cuando se aborda casi cualquier campo de las ciencias sociales, también en torno a la cuestión de la construcción de la paz existe una serie de confusiones terminológicas y conceptuales que conviene aclarar antes de adentrarse en el análisis. Así, a lo largo de los tres capítulos que componen esta primera parte del trabajo, se pretende establecer el marco conceptual que se utilizará posteriormente al abordar el estudio de caso. En el presente capítulo, concretamente, se abordan tres debates conceptuales: a) el que tiene que ver con la habitual confusión que existe entre *conflicto*, *violencia* y *guerra*; b) el que trata sobre la naturaleza de las guerras actuales y la forma de analizarlas, y c) el que gira en torno a qué significa la construcción de la paz en el contexto de posguerra fría.

1.1. CONFLICTO , VIOLENCIA Y GUERRA

El hecho de que tanto en la literatura especializada como en los medios de comunicación o, incluso, en los discursos políticos, los conceptos de *conflicto*, *violencia* y *guerra* se utilicen a menudo como sinónimos es una de las razones que coadyuvan a que tanto el análisis como el diseño de políticas para hacer frente a este tipo de situaciones sean a veces erróneos, e incluso contraproducentes. Por ello es pertinente clarificar qué es y qué no es cada uno de estos conceptos.

En primer lugar, con relación al **conflicto** cabe constatar, como hace Rafael Grasa (2001a: 5-6), que existe en la literatura especializada reciente un elevado grado de consenso sobre lo que no es el conflicto (éste ya no se percibe, de acuerdo con el mencionado consenso, como sinónimo de formas violentas de conducta, ni tiene tampoco connotaciones negativas), pero también acerca de lo que sí es el conflicto, el cual se percibe como algo connatural al ser humano, y, por tanto, como un proceso dinámico en cuanto que actores diferentes persiguen objetivos cuya consecución al unísono, esas personas o grupos consideran incompatibles por responder a intereses contrapuestos. Asimismo, existe un amplio **acuerdo sobre cómo debe abordarse el conflicto, tanto para su análisis como para intervenir con objeto de resolverlo, gestionarlo y/o transformarlo** ; no se trata de eliminar los conflictos, sino de hacer altamente improbable que se manifiesten en ellos conductas violentas o disruptoras y, finalmente, de transformar éstas en procesos pacíficos de cambio social.

Vicenç Fisas, por su parte, lo explica del siguiente modo:

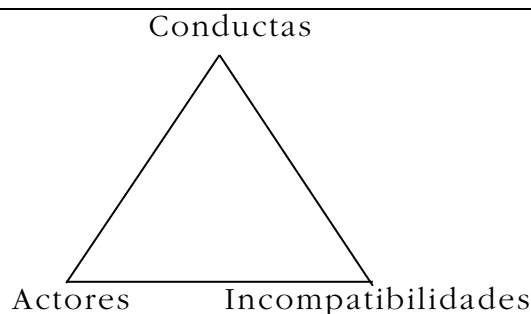
«si asumimos que el conflicto es un proceso interactivo, una construcción social y una creación humana que puede ser moldeada y superada, y que por tanto no discurre por senderos cerrados o estancos en los que la fatalidad es inevitable, hemos de convenir también que las situaciones conflictivas son también depositarias de oportunidades, y lógicamente, de oportunidades positivas, en la medida que la situación de conflicto sea el detonante de procesos de conciencia, participación e

implicación que transformen una situación inicial negativa en otra con mayor carga positiva» (Fisas 1998a: 229).

Es decir, partimos, respecto del tratamiento de conflictos de forma genérica, de que el verdadero reto consiste en estudiar, comprender e intervenir en el conflicto con el fin de transformarlo en una oportunidad positiva.

Son también numerosos los autores (Adam Curle, John Burton, Paul Wher o Johan Galtung) que argumentan que la primera tarea al abordar un conflicto consiste en trazar un mapa del mismo y de su formación, en que se describan: a) los **actores o partes implicadas**, que asumen unas actitudes determinadas en función de su entorno cultural; b) las **conductas** de dichos actores, conductas que, a su vez, determinan el proceso, y c) las **incompatibilidades o contradicciones**, es decir, las causas que provocan la disputa. A ese mapa, que en inglés se conoce como triángulo ABC - *attitude/behaviour/contradiction* -, lo denominamos aquí **triángulo ACI (actores/conductas/incompatibilidades)** (véase gráfico 1.1).

Gráfico 1.1: El triángulo ACI

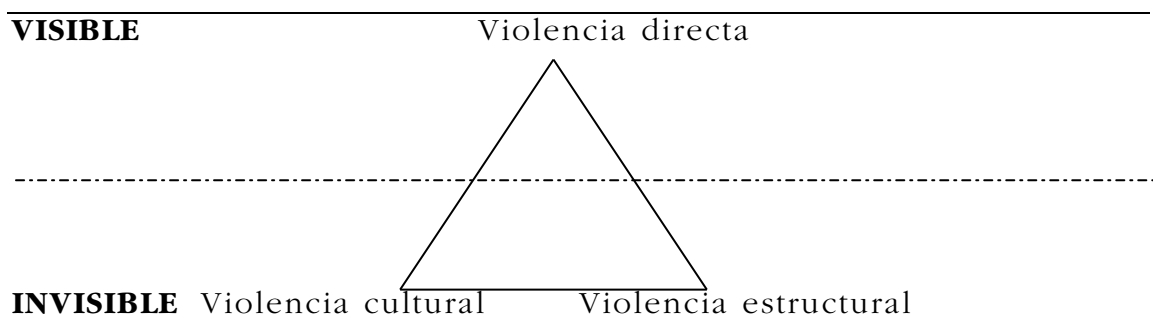


Fuente: Basado en Curle, Burton, Wher, Galtung y otros.

Esta primera aproximación al conflicto, por su parte, nos da pie a abordar la descripción y análisis del segundo concepto: la **violencia**. En este sentido, tal y como plantea Johan Galtung (1998b: 8), la violencia, como conducta, determina las fases de un conflicto. Es decir, un conflicto puede dividirse en tres fases: antes de la violencia, durante la violencia, y después de la violencia. Así pues, **violencia no es igual a conflicto, sino la manifestación de**

una conducta determinada que persigue resolver las incompatibilidades por la fuerza. En otras palabras, una manifestación de que la transformación de conflictos en oportunidades de construcción de paz ha fracasado . Así mismo, Galtung señala que la violencia puede tener, por lo menos, tres manifestaciones (directa, estructural y cultural), y que no todas son siempre visibles (véase gráfico 1.2).

Gráfico 1.2: El triángulo de las violencias



Fuente: Galtung (1998a: 15).

De acuerdo con la aproximación de Galtung, **la violencia directa** , física y/o verbal, es visible en forma de conductas (violentas). Pero como ya se ha dicho, la acción humana no nace de la nada, tiene raíces. Galtung señala dos: primero, una cultura de la violencia, que consiste en la suma de todos los mitos, glorias y traumas que sirven para justificar la violencia directa (**violencia cultural**), y segundo, la existencia de una determinada estructura represiva, explotadora o alienadora, y que a su vez provoca injusticias, desigualdades y privaciones a determinados grupos (**violencia estructural**).

En definitiva, puesto que la violencia directa es la manifestación de un determinado tipo de conducta, y teniendo en cuenta, en consecuencia, que lo que se encuentra en la naturaleza humana es el potencial para la violencia, así como para el amor o el altruismo, lo relevante en nuestro caso es analizar por qué esta violencia surge en unos casos y no en otros. Es decir, lo crucial aquí, a nuestro entender, son las circunstancias que condicionan que la realización de ese potencial sea positivo (transformación del conflicto,

construcción de la paz) o negativo (violencia directa, guerra). Por otra parte, este planteamiento es coherente con el rechazo, cada vez más generalizado, a la tesis de que «la violencia se encuentra en la naturaleza humana», y con la aceptación, también creciente, en torno a otra tesis, la del Manifiesto de Sevilla sobre la Violencia, según la cual «dado que la guerra no es una fatalidad biológica, no parece existir ningún obstáculo de naturaleza biológica que se oponga inevitablemente a la abolición de la guerra o de cualquier otra forma de violencia institucionalizada»¹. En consecuencia, **si se acepta que la guerra es, desde esta perspectiva, una invención social, también es posible, entonces, inventar la paz** .

Esto nos lleva, finalmente, a abordar el tercer concepto que nos ocupa en esta sección: la **guerra** . En este sentido, de las múltiples definiciones que existen, cabe destacar, por su flexibilidad y amplitud, la de Hedley Bull, quien define guerra como «violencia organizada ejercida por varias unidades políticas las unas contra las otras» (Bull 1995 [1977]: 178). En concreto, Bull estima que:

¹ El Manifiesto fue redactado en 1986 por un equipo internacional de especialistas con ocasión del año internacional de la paz organizado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y para darle continuación. El texto consta de una introducción, cinco proposiciones y una conclusión. Cada una de las cinco proposiciones revoca una idea falsa que ha servido (y de hecho todavía se utiliza a veces) para justificar la guerra y la violencia. En concreto, las cinco proposiciones son:

- 1) *Científicamente es incorrecto decir que no se podrá suprimir nunca la guerra porque los animales hacen la guerra, y el hombre es parecido al animal*. La idea es falsa, primero, porque los animales no hacen la guerra y, segundo, porque, a diferencia de ellos, los seres humanos tenemos cultura y podemos hacer que esta cultura podemos hacerla evolucionar. Una cultura que ha conocido la guerra en una determinada época puede cambiar y vivir en paz con las demás culturas en otra época.
- 2) *Científicamente es incorrecto decir que nunca se podrá suprimir la guerra porque forma parte de la naturaleza humana* . Las controversias sobre la naturaleza humana no probarán nunca nada, porque la cultura humana nos confiere la capacidad de moldear y transformar nuestra naturaleza de una generación a otra. Es cierto que los genes que se transmiten, a través del óvulo y el espermatozoides, de padres a hijos influyen en nuestra manera de actuar. Pero también lo es que estamos influenciados por una cultura en la que crecemos y que podemos ser responsables de nuestros actos.
- 3) *Científicamente es incorrecto decir que no se puede poner fin a la violencia porque las personas y los animales violentos viven mejor y tienen más hijos que los demás*. Al contrario, todo indica que el buen vivir está directamente relacionado, tanto para los seres humanos como para los animales, con la capacidad de cooperar.
- 4) *Científicamente es incorrecto decir que nuestro cerebro nos conduce a la violencia*. El cerebro es una parte del cuerpo, como las piernas y las manos. Así, se puede utilizar la cabeza o las manos para tratar bien al prójimo, o para ejercer la violencia. Puesto que el cerebro es un soporte físico de la inteligencia, nos ofrece la posibilidad de pensar lo que queremos hacer y lo que deberíamos hacer. Y puesto que poseemos una gran aptitud para aprender, nos es posible inventar nuevas maneras de hacer las cosas.
- 5) *Científicamente es incorrecto decir que la guerra es un fenómeno instintivo*. Los científicos ya casi no usan el término 'instinto', porque no existe un solo aspecto de nuestro comportamiento que esté tan determinado que no pueda ser modificado con el aprendizaje. Desde luego, todos tenemos emociones e impulsos -el miedo, la ira, el deseo sexual, el hambre-, pero cada uno de nosotros es responsable del modo como los expresa. En la guerra moderna, las decisiones y las acciones de los generales y soldados no suelen tener un carácter emocional; los combatientes sencillamente hacen su trabajo, tal y como han aprendido a hacerlo. A los soldados instruidos para hacer la guerra, y a los pueblos llamados a apoyarlos, se les enseña a odiar y a

«Violence is not war unless it is carried out in the name of a political unit. What distinguishes killing in war from murder is its vicarious and official character, the symbolic responsibility of the unit whose agent the killer is. Equally, violence carried out in the name of a political unit is not war unless it is directed against another political unit; the violence employed by the state in the execution of criminals or the suppression of pirates does not qualify because it is directed against individuals» (Bull 1995 [1977]: 178).

De acuerdo con Grasa (2000a: 7-8), la utilidad de esta definición estriba en lo siguiente:

- 1) 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», y es «un acto de fuerza para imponer la nuestra voluntad al adversario»;
- 2) abarca más fenómenos que los enfrentamientos bélicos interestatales;
- 3) 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;
- 4) insiste en el carácter normado, y 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 humanitario;
- 5) establece que sus actores deben ser unidades políticas, es decir, organizaciones políticas (sean o no Estados) que recurren a la violencia masiva y organizada.

En síntesis, según esta aproximación, 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 formulables en términos políticos.

temer a un enemigo designado. La cuestión es saber por qué a unos y otros se les forma de este modo y están condicionados por los responsables políticos y los medios de comunicación (UNESCO 1992: 10-11).

No obstante, si bien, como se ha dicho, esta definición es una de las más aceptadas, su margen de interpretación en cuanto a los múltiples aspectos presentes en este complejo fenómeno sigue siendo amplio, lo que la convierte en una definición poco operativa para determinados tipos de análisis. Ello ha motivado que algunos centros dedicados al estudio y al análisis de las guerras hayan optado por proponer y utilizar definiciones más instrumentales basadas en indicadores más o menos cuantificables². Se destacan dos. Una es la de Dan Smith, autor de *The State of War and Peace (SoWaP)*, para quien *guerra* es

«an open armed conflict, about the state power and/or control of territory, involving centrally organised fighters and fighting, with continuity between clashes, causing at least 25 fatalities in a year, in the context of a total number of conflict-related deaths of at least several hundred» (Smith 2001: 4).

La segunda es la del *Department of Peace and Conflict Research* de la Universidad de Uppsala (bajo la dirección de Peter Wallensteen), para quienes *conflicto armado* es

«a contested (and stated) incompatibility, which concerns government and/or territory, where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state (whose sovereignty is internationally recognised or is not disputed by an internationally recognised state with previous territorial control), results in at least 25

² Desde que Quincy Wright (1942) y Lewis Fry Richardson empezaran a desarrollar el modelo *Correlates of War (COW)*, pero sobre todo desde que éste fuera reformulado por Singer (1979), dicho modelo se ha convertido en el esfuerzo más importante de recogida y análisis de datos sobre conflictos armados sobre la base de distintas variables independientes (tales como capacidad, formación de alianzas, importancia diplomática...) teniendo en cuenta casos desde 1815. Numerosos investigadores siguen utilizando este método para contabilizar y analizar las guerras [véanse, por ejemplo, los trabajos de Hensel y McLaughlin (2001); Levy *et al.* (2001); Sarkees (2000); Sarkees y Singer (2001); Singer y Wallace (1979); Singer (1982 y 1985)]. Sin embargo, en los últimos quince años estos datos se han complementado con varios intentos de recoger y analizar datos relativos a las Disputas Militarizadas Interestados (*MID* según las siglas en inglés de *Military Interstate Disputes*). Estos nuevos datos han permitido, sobre todo, diseñar líneas de estudio que expliquen por qué en numerosos casos donde existen conflictos militarizados éstos no llegan a escalar hacia una fase de guerra, y por qué en otros pocos casos sí ocurre [véase, por ejemplo, Diehl (2001); Jones, Bremer y Singer (1996)]. Algunos investigadores más especializados especialmente en factores como la correlación entre aspectos medioambientales y conflictos armados (Homer-Dixon 1991, 1994 y 1999) o las diferencias étnicas, religiosas o culturales (Collier 2000; Easterly 1999; Sambanis 1999). Finalmente, existen numerosos centros e instituciones que llevan a cabo sus propias líneas de recogida y análisis de datos sobre conflictos armados. El modelo AKUF de la Universidad de Hamburgo (Conrad y Schlichte 2001), el modelo KOSIMO (HIK) de la Universidad de Heidelberg (Schwank y Rohloff 2001); el *Department of Peace and Conflict Research* de la Universidad de Uppsala, en Suecia (Wallensteen y Sollenberg 2001; Gleditsch *et al.* 2001); el *Center for International Development and Conflict Management (CICDM)* en la Universidad de Maryland (Gurr, Marshall y Khosla 2001); el Programa interdisciplinario de investigación sobre las violaciones de los Derechos Humanos (PIOOM, según sus siglas en inglés) en la Universidad de Leiden (Países Bajos) (Jongman 2001); el Atlas sobre el Estado de la Guerra y la Paz (SoWaP) de Dan Smith (Smith 2000 y 2001); el *International Crisis Behaviour Project* de Jonathan Wilkinfeld (Wilkinfeld 2001). Algunas aproximaciones más específicas son las de Brecke (2001), Leitenberg (2001), Licklider (2001). Asimismo, para una comparación entre los distintos modelos (tanto con respecto a metodología como a resultados) véase entre otros a Eberwein y Chojnacki 2001; Gleditsch *et al.* 2001; Jongman 2001; Sarkees y Singer 2001; Smith 2001. Muchos de estos investigadores se reunieron en Uppsala en junio de 2001 para contrastar y comparar métodos. Los documentos que se presentaron y comentaron se puede encontrar en el sitio web del *Department of Peace and Conflict Research* (Universidad de Uppsala): <http://www.pcr.uu.se>.

battle-related deaths (per year and per incompatibility» (Wallensteen y Sollenberg 2000)³.

Sea como fuere, ni siquiera estos intentos por establecer una definición instrumental permiten resolver todas las dudas respecto de los límites de lo que es y lo que no es una guerra, a la vez que genera nuevas preguntas o dudas (como, por ejemplo, ¿por qué el umbral de 25 muertes?)⁴. Por tanto, la reflexión que cabe extraer de todo ello es que *guerra* es un concepto tan sumamente dinámico, complejo e interpretable, que cualquier intento por establecer de forma arbitraria una definición cerrada del mismo en un momento dado debe entenderse como un mero ejercicio de adaptación del concepto a un marco instrumental que permita comparar casos distintos, pero en ningún caso debe tomarse ninguna definición como excluyente de otras posibles interpretaciones⁵.

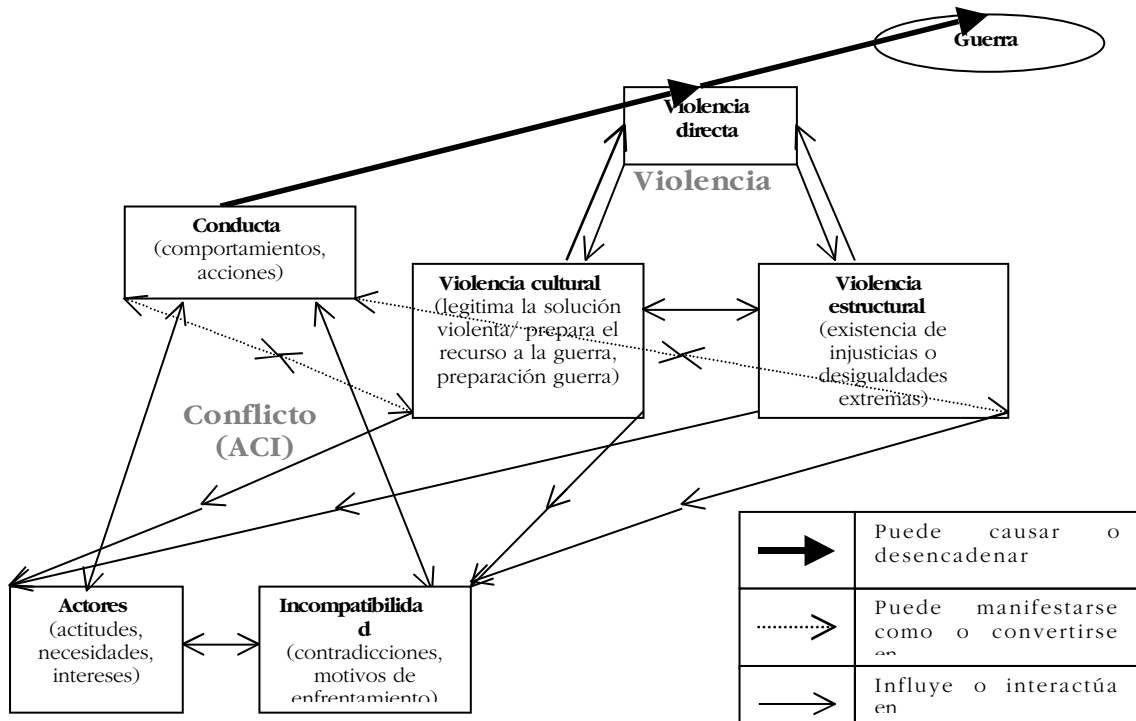
En conclusión, cabe ratificar lo que se dijo al inicio de esta sección, es decir, que *conflicto*, *violencia* y *guerra* son tres conceptos no sinónimos, aunque están relacionados entre sí (véase gráfico 1.3).

³ Wallensteen y su equipo de la Universidad de Uppsala clasifican los conflictos armados en tres categorías: *menor*, cuando han muerto entre 25 y 1.000 personas como consecuencia del conflicto armado a lo largo de todo el tiempo que ha durado el enfrentamiento; *intermedio*, si el número de muertes supera el millar, pero no en un mismo año; *mayor* o *guerra* cuando se producen más de 1.000 muertes en un solo año. Así mismo, elaboran anualmente dos estudios sobre conflictos armados, uno para el *Journal of Peace Research* (en el que se clasifican los conflictos armados de acuerdo con esta triple clasificación: menores, intermedios y guerras) y el otro para el *SIPRI Yearbook* (en el que analizan lo que denominan conflictos armados mayores, y que recoge tanto los conflictos de tipo intermedio como las guerras).

⁴ Las diferencias fundamentales entre las aproximaciones de Smith y Uppsala son: (1) a pesar de que ambos utilizan el umbral de 25 muertes anuales (criterio arbitrario) para incorporar un contexto de tensión con violencia directa en la categoría de guerra o conflicto armado, mientras el grupo de Uppsala establece tres subcategorías (conflictos armados menores, intermedios o guerras) en función de las víctimas mortales, Smith no hace tal distinción; (2) Smith tampoco sigue el criterio utilizado por Uppsala de considerar que para hablar de guerra al menos una de las partes enfrentadas debe ser un actor estatal reconocido como tal; (3) Smith cuestiona también el hecho de que Uppsala considere necesario que la incompatibilidad sea 'manifiesta', ya que considera que ello hace que se excluyan de la definición episodios como las masacres de Ruanda (1994) y de Srebrenica (1995) (en ambos casos Uppsala los consideró conflictos armados intermedios, pero no guerras); finalmente (4), el enfoque de Smith también permite ser más rigurosos en cuanto a una supuesta 'finalización' del conflicto armado, a la que Smith prefiere referirse como 'suspensión' de las hostilidades. Para una comparación detallada de ambas definiciones véase Smith (2001).

⁵ En definitiva, si bien no existen definiciones perfectas e incuestionables, sí existen definiciones más útiles que otras en función de aquello que se pretenda estudiar. Así, si el objeto de estudio son las acciones de los gobiernos, entonces la definición de Uppsala parece ser la más adecuada. Si en cambio el interés se centra sobre los grandes conflictos sirven tanto los trabajos que se basan en el modelo *Correlates of War (CoW)* como los de la Universidad de Uppsala, como los de Dan Smith (SoWaP). Finalmente, si lo que se quiere es estudiar una eventual escalada de los conflictos, entonces parece recomendable basarse en Uppsala, no tanto por su definición, sino porque distingue los tres niveles de conflicto armado (menor, intermedio y guerra).

Gráfico 1.3: Relación entre conflicto, violencia y guerra



Fuente: Elaboración propia inspirada en Galtung (1998a: 18). Cabe agradecer así mismo los comentarios de Rafael Grasa, Vicenç Fisas y John Paul Lederach.

De acuerdo con el gráfico, **los actores que ejercen conductas violentas (violencia directa, visible) justifican su acción basándose en la percepción de incompatibilidades e injusticias de orden estructural (violencia estructural, invisible o poco visible), y legitiman sus actos basándose en una determinada cultura de la violencia (violencia cultural, menos visible o invisible)**. Además, **la violencia directa refuerza la violencia cultural y estructural** (y a menudo el dominio de quienes ejercen estas últimas), **y puede derivar, asimismo, en una guerra**. Dicho esto, el siguiente reto conceptual del capítulo consiste en definir el tipo de conflictos armados de la actualidad.

1.2. GUERRAS ACTUALES : CONFLICTOS ARMADOS DE TIPO SOCIOINTERNACIONAL

Recientemente viene siendo habitual la utilización del concepto *nuevas guerras* para referirse a los fenómenos bélicos contemporáneos en los que se percibe un cambio de actores, a la vez que de motivaciones, con relación a las guerras propias de la época de guerra fría. Autores que están en esta línea argumental son, entre otros, Martin van Creveld (1991), Kalevi J. Holsti (1991), Michael Ignatieff (1999), o Mary Kaldor (1999)⁶. Esta última, por ejemplo, escribe en su libro *New and Old Wars* que éstas, las nuevas guerras, se desarrollan en un contexto de globalización y cuyos actores protagonistas son fundamentalmente:

«a disparate range of different types of groups such as paramilitary units, local warlords, criminal gangs, police forces, mercenary groups and also regular armies including breakaway units of regular armies» (Kaldor 1999; véase también Kaldor y Vashee 1997).

Así las cosas, se constata cada vez más que muchos de los fenómenos a los que denominamos *guerra* son, de hecho, poco más que una depredación oportunista cometida por simples grupos irregulares, o incluso bandas, de criminales, fanáticos, *boogians*, matones y, algunas veces, hasta niños. Ciertamente, el daño perpetrado por estos grupos (que, como en Yugoslavia, recurren a menudo a una retórica étnica, nacionalista o religiosa) puede ser considerable, pero a menudo es difícil de diferenciar de los crímenes comunes. Por otro lado, es cada vez más habitual que en situaciones donde el gobierno es débil, y particularmente allí donde existen bienes y recursos exportables, tiendan a surgir grupos de crimen organizado, siendo a su vez la violencia que ejercen estos grupos muy parecida a una guerra en el sentido clásico. Todo ello permite rebatir de pleno la famosa tesis de Samuel Huntington del *Clash of Civilisations* (1993 y 1996) al negarse que los actores de las guerras actuales sean las civilizaciones.

⁶ No obstante, otros autores van incluso más allá y cuestionan de hecho que a estas supuestas *nuevas guerras* se las pueda considerar *nuevas* o incluso *guerras*. Este es el caso, por ejemplo, de John Mueller para quien: «Upon examination (...) these forms of conflict are not at all new nor, in many important respects, are they war. And their central dynamic seems far less to involve clashing civilizations than clashing thugs» (Mueller 2001: 1-2).

En definitiva, **los conflictos armados internacionales de hoy se parecen más a los conflictos comunitarios e intercomunitarios que a los conflictos internacionales de corte tradicional (es decir, interestatales)** .

No obstante, aunque ésta es una forma de pensamiento que se está extendiendo rápidamente, sobre todo a partir del fin de la guerra fría, lo cierto es que, en los años setenta, Edward Azar ya apuntó que el factor crítico en los llamados **conflictos sociales prolongados** (como por ejemplo el Líbano -su caso de estudio particular-, Sri Lanka, Filipinas, Irlanda del Norte, Etiopía, Israel, Sudán, Chipre, Irán, Nigeria o Sudáfrica) era que representaban

«the prolonged and often violent struggle by communal groups for such basic needs as security, recognition and acceptance, fair access to political institutions and economic participation» (Azar 1991: 93)⁷.

Hugh Miall, Oliver Ramsbotham y Tom Woodhouse (1999: 77-91), por su parte, adaptaron posteriormente la terminología de Azar al contexto actual de posguerra fría y establecieron el concepto de **conflictos sociointernacionales** (*International Social Conflicts o ISCs*, según la terminología en inglés), para aludir a aquellos **conflictos armados contemporáneos que no son puramente internacionales** (eso es interestatales), **ni tampoco puramente sociales** (eso es, locales o internos), sino que se encuentran en un estadio intermedio entre ambos niveles⁸.

Así pues, el criterio adoptado en esta investigación consiste en utilizar como sinónimos los términos *nuevas guerras* y *conflictos armados de tipo sociointernacional*, siendo éstos, a su vez, un tipo específico de conflictos y de violencia.

⁷ Azar es autor de la *Teoría del Conflicto Social Prolongado* y está fuertemente influenciado por John Burton.

⁸ En opinión de Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999: 76), lo que cabe destacar de Azar es que su análisis es un intento de sintetizar los paradigmas realista y estructuralista en un marco más pluralista y, por ende, más apto para explicar los modelos actuales de conflicto y violencia. En este sentido, estos tres autores no afirman que sea Azar el único que ha analizado la importancia y significación que tienen, en el marco de los conflictos armados, las identidades, las ideologías excluyentes, los gobiernos frágiles y autoritarios, y las disputas sobre soberanías. Sin embargo, sí lo consideran claramente un pionero de este enfoque, que posteriormente se ha convertido en

Llegados a este punto, cabe abordar de modo más específico la propia naturaleza de estos conflictos armados y, en especial, el papel de la comunidad internacional ante este tipo de fenómenos⁹. Así pues, se presentan a continuación: primero, los actores (y sus actitudes) en estas guerras; segundo, las causas e incompatibilidades que motivan el enfrentamiento armado; tercero, la dinámica de la violencia bélica.

1.2.1. Actores y actitudes: preparación y legitimación de la guerra

De acuerdo con el criterio de Paul Wehr (1979), es actor en un conflicto toda unidad de decisión, directa o indirectamente implicada en el conflicto, que tenga algún tipo de interés relacionado con el resultado de la disputa. En este sentido, Wehr establece los siguientes tipos de actores:

- 1) **Primarios** : aquellas partes cuyos intereses son (o se perciben como) incompatibles y que interactúan directamente en la persecución de sus objetivos respectivos. Allí donde las partes en conflicto sean grupos, cada uno de éstos puede estar formado a su vez por unidades diversas que difieran ligeramente entre ellas en cuanto a implicación en el conflicto.
- 2) **Secundarios** : partes que tienen un interés indirecto relacionado con el resultado de la disputa, pero que no se consideran a sí mismas directamente implicadas en dicha disputa. A medida que el conflicto evoluciona, sin embargo, estos actores pueden pasar a ser primarios, o a la inversa (los primarios pueden convertirse, en algún momento, en secundarios).
- 3) **Terciarios** : aquellos actores que tienen algún interés en que la disputa se solucione de forma satisfactoria, pero que

ortodoxo, y reclaman para este autor y sus ideas un reconocimiento que consideran que no se le ha atribuido suficientemente.

⁹ A efectos prácticos de esta investigación, se considera *comunidad internacional* (*International Community*) al conjunto de agencias multilaterales y bilaterales, organizaciones intergubernamentales (incluidas las Naciones Unidas, la Unión Europea y la OTAN), gobiernos (y agencias de cooperación de esos gobiernos), organizaciones cívicas internacionales (u ONG), medios de comunicación y, algunas veces, fundaciones o empresas privadas implicadas en las operaciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Por otro lado, algunas veces (sobre todo cuando se haga referencia a contextos de emergencias políticas complejas y de rehabilitación posbélica), el concepto *comunidad de donantes* se utilizará como sinónimo intercambiable de *comunidad internacional*.

no tienen intereses específicos, ni directos ni indirectos, relacionados con el motivo de la disputa.

Si adaptamos este marco de análisis al tipo específico de conflictos que nos ocupa (la conflictividad armada de la posguerra fría), los dos grupos de actores que nos interesa analizar especialmente son, sobre todo, los primarios y los secundarios.

Así, en cuanto a los primarios, cabe poner de manifiesto que, mientras las viejas guerras se basaban en estructuras muy jerarquizadas y verticales, las unidades que protagonizan las guerras actuales incluyen, además de las fuerzas armadas, una gran disparidad de actores y grupos tales como unidades paramilitares, señores de la guerra locales (*warlords*), bandas criminales, fuerzas policiales, grupos de mercenarios y unidades de milicias regulares, incluyendo secesiones de ejércitos regulares. Todos ellos dirigidos por líderes (militares o no) que los utilizan para conseguir unos fines políticos determinados.

No obstante, no todos los actores primarios son protagonistas directos, también debemos incluir en ellos a las víctimas. En este sentido, se constata como cada vez más el objetivo último de la violencia es la población civil (sobre todo mujeres y niños), que se han convertido en un objetivo militar *per se*, y a quienes se persigue, tortura, viola o masacra por el mero hecho de ‘ser distintos’, de pertenecer a ‘otro grupo’, lo que genera el éxodo forzado de miles de personas diariamente, incrementando así las estadísticas de desplazados y refugiados. Así mismo, es preciso poner de manifiesto que en algunas ocasiones la línea entre víctima y agresor no está clara, ya que es frecuente que en determinados contextos, la víctima actúe en algún momento como lo hace el agresor, ya sea por instinto de supervivencia, ya sea por venganza, ya sea, finalmente, por simple desconocimiento de otras formas de afrontar las agresiones.

En segundo lugar, además de los actores directamente implicados en la contienda (primarios), es necesario tener en cuenta a los actores

secundarios, con intereses indirectos en la disputa, pero cuyos actos influyen de un modo u otro en la evolución del conflicto. Entre estos actores cabe diferenciar los que influyen directamente, ya sea con mandato (como los agentes de ayuda humanitaria, la diplomacia internacional o los integrantes de operaciones de paz) o sin él (las diásporas, los grupos con intereses creados, los traficantes de armas), de los que influyen indirectamente a través de la transmisión de mensajes o valores (medios de comunicación).

En suma, en esta investigación se considerará **actores primarios directos** a las partes directamente implicadas y a los agentes de conductas violentas (actores responsables y combatientes); **actores primarios indirectos** a los grupos o personas que sufren las consecuencias (víctimas directas no combatientes); **actores secundarios directos** a aquellos agentes externos con mandato legítimo y legal (organismos internacionales, fuerzas de mantenimiento de la paz...), así como a cualquier interviniente en uno u otro grado (suministradores de armas, aliados, garantes políticos...) que tienen una relación explícita y causal con los actores primarios directos, y **actores secundarios indirectos** a aquellos transmisores de mensajes acerca del conflicto (es decir, presentes, pero sin mandato para intervenir, como los medios de comunicación).

Por último, al analizar la naturaleza de los actores en un conflicto cabe también tener en cuenta cuestiones como: a) las relaciones de poder entre esos actores (simétrico/asimétrico); b) quién (y cómo) asume las funciones de liderazgo de las distintas partes; c) cuáles son los objetivos específicos de cada uno de los actores, y d) cuál es el potencial para la creación de coaliciones entre los distintos actores. En este sentido, cabe poner de manifiesto que la responsabilidad principal ante una guerra no es nunca de un grupo

identitario *per se*, sino que corresponde sobre todo a los líderes que la justifican, la legitiman y la promueven¹⁰.

Así las cosas, lo determinante para que un grupo identitario (de tipo cultural, religioso, étnico, político o económico) se convierta en un actor bélico no es la historia compartida, ni las creencias religiosas, ni los mitos comunes, ni otras cuestiones similares *per se*, sino el hecho de que se imponga una percepción compartida (aunque ésta provenga de la manipulación ideológica de sus líderes) de que este grupo es distinto a los otros grupos de una forma significativa, y que los ‘otros’ suponen una amenaza para su seguridad porque, o bien los perjudican de algún modo, o bien, directamente, los atacan¹¹. No obstante, incluso en estas circunstancias es posible encontrar mentes disidentes que niegan esta victimización colectiva y rechazan, por tanto, alinearse con las tesis de quienes promueven discursos belicistas a favor de ‘los suyos’.

1.2.2. *Incompatibilidades (causas de la disputa): la existencia o percepción de injusticia y discriminación*

Siguiendo con el análisis en términos ACI, y basándonos nuevamente en Paul Wehr, cabe afirmar que un conflicto se desarrollará, generalmente, en torno a una serie de cuestiones que emergerán de, o conducirán hacia, una decisión determinada (Wehr 1979). Cada una de estas cuestiones es un motivo de desacuerdo que debe ser resuelto. Así mismo, estos motivos de disputa pueden tener que ver con hechos y acciones concretas (que molesten a alguna de las partes), con valores no compartidos, con intereses contrapuestos, e incluso, con rumores, bulos o mentiras que generan percepciones totalmente equivocadas.

¹⁰ Es pertinente mencionar aquí, a modo de ejemplo, los distintos liderazgos que ejercieron, por un lado, Nelson Mandela (apostando por construir un futuro que alejara la sociedad sudafricana de la guerra), y por otro Slobodan Milosevic (movilizando a favor de la guerra arguyendo agravios históricos contra el pueblo serbio). Véanse en este sentido, por ejemplo, los ensayos sobre liderazgo recopilados por la Comisión Carnegie (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1998).

¹¹ Véase en este sentido el excelente ensayo de Amin Maalouf (1998), *Les identités meurtrières*

Así, cabe poner de manifiesto que una de las consecuencias del proceso de **mundialización** actual (entendiendo éste como la interconectividad creciente en muchos aspectos a escala mundial), y en concreto la dimensión económica del mencionado proceso (dimensión que se suele conocer como **globalización**), es que, sobre todo en los años noventa, alimenta una serie de inseguridades que, muchas veces, son percibidas como amenazas o, cuando menos, como frustraciones, y que a su vez pueden motivar respuestas que degeneren en enfrentamientos bélicos, algunos de larga duración¹². En este sentido, cabe prestar especial atención a la llamada **nueva economía de guerra** (descentralizada), en oposición a las economías de las dos guerras mundiales (centralizadas, totalitarias y autárquicas). De acuerdo con FitzGerald (2001: 207), por ejemplo, se pueden establecer tres grupos de factores económicos que claramente parecen contribuir al estallido de un conflicto armado, y a su prolongación, todos ellos íntimamente ligados con cambios en la economía global.

En primer lugar, cabe destacar **la ampliación de las disparidades en cuanto a ingresos y bienestar en el seno de una sociedad**, lo que puede deberse tanto al empobrecimiento de un grupo, como al repentino enriquecimiento de otro. Las disparidades pueden ser verticales (entre clases sociales), lo que a menudo lleva a los llamados *conflictos de clase*; u horizontales (entre territorios, etnias, o grupos religiosos) lo que puede llevar a los llamados *conflictos regionales*. Las tensiones verticales generalmente van dirigidas hacia el gobierno (y el objetivo es hacerse con el poder), mientras que las horizontales frecuentemente llevan a la secesión de un territorio y a la creación de nuevos Estados independientes.

El segundo factor es el **incremento en la incertidumbre con relación a las perspectivas económicas, tanto del grupo dominante como del grupo subordinado** (en términos de ingresos

¹² Estas inseguridades pueden ser de siete tipos, según el PNUD (1998: 3): volatilidad financiera e inseguridad económica; inseguridad laboral y de la renta; inseguridad sanitaria; inseguridad cultural; inseguridad personal; inseguridad ambiental, y, finalmente, inseguridad política y comunitaria.

reales y posesión de bienes, incluido el acceso a los recursos comunes), lo cual genera inseguridad colectiva.

Finalmente, en tercer lugar, cabe mencionar **el debilitamiento de la capacidad económica de un Estado para proveer bienes públicos, lo cual debilita su legitimidad en cuanto administración**. Es decir, si el gobierno no dispone de recursos financieros pertinentes, es posible que deje de proporcionar los servicios sociales necesarios a todos los grupos y territorios, que no pueda tampoco mediar entre los ‘ganadores’ y los ‘perdedores’ en el proceso de desarrollo económico y, finalmente, que tampoco pueda mantener la ley y el orden. En consecuencia, el ‘contrato social’ entre el Estado y la sociedad deja de recibir el apoyo necesario por parte de aquél y es transferido a aquellos actores que de alguna forma u otra pueden darle un cierto contenido (desde las empresas de seguridad privadas hasta los señores de la guerra) al precio, sin embargo, de que este ‘servicio’ esté determinado en función del grupo social, étnico o territorial al que se pertenezca.

En otras palabras, y por decirlo esta vez con Mark Duffield, las guerras internas contemporáneas no son de hecho un fenómeno aberrante, irracional y no productivo, sino más bien

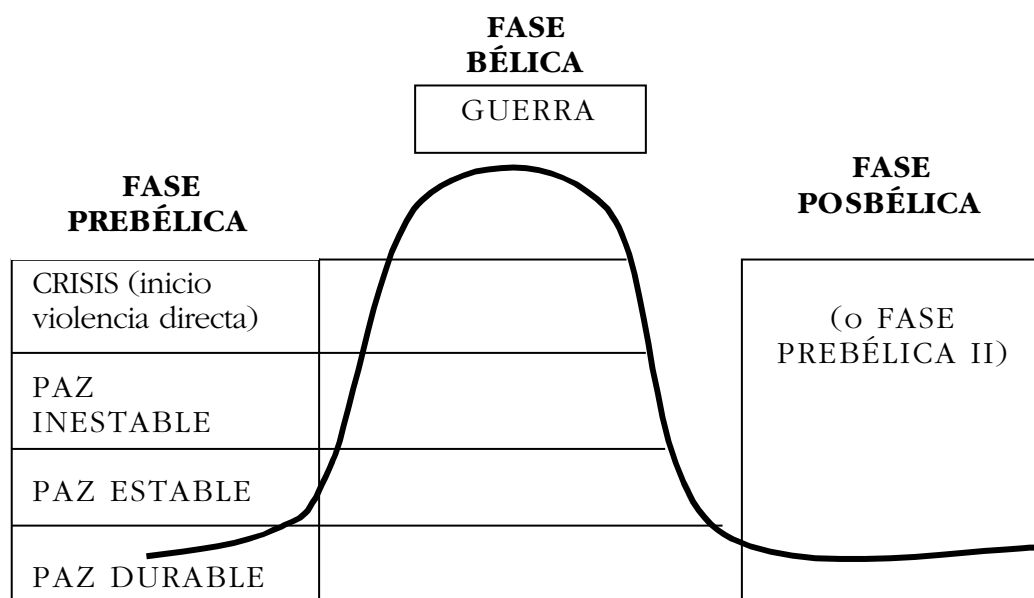
«the emergence of entirely new types of social formation adapted for survival on the margins of the global economy» (citado en Woodhouse 2000: 12).

1.2.3. *Dinámica y proceso del conflicto bélico: las conductas y el ciclo preguerra-guerra-posguerra*

Como ya se ha dicho, el conflicto, la violencia y la guerra no son fenómenos estáticos, sino dinámicos. Es decir, evolucionan con el tiempo en función de las conductas que asumen los distintos actores (primarios y secundarios) implicados de uno u otro modo en la gestión de las incompatibilidades. Así pues, lo que nos interesa evaluar aquí, sobre todo al analizar el proceso de un conflicto bélico, son las **conductas** de los distintos actores en el sentido de

que son estas conductas las que permiten que un conflicto pase de una fase prebélica a una fase bélica, y de ésta a una posbélica (véase gráfico 1.4).

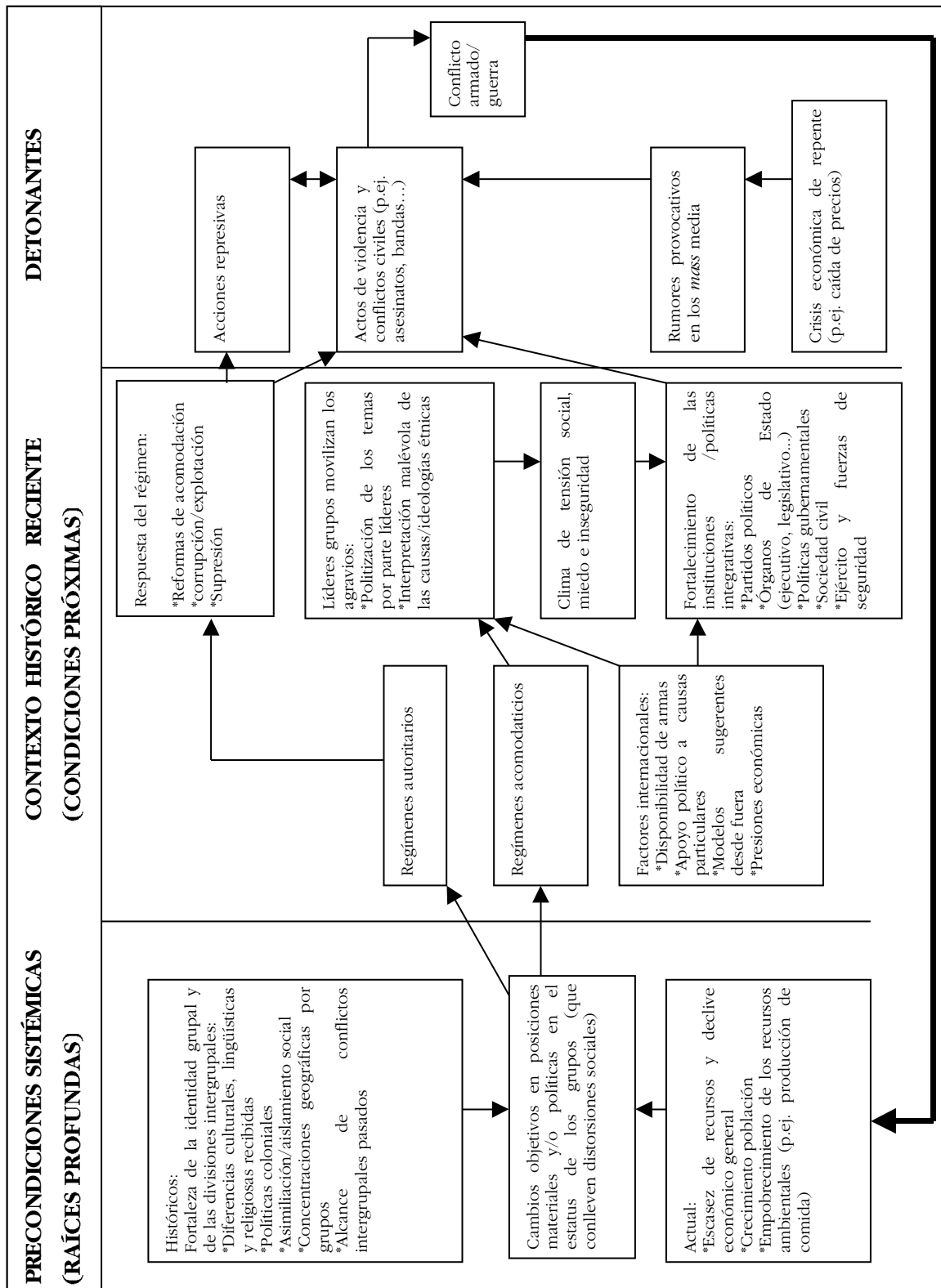
Gráfico 1.4: Historia del conflicto



Fuente: Adaptación de Lund (1996b), y Rupesinghe y Naraghi (1998).

La **fase prebélica**, en primer lugar, está definida por los siguientes estadios: a) la *paz durable* es la situación en la que se constata la ausencia de todo tipo de violencia estructural, directa y cultural; b) la *paz estable* hace referencia a ese marco en el que las elites gestoras tienen legitimidad política, y donde los eventuales conflictos de valores e intereses se dirimen en un marco también legítimo; c) la *paz inestable* constituye ese estadio en el que la proliferación de discursos inflamatorios contribuye a alimentar la polarización, y d), la *crisis* es la última etapa de la fase prebélica, y antecedente inmediato de la guerra, en cuyo contexto la tensión sigue creciendo hasta el punto de que alguna de las partes comete agresiones físicas y actos violentos con o sin armas. Sea como fuere, la evolución de los hechos a lo largo de esta fase es sumamente compleja, y está llena de interrelaciones que deben tenerse en cuenta para llevar a cabo una aproximación en términos de análisis y, especialmente, de gestión del conflicto. Algunas de estas interrelaciones se pueden extraer del siguiente gráfico elaborado por Michael Lund y adaptado por Kumar Rupesinghe.

Gráfico 1.5: El ciclo conflicto-violencia-guerra



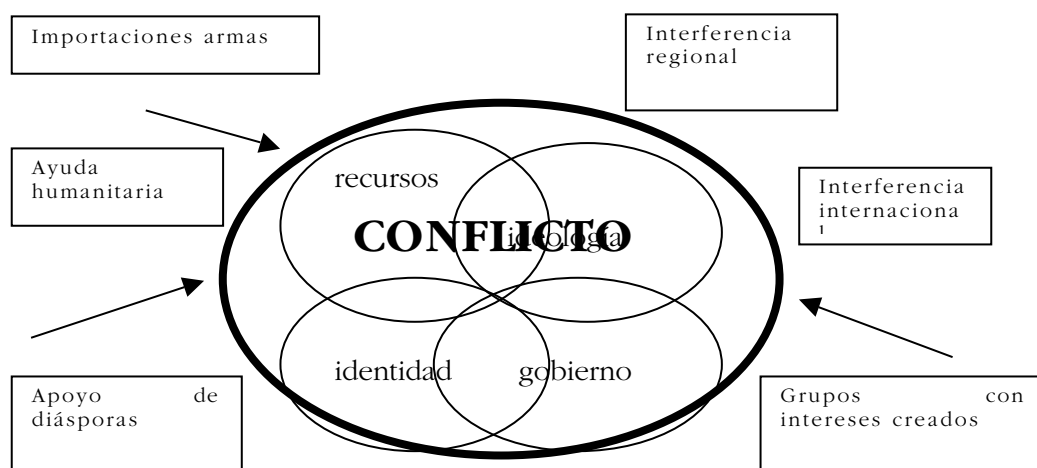
Fuente: Lund (1996b), y Rupesinghe y Naraghi (1998: 64).

En efecto, en el gráfico que acabamos de mostrar se constata como, en términos ACI, es la conducta la que puede hacer que en un contexto determinado cargado de tensión, dicha tensión aumente o, por el contrario, se transforme en una oportunidad de paz. Así pues, el análisis y la gestión de la fase prebélica debe abordarse a partir de hechos o factores, agrupados en distintos niveles según importancia, proximidad y relación directa con el estallido de la violencia bélica. En este sentido, cabe distinguir tres grupos distintos de factores o hechos: a) las raíces profundas y los marcos sistémicos en los que tiene lugar el conflicto, todo ello en función de la propia historia de la región en cuestión; b) hechos o conductas concretas que puedan haber determinado el contexto histórico más próximo al estallido de la guerra (p.ej. el papel de determinados regímenes políticos o la influencia internacional), así como determinadas interpretaciones y descripciones del marco sistémico, y c) los detonantes, es decir, aquellos hechos específicos que actúan como una chispa que enciende la mecha de la guerra (desde acciones violentas, como atentados o masacres, hasta una crisis económica repentina, pasando por la difusión de rumores falsos y de imágenes engañosas sobre supuestos ‘enemigos’). En otras palabras, dado un marco o sistema determinado, si se promueven actitudes y conductas que no sólo no permiten resolver y transformar las incompatibilidades sistémicas existentes entre personas o grupos, sino que encima las alimentan, basta con que tenga lugar algún hecho significativamente relevante que actúe como detonante de la violencia contenida o latente, para que estalle una guerra¹³. La evolución de la **fase bélica** también depende, fundamentalmente, de la conducta de los actores protagonistas y, de hecho, ésta termina cuando la conducta violenta de dichos actores cesa o se suspende. Es entonces cuando cabe hablar de inicio de la **fase posbélica**. Dicho cese o suspensión puede deberse a varias razones: a la victoria de una de las partes, a que se ha llegado a un acuerdo de paz, o incluso al cansancio de las partes. No obstante, cabe recordar que si no se redefinen las causas y las actitudes que en su momento motivaron la conducta bélica, la fase posbélica se convierte en una nueva fase prebélica, iniciándose otra vez el ciclo de la violencia.

¹³ Recuérdese en este sentido que, en el marco de nuestra investigación, denominamos guerra al contexto en el que varios actores políticos se enfrentan los unos a los otros, de forma organizada, con objetivos políticos y mediante instrumentos bélicos (armas) de diversa índole.

Por otro lado, como ya se ha dicho, aunque es la conducta de los actores primarios protagonistas la que fundamentalmente determina el proceso del conflicto, cabe tener en cuenta también la influencia que sobre dicho proceso ejerce, directa o indirectamente, la conducta de los actores secundarios. De hecho, en el actual contexto de mundialización los actores protagonistas directos en una guerra encuentran grandes facilidades para financiarse a través de la extorsión y el mercado negro internacional, o directamente por la vía de la ayuda exterior (diásporas, impuestos a la ayuda humanitaria, apoyo de gobiernos vecinos, o tráfico legal e ilegal de armas¹⁴, drogas u otros productos, como petróleo o diamantes), lo cual lleva finalmente a que la lógica de la guerra contemporánea se construya sobre el funcionamiento mismo de la economía internacional, ya que muchos de estos actores secundarios (pertenecientes a la comunidad internacional) sólo pueden subsistir si hay guerra, mientras que pierden todo el sentido si no la hay (véase el gráfico 1.6).

Gráfico 1.6: La conducta de los actores secundarios



Fuente: Rupesinghe (1998: 58).

¹⁴ Cabe destacar aquí la cada vez mayor proliferación de armas convencionales, sobre todo ligeras, que circulan impunemente por todo el mundo, y que están sujetas a pocos y débiles mecanismos de control (tanto en lo que refiere a su producción, como a su exportación y su uso/destino final). Esta cuestión está particularmente desarrollada en Romeva (2000a).

En suma, aunque el proceso de un conflicto bélico viene determinado, fundamentalmente, por cómo los actores primarios gestionan las incompatibilidades (es decir, la injusticia o percepción de la misma a escala local combinada con una cultura de la violencia que legitima y promueve la guerra como método de gestión), en un contexto mundial tan interconectado como el actual, la dinámica de este tipo de conflictos está también condicionada e influenciada por la conducta internacional (flujos de productos, personas e información a escala mundial).

1.3. EL CONCEPTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Tras hablar sobre conceptos como conflicto, violencia, guerra y paz, es el momento de abordar a continuación el debate en torno al concepto construcción de la paz. En este sentido, y teniendo en cuenta que nuestro objeto de estudio particular tiene que ver con la construcción de la paz y la rehabilitación posbélica en el marco específico de la conflictividad armada de la posguerra fría, cabe tomar como punto de partida de nuestro análisis la aportación de Boutros Boutros-Ghali, quien, cuando era secretario general de Naciones Unidas, , en su **Programa de Paz** (junio de 1992) definió *consolidación de la paz* (o *peacebuilding*) como¹⁵:

«las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto» (Boutros-Ghali 1992: párr. 21).

Asimismo, Boutros-Ghali distinguió esta labor de otras tres tareas en torno a las cuales, según él, Naciones Unidas debía asumir cada vez más responsabilidades. Estas otras funciones que se complementaban con la *consolidación de la paz* eran: la *diplomacia preventiva*, la *pacificación* (o *peacemaking*), y el *mantenimiento de la paz* (o *peacekeeping*). Sea como fuere, lo interesante de la aproximación de Boutros-Ghali, entre otros aspectos, es que puso de relieve que **en épocas distintas y en contextos diversos se**

necesitan diferentes funciones y mecanismos de respuesta sucesivas para promover la resolución del conflicto ¹⁶.

No obstante, esta definición no satisfizo plenamente a muchos autores, quienes consideraban que era excesivamente restrictiva y que se centraba demasiado en la reconstrucción de estructuras en lugar de poner el énfasis sobre otros aspectos como la reconciliación o, incluso, el desarrollo humano. Éste es el caso, por ejemplo, de autores como Johan Galtung y John Paul Lederach, entre otros, quienes consideran que la construcción de la paz es mucho más que la ausencia de un enfrentamiento armado, y defienden que el reto no radica simplemente en eliminar la violencia sino, también, en transformar el conflicto en una oportunidad de paz. Por otra parte, también en el ámbito institucional ha tenido lugar una interesante reflexión en torno a esta cuestión, especialmente a iniciativa del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que impulsó y llevó a cabo un importante esfuerzo por dotar el concepto de una serie de directrices operativas que debían servir para orientar la política de ayuda de los donantes. El objetivo de esta sección, por tanto, es analizar ambas aproximaciones y establecer, finalmente, una definición propia de *construcción de la paz*.

1.3.1. La construcción de la paz desde la perspectiva de la transformación de conflictos

Basándonos en la definición de **paz** que popularizó quien está considerado por muchos como el padre de la moderna investigación

¹⁵ En la presente investigación, los conceptos ‘consolidación de la paz’ y ‘construcción de la paz’, ambos traducciones del término inglés *peacebuilding*, se consideran sinónimos.

¹⁶ Es preciso hacer notar, sin embargo, que aunque Boutros-Ghali puso de manifiesto esta distinción en 1992, ya en 1960 había autores como Johan Galtung, que proponían acercarse a la paz por distintas vías distinguiendo así entre: *peacemaking* o establecimiento de la paz (dirigido a fomentar la reconciliación de las actitudes políticas y estratégicas a través de la mediación, la negociación, el arbitraje, y la conciliación, sobre todo en las elites); *peacekeeping* o mantenimiento de la paz (cuyo objetivo consiste en parar y reducir la violencia manifiesta a través de la intervención de unidades militares que actúen como fuerzas de interposición); y *peacebuilding* o construcción de la paz (destinada a la implementación práctica del cambio social pacífico a través de la reconstrucción socioeconómica y de desarrollo) [véase Galtung (1975)].

para la paz, Johan Galtung, cabe entender ésta como una moneda de dos caras:

- (1) por un lado, paz es la «ausencia/reducción de todo tipo de violencia (directa, estructural y cultural)»;
- (2) por otro lado, paz es «aquello que tenemos cuando es posible transformar los conflictos de forma creativa y no violenta» (Galtung 1996: 9).

La importancia de esta definición en el marco de nuestra investigación radica, sobre todo, en que pone de manifiesto que ‘construir la paz’ no implica sólo hacer que no haya guerra ni violencia directa, sino que es preciso, por un lado, eliminar toda forma de violencia (incluida la cultural y la estructural, además de la directa), así como crear, por otro lado, el contexto que permita transformar los conflictos en oportunidades creativas y constructivas.

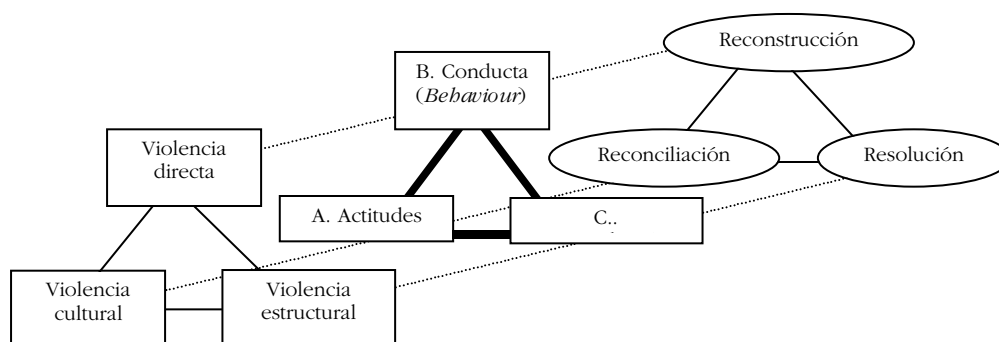
En otras palabras, tal y como señala Fisas (1998a: 229), la transformación de conflictos internacionales es un planteamiento más osado, aunque también más arriesgado (dada su juventud)¹⁷ que la tradicional gestión de conflictos. Asimismo, se trata del enfoque que mejor conecta con el discurso de la cultura de paz, y supone un paso adelante en el camino marcado por la mayor experiencia en gestión de conflictos, negociación y mediación, en la medida que aprovecha la existencia del conflicto para construir la paz a través de compromisos a largo plazo que involucran a toda la sociedad. Por todo ello, puede resultar especialmente ilustrativo profundizar en las reflexiones de algunos de los autores más relevantes en este campo, como el mismo Johan Galtung, además de John Paul Lederach, o del equipo formado por Hugh Miall, Oliver Ramsbotham y Tom Woodhouse.

¹⁷ Sin embargo, tal y como señala Fisas (1998a: 232), aunque se trata de un concepto que se ha popularizado recientemente, el discurso sobre la transformación de conflictos no es nuevo. De hecho, tanto en los años sesenta como en los setenta, autores como Johan Galtung, Paul Wehr, o Adam Curle, entre otros, ya trataron con amplitud la parte esencial de este discurso.

Las 3 R de Johan Galtung

Para Johan Galtung, la enorme complejidad de los problemas, peligros y oportunidades que emergen de la violencia en general, y de la guerra en particular, puede reducirse a tres ingredientes (lo que él llama las **3 R**): **reconstrucción** (tras la violencia), **reconciliación** (de las partes) y, más que nunca, **resolución** (del conflicto subyacente). Cada uno es, según Galtung, un universo en sí mismo con su propia complejidad, por lo que el mismo autor nos ayuda con un gráfico a simplificar y comprender mejor tal complejidad (véase gráfico 1.7).

Gráfico 1.7: Las 3 R de Johan Galtung



Fuente: Galtung (1998a: 18).

Tal y como puede verse en el gráfico, Galtung relaciona estas tres tareas con el triángulo ABC (que nosotros hemos denominado ACI) y con las tres manifestaciones de la violencia (directa, cultural y estructural), vinculando así la reconciliación a las actitudes y a la necesidad de revertir la violencia cultural, la reconstrucción con las conductas y con la recuperación tras la violencia directa, y la resolución con la contradicción/incompatibilidad y con la necesidad de superar la violencia estructural. También sugiere Galtung aproximarse a cada una de las 3 R -reconstrucción, reconciliación y resolución- con una visión de conjunto, teniendo en cuenta las interacciones existentes entre ellas.

En primer lugar, Galtung considera que reducir la **reconstrucción** a la rehabilitación psicosocial y a la reconstrucción material significa dejarse hipnotizar por lo visible (ruinas, gente que sufre, gente que llora) a costa de lo invisible. Por ello, este autor sugiere aproximarse a la cuestión por cuatro vías de forma simultánea (Galtung 1998a: 68-75): a) rehabilitación (la curación a corto plazo, y la abolición de la guerra en el largo plazo); b) reconstrucción (desarrollo económico -y reconstrucción física-, que tenga en cuenta a su vez el desarrollo humano, social y cultural, todo ello a través de un diálogo generalizado que incluya a la ciudadanía); c) reestructuración (construir nuevas estructuras y eliminar las viejas, sobre la base de una democracia entendida como «gobierno según normas por medio de las cuales los gobernantes tiene que tener el consentimiento de los gobernados»¹⁸), y d) reculturización (introducir conocimientos y destrezas prácticas sobre conflictos, desde las guarderías hasta los doctorados).

En segundo lugar, Galtung define **reconciliación** como la suma de dos conceptos: a) cierre (en el sentido de que no se reabran las hostilidades, tiene que ver con la conducta), y b) curación (en el sentido de ser rehabilitados, tiene que ver con la actitud)¹⁹.

En tercer lugar, Galtung sugiere que el momento de iniciar el proceso de **resolución** del problema subyacente no es cuando han ocurrido los primeros actos de violencia, aunque ese error es muy frecuente. El momento de empezar es siempre -el trabajo de paz no

¹⁸ Para Galtung, ésta -la democracia- es condición necesaria para la paz interna (lo contrario se conoce como represión o «gobierno sin el consentimiento de los gobernados»). Pero esto sólo alcanza al poder político. La violencia estructural vertical también se manifiesta como explotación y alienación. La respuesta de que quienes están explotados y/o alienados pueden cambiar la situación cuando obtengan el poder por medios democráticos no es satisfactoria, dado que en una democracia el poder significa tener la mayoría, y este concepto excluye la protección de las minorías, por lo que el cambio tendrá que venir a través de los derechos humanos, como parte de una cultura de paz. En aras de la reestructuración, por tanto, la democracia política tendrá que extenderse a la democracia económica y cultural (Galtung 1998a: 73).

¹⁹ Son diversos los posibles enfoques que permiten, en función del contexto, abordar esta cuestión. Galtung, en concreto, señala 12: el enfoque exculpatorio de carácter-estructura-cultura, el enfoque de reparación/restitución, el enfoque de disculpa/perdón, el enfoque teológico/penitencial, el enfoque jurídico punitivo, el enfoque de origen codependiente/ 'Karma', el enfoque de la comisión histórica/de la verdad, el enfoque teatral/evocador, el enfoque de pesar conjunto/curación, el enfoque de reconstrucción conjunta, el enfoque de resolución conjunta de conflictos y el enfoque de 'Ho'o Ponopono'. Ninguno de estos enfoques es una panacea por sí mismo, y todos deben combinarse con otros enfoques. El problema, sin embargo, radica en diseñar buenas combinaciones (Galtung 1998a: 77-100).

es trabajo a destajo- y el momento de acabar es nunca. Como en la teoría de las enfermedades, considera que no hay límite a la prevención, ni a la rehabilitación. Hay límite a la terapia, y éste es cuando el paciente está libre de síntomas. Asimismo, Galtung sugiere dos enfoques para abordar la resolución de incompatibilidades: el enfoque democrático (parlamentario) y el enfoque no violento (extraparlamentario)²⁰.

Finalmente, Galtung llega a dos conclusiones fruto de la interacción de las 3 R: a) Frente a un enfoque excesivamente occidental, lineal, predispuesto a organizarlo todo sobre el eje del tiempo *kronos*, de forma diacrónica (a lo largo del tiempo), Galtung sugiere una aproximación sincrónica (al mismo tiempo). Su consejo, por tanto, es que es preferible que se trabaje en las tres áreas de forma simultánea, aunque sea despacio, a que se haga de forma sucesiva y, por tanto, descompensada, y b) la segunda conclusión tiene que ver con la necesidad de construir capacidad de transformación de conflictos. Para ello sugiere trabajar, sobre todo, el desarrollo de tres capacidades básicas: no-violencia, creatividad y empatía, aunque, eso sí, insiste en que son las partes en conflicto quienes tienen que entrar en esos procesos por sí mismas, por lo que las terceras partes (comunidad internacional incluida) deben ser simplemente facilitadoras, pero no administradoras, del proceso de transformación del conflicto.

El paradigma anidado de la construcción de la paz: John Paul Lederach y la importancia de la reconciliación

John Paul Lederach es, junto con Galtung, uno de los nombres más citados dentro del campo de la construcción de la paz. Se inspira sobre todo en la noción de los ‘conflictos sociales prolongados’ de

²⁰ Sin embargo, este doble enfoque debe hacer frente a un problema que el mismo Galtung señala: la democracia (parlamentaria) y la no-violencia (extraparlamentaria) tan sólo están presentes en la cultura política de ciertas áreas del mundo. Aunque también es cierto que se están extendiendo con rapidez (Galtung 1998a: 16). Véase, en este sentido, el cuadro diagnóstico-pronóstico-terapia en el excelente ensayo *Peace by Peaceful Means* (Galtung 1996).

Azar (1990)²¹, y en general en el enfoque interactivo, que ha sido especialmente importante en Estados Unidos (entre otros sitios en Boulder, con Paul Wehr, con quien se inició Lederach) y en el Reino Unido. En concreto, Lederach argumenta, en línea con las tesis de John Burton y otros, que [en términos de construcción de la paz] ese tipo de conflictos sociales prolongados requiere de una acción más allá de la metodología de las relaciones internacionales y de la resolución de conflictos²². En este contexto, por tanto, Lederach centra su interés en lo que denomina la «necesidad de innovación crítica atemperada por el realismo». Es decir, según Lederach (la negrita es nuestra):

«(...) los conflictos contemporáneos requieren planteamientos de construcción de la paz que respondan a las realidades inherentes a su propia naturaleza. Aunque estos conflictos son en verdad situaciones endurecidas -la 'política real' del odio, la manipulación y la violencia- y requieren conocimientos políticos fundados, los mecanismos tradicionales dependientes completamente de la diplomacia de estado y la *realpolitik* no han demostrado capacidad para controlar estos conflictos, mucho menos para transformarlos en resultados pacíficos y constructivos. Por tanto, **el conflicto contemporáneo demanda innovación, desarrollar ideas y prácticas que vayan más allá de la negociación de los asuntos e intereses sustantivos** » (Lederach 1998: 53).

Esta innovación, en opinión de Lederach, nos empuja a analizar el marco de lo subjetivo: percepciones acumuladas durante generaciones y miedo y odio profundamente arraigados en los

²¹ Al igual, por otra parte, que Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999), cuyo enfoque nos ha permitido establecer el concepto de conflictos armados de tipo sociointernacional, con referencia a los conflictos armados actuales.

²² Lederach explica cómo, durante años, en lo que podría denominarse 'conversaciones de pasillo', ha escuchado algunas alusiones respectivas entre dos colectivos profesionales, el de las Relaciones Internacionales y el de la Resolución de Conflictos. A veces -afirma- suena casi como una riña entre dos hermanos, un hermano mayor y una hermana pequeña, que se sitúan a lo largo de un curioso *continuum* que oscila entre el 'realismo' y el 'sentimentalismo'. En este sentido, el hermano mayor, las Relaciones Internacionales, formado en ciencias políticas, y habiendo trabajado en las trincheras de los conflictos internacionales, tiende a considerar que necesita ocuparse de la difícil política del mundo real. Considera que su hermana pequeña o bien tiene buenas intenciones (en el mejor de los casos), o bien es bastante blanda y se deja llevar por el sentimentalismo (en el peor de los casos), siendo irrelevante la mayoría de las veces. Le dice constantemente: 'Escucha, ser delicada y sensible está bien para el coro, pero no sirve en la vida real. Nos enfrentamos a gánsters realmente duros ahí fuera'. Por su parte, la hermana pequeña, es decir, quienes defienden la Resolución de Conflictos y los que participan en ella, tiende a considerar que el hermano mayor está encerrado en paradigmas de poder y es incapaz de llegar a la raíz de los problemas de forma creativa. Formada en psicología social e influida por profesiones de asistencia social, se ve a sí misma como integradora de intereses sustantivos y emocionales en la resolución de conflictos. Sin embargo, el mismo Lederach admite que esto puede ser una caricatura y que, de hecho, el diálogo ha mejorado en los últimos años entre ambas disciplinas, lo que atribuye a diversas razones: primera, las personas que han trabajado en la *realpolitik* de las relaciones internacionales desde las estructuras gubernamentales oficiales han participado constructivamente en el diálogo partiendo de sus propias experiencias (Lederach menciona como casos concretos a Joseph Montville (1990) y Harold Saunders (1993)); segunda, el campo de la resolución de conflictos ha aumentado en alcance y legitimidad, apoyado por una investigación cada vez mayor y un abanico de experiencias más amplio; por último, la propia naturaleza del conflicto contemporáneo ha exigido realismo e innovación en ambos colectivos (Lederach 1998: 53).

sentimientos. Al afrontar el desafío planteado por el conflicto contemporáneo, **un punto de convergencia importante entre el realismo y la innovación es la idea de la reconciliación**. En este sentido, Lederach considera que:

«(...) la reconciliación representa un lugar, el punto de encuentro donde se pueden aunar los intereses del pasado y del futuro. La reconciliación como encuentro plantea que el espacio para admitir el pasado e imaginar el futuro son los ingredientes necesarios para reconstruir el presente. Para que esto suceda las personas deben descubrir formas de encontrarse consigo mismas y con sus enemigos, sus esperanzas y sus miedos» (Lederach 1998: 55).

En términos más concretos, Lederach (1998: 59) sugiere que la reconciliación tiene que ver con tres paradojas específicas: a) en primer lugar, la reconciliación promueve un encuentro entre la expresión franca de un pasado doloroso y la búsqueda de un futuro interdependiente a largo plazo; b) en segundo lugar, proporciona un punto de encuentro para la verdad y la misericordia, donde está ratificado y aceptado que se exponga lo que sucedió y se cede a favor de una relación renovada, y c) en tercer lugar, reconoce la necesidad de dar tiempo y espacio a la justicia y la paz, donde enmendar los daños va unido a la concepción de un futuro común²³.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, por tanto, Lederach define **construcción de la paz** como:

«(...) un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles» (Lederach 1998: 47).

Es decir, este autor interpreta la construcción de la paz como un proceso dinámico basado en dos conceptos centrales: 1) se plantea la consideración analítica del conflicto como una progresión que pasa por varias etapas, y 2) se considera la construcción de la paz como un proceso constituido por una multiplicidad de roles, funciones y actividades interdependientes. En este sentido, el objetivo de la construcción de la paz está representado por el

²³ Hay ejemplos, como el de Bosnia, donde esfuerzos realizados por clérigos locales franciscanos y musulmanes han conseguido unir comunidades en los frentes del conflicto para lograr y mantener un alto el fuego local [véase Shenk (1993)].

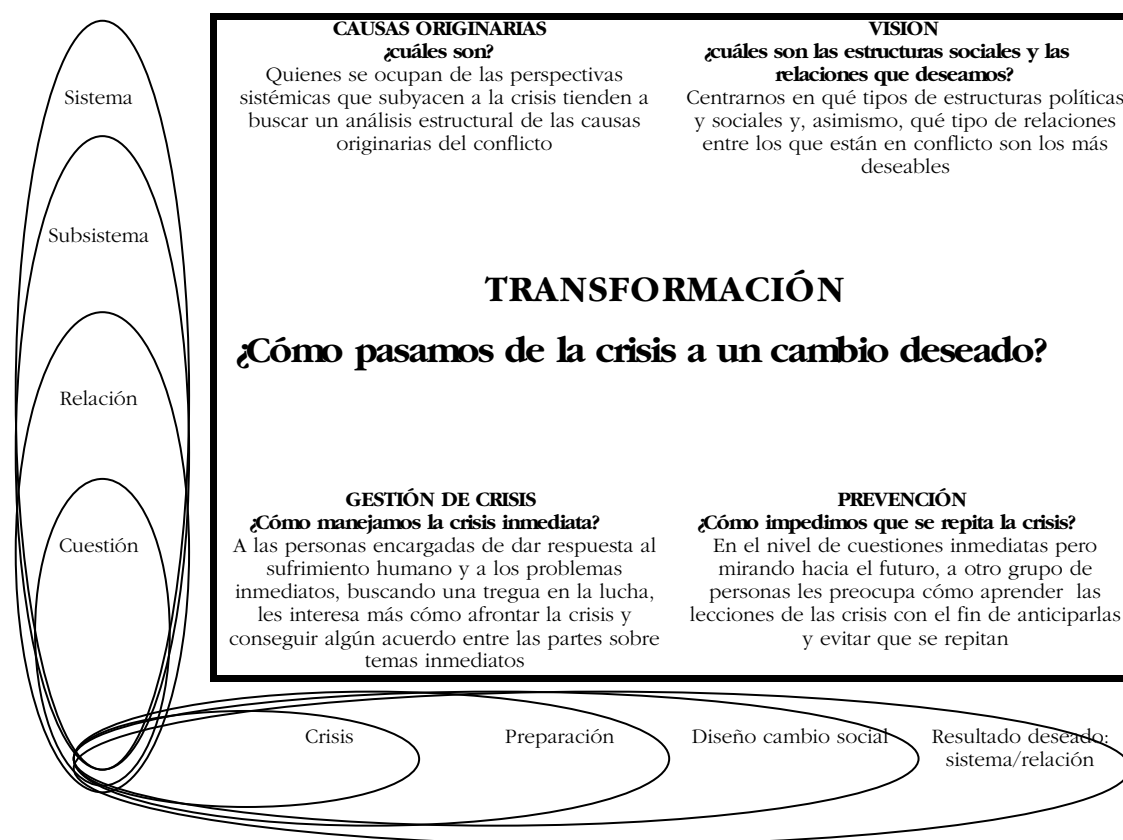
desafío de posibilitar y mantener la transformación y el avance hacia relaciones reestructuradas.

Partiendo de esta percepción, por tanto, Lederach desarrolla una propuesta de «marco integrado para la construcción de la paz», basada fundamentalmente en dos conceptos clave: **transformación** (paso de un conflicto latente a la confrontación, a la negociación y a las relaciones dinámicas pacíficas²⁴), y **sostenibilidad** (poniendo énfasis, por tanto, en crear un proceso proyectivo que sea capaz de regenerarse con el tiempo, en una especie de espiral de paz y desarrollo que sustituya a la anterior espiral de violencia y destrucción). Los dos, combinados, señalan un punto de partida importante, derivado de nuestro análisis del conflicto como progresión: **la construcción de la paz debe depender de una estructura y de un marco temporal definidos por la transformación sostenible y debe operar dentro de éstos** .

En otras palabras, de lo que se trata es de responder a la pregunta de: ¿cómo pasamos de la crisis al cambio deseado?, siendo en realidad esta pregunta una síntesis de otras cuatro: a) ¿cómo manejamos la crisis? (gestión); b) ¿cómo impedimos que se repita la crisis? (prevención); (c) ¿cómo abordamos las causas originarias? (análisis causas), y d) ¿cómo establecemos cuáles son las estructuras sociales y de relaciones que deseamos? (visión del cambio sistémico). Las respuestas a las cinco preguntas las encontramos en el siguiente gráfico elaborado por el mismo Lederach.

²⁴ Según el cuadro de Curle con adaptaciones de Lederach y Regehr (véase en Lederach 1998: 98).

Gráfico 1.8: Un marco integrado para la construcción de la paz (nivel de respuesta)



Fuente: Elaboración propia a partir de Lederach (1998: 111).

Es decir, lo habitual tanto en términos analíticos como prácticos es que sólo se utilice un tipo de gafas determinadas (las que nos permiten ver cómo gestionar/solventar la crisis, o las que se centran en las causas originarias, o las que piensan en cómo evitar que esos hechos se repitan -prevención- o, finalmente, las que permiten diseñar ese futuro soñado -p.ej. artistas-). El reto, sin embargo, consiste en ser capaces de utilizar simultáneamente todas las gafas. Ése es el espacio que Lederach define como transformación.

En otras palabras, la transformación es ese nivel en el que se relaciona la construcción de relaciones y el enfoque del subsistema con el pensamiento en décadas y el diseño de cambio social. Requiere, por tanto, la participación de las otras cuatro comunidades de pensamiento y acción, y plantea la integración, como mínimo, en tres formas estratégicas:

- 1) Desarrollando la capacidad para pensar en el diseño del cambio social en unidades temporales de décadas, a fin de unir la gestión de crisis y los marcos temporales orientados al futuro a largo plazo.
- 2) Entendiendo los problemas de la crisis con relación a raíces sistémicas, y desarrollando enfoques que afiancen los problemas dentro de un grupo de relaciones y aun así proporcionen conexión con los subsistemas.
- 3) Reconociendo el potencial integrador de los líderes del nivel medio (es decir, que no son elites ni población de base), quienes por su *locus* dentro de la población afectada pueden tener una capacidad especial para cultivar relaciones y perseguir el diseño del cambio social a un nivel de subsistema que contribuya a unir las conexiones verticales y horizontales necesarias para mantener un proceso de cambio deseado.

Por decirlo con palabras del propio Lederach:

«[...] la transformación de conflictos representa una serie global de lentes para describir la manera en que el conflicto surge, se desarrolla y provoca cambios en las dimensiones personales, relacionales, estructurales y culturales, y para desarrollar respuestas creativas que promuevan el cambio pacífico a esos niveles por medio de mecanismos no violentos. Como tal, el marco integrado proporciona una plataforma de alcance mucho mayor para entender y responder al conflicto y desarrollar iniciativas de construcción de la paz» (Lederach 1998: 113).

En suma, cuando se combinan los elementos del marco integrado según el enfoque de Lederach, se empieza a establecer una infraestructura para apoyar y mantener la transformación del conflicto y la construcción de la paz. En este sentido, debe entenderse por infraestructura para la construcción de la paz, una *estructura-proceso*, en la manera propuesta por la teoría cuántica (es decir, basada en sistemas que mantienen la forma a lo largo del tiempo pero no tienen una estructura rígida)²⁵. Se trata, por tanto, de procesos dinámicos, flexibles y adaptables a la vez y, sin embargo, al mismo tiempo, de estructuras que tienen forma y se mueven en una dirección impulsada por la visión y el objetivo. El objetivo radica en transformar un sistema de guerra caracterizado por las relaciones violentas, hostiles y profundamente divididas en un sistema de paz, caracterizado por relaciones interdependientes y

²⁵ Un buen ejemplo puede ser una corriente bajando por una montaña, o un glaciar desplazándose con el tiempo.

justas con capacidad para encontrar mecanismos no violentos de expresión y tratamiento de conflictos. El objetivo, por tanto, no es un estado final estático, sino más bien la generación de procesos autorregeneradores, dinámicos y continuos que mantengan la forma con el tiempo y sean capaces de adaptarse al entorno emergente y cambiante. Finalmente, al pensar en una infraestructura de paz es preciso tener en cuenta lo siguiente: a) en primer lugar, una infraestructura para la construcción de la paz debe estar orientada a apoyar los procesos de cambio social generados por la necesidad de pasar de ciclos estancados de violencia a la visión compartida y deseada de una interdependencia cada vez mayor; b) en segundo lugar, estas iniciativas deben estar arraigadas y desarrollarse en la zona donde se sitúa el conflicto (es decir, deben surgir de forma creativa de la cultura y el contexto, pero sin ser esclavas de ninguno de ellos), y c) en tercer lugar, el propósito de la estructura-proceso es la reconciliación, cuya esencia es la redefinición y el restablecimiento de las relaciones rotas. El marco integrado sugiere que no estamos meramente interesados en ‘acabar’ algo que no es deseado, sino que estamos orientados a la construcción de relaciones que, en su totalidad, formen nuevos modelos, procesos y estructuras (Lederach 1998: 114).

Los transformadores genéricos de Miall, Ramsbotham y Woodhouse

Uno de los aspectos que hacen interesante el análisis de Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999), es que ponen de manifiesto como la mayoría de los conflictos violentos causan masivos costes sobre las sociedades afectadas, por lo que existe generalmente un amplio sector de la sociedad (políticos moderados que desean restablecer un marco democrático estable y seguro, gente corriente que desea vivir en paz, etc.) que claramente espera salir beneficiada con el fin del conflicto armado.

Así, existe claramente una gama de factores y actores que, potencialmente, pueden facilitar e impulsar la tarea de construir la

paz²⁶. Se trata por tanto de una reserva de apoyo a los *peacemakers* o ‘constructores de paz’ que debería tenerse especialmente en cuenta (1999: 155). En concreto, Hugh Miall, Oliver Ramsbotham y Tom Woodhouse establecen cinco transformadores genéricos de conflictos prolongados de una forma parecida a la que hicieran Väyrynen (1991), Galtung (1996) o Lederach (1998), reconociendo asimismo la influencia de Azar, Burton y Curle. Esos transformadores son:

- 1) *Transformación del contexto*. El hecho de que los conflictos se encuentren inmersos en un contexto social, regional e internacional determinado hace que cualquier cambio en ese contexto tenga importantes consecuencias sobre el conflicto en sí.
- 2) *Transformación estructural*. Si las raíces del conflicto radican en las estructuras (p.ej. debido a que éstas sean manifiestamente asimétricas), entonces es preciso transformarlas. Una forma de hacerlo es apoderando a las partes más débiles de la estructura. Otra forma puede ser la disociación.
- 3) *Transformación de los actores*. Las partes pueden que deban redefinir la dirección de sus reivindicaciones, abandonar sus objetivos y adoptar posturas radicalmente distintas. Ello puede hacerse mediante la transformación del actor en sí, o de su liderazgo, o en la constitución del mismo.
- 4) *Transformación de los temas*. Los conflictos quedan definidos por la postura que las partes adoptan en determinados temas. La reformulación de los temas puede abrir la vía a nuevos acuerdos.
- 5) *Transformación personal y de grupo*. Para Curle, éste es el corazón del cambio. Si aceptamos que la perspectiva budista considera que los conflictos nacen en el corazón y la mente de la gente, entonces es en el corazón y la mente de la gente donde hay que empezar a cambiar las cosas.

Dicho de forma sencilla, y relacionándolo con el triángulo ACI: además de al contexto, los transformadores afectan a los actores (puntos 3 y 5 en Miall, Ramsbotham y Woodhouse), a las incompatibilidades (problemas/causas) (4), y, naturalmente, a la

²⁶ Estas potencialidades son parecidas a los llamados ‘conectores’ de Mary Anderson que comentaremos más adelante.

conducta (que condiciona el proceso) (2)²⁷. Finalmente, Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999: 188-194) plantean una doble aproximación bien interesante para la construcción de la paz:

- 1) *Tarea (a): prevenir una recaída en la guerra.* Prevenir caer de nuevo en un estadio de guerra significa hacer frente a lo que Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999: 188) denominan el reto de «Clausewitz a la inversa», la continuación de la política de la guerra por medios que lleven a la paz.
- 2) *Tarea (b): crear una paz autosostenida.* Éste es el aspecto positivo de la empresa. El objetivo es garantizar la tarea (a) con una visión de sostenibilidad a largo plazo a través de reformas institucionales y constitucionales, reconstrucción social y reconciliación, y la reconstrucción de las políticas, economías y comunidades destruidas. Un buena forma de describirlo es como un intento de superar tres déficits vinculados que afectan a los países afectados tras las guerras prolongadas y que amenazan la consolidación de la paz: la incapacidad política e institucional; la debilidad económica y social; y el trauma psicosocial (todo ello junto al déficit inicial en la esfera militar y de seguridad).

En definitiva, las tareas (a) y (b) se presuponen la una a la otra. Sin (a), todo lo que se pueda conseguir en (b) será algo efímero, temporal, no duradero, y, menos aún, sostenible. Por ejemplo, la necesidad de prevenir una recaída en la guerra puede llevar a aceptar compromisos o llegar a intercambios incómodos que pueden amenazar el objetivo a largo plazo de la paz sostenible. A la inversa, las medidas adoptadas en la presunción de que lo que mejor garantiza la paz en el largo plazo es la democracia de mercado puede, a su vez, incrementar las posibilidades de la vuelta

²⁷ En un proceso de paz, por otra parte, surge a menudo el dilema de si hay que centrarse primero en los temas centrales del conflicto, o es mejor dedicarse a resolver cuestiones periféricas. En este sentido, parece haber cierto consenso entre practicantes y académicos en el sentido de avanzar paso a paso con el fin de ofrecer a las partes la posibilidad de probar mutuamente su buena disposición con relación al proceso. Sin embargo, en el caso que las partes perciban que pueden llegar a un acuerdo sobre el resultado, entonces es preciso abordar las cuestiones de fondo. Por otro lado, los teóricos de la negociación y la resolución de conflictos distinguen la aproximación integrativa (o suma positiva) de la aproximación de regateo o *bargaining* (que puede comportar suma nula). La primera aproximación, la integrativa, consiste en encontrar vías que, si bien no sirvan para reconciliar posiciones en conflicto, sirvan al menos para poner de manifiesto los intereses profundos, los valores y las necesidades (Burton 1987; Fisher, Ury y Patton 1998; Galtung 1984). Ejemplos de este tipo de enfoque son: colocando el tema en un contexto más amplio, o redefiniendo los intereses de las partes de forma que pueden ser compatibles, compartiendo la soberanía o el acceso a un recurso en disputa, incrementando el tamaño del pastel, ofreciendo compensación para las concesiones en otras áreas, y gestionando los recursos de forma funcional en lugar de basándose en la soberanía o el territorio. Por su parte, la aproximación de regateo o *bargaining* divide el pastel dado, a veces con algunas compensaciones vinculadas a otros asuntos.

a la violencia. En el frente político/constitucional debe subrayarse que los procesos electorales conflictivos pueden exacerbar las diferencias políticas e incrementar así el conflicto en determinadas circunstancias. En el frente económico/social, la naturaleza competitiva del capitalismo de libre mercado puede a su vez engendrar inestabilidad y conflictos. Finalmente, en el frente psicosocial, existen tensiones de sobra estudiadas entre las prioridades de la paz, la reconciliación y la justicia.

1.3.2. El enfoque de los donantes

A pesar de que las guerras no sean **'culpa'** de la comunidad internacional *per se* (al menos en esencia), sí existe, tal y como se ha argumentado en apartados anteriores, una **'responsabilidad'** por parte de los componentes de dicha comunidad internacional en al menos tres frentes: a) permitiendo (cuando no fomentando) la existencia de unos flujos determinados que alimentan la violencia (armas, drogas, petróleo, diamantes, personas...); b) contribuyendo a mantener, e incluso incrementar, las desigualdades/injusticias entre grupos, tanto a escala local como global, y c) legitimando el recurso a la violencia como método para llamar la atención sobre la existencia de determinadas injusticias (eso es, no prestando atención a los llamados de las víctimas hasta que éstas no recurren al uso de las armas²⁸). En este sentido, lo que se pretende en este apartado es: 1) analizar cuáles son los retos para la construcción de la paz y la prevención de conflictos armados por parte de las instituciones y organismos gubernamentales e internacionales, así como algunos de los condicionantes políticos que dificultan la asunción de esos retos, y 2) poner de manifiesto asimismo la existencia de aportaciones importantes en cuanto a orientaciones para los donantes, como por ejemplo, las que se han elaborado a iniciativa del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

²⁸ En efecto, crece cada vez más la sensación de que, para que la comunidad internacional te tome en serio, hay que demostrar cierta capacidad militar, lo cual podría explicar, por otra parte, la proliferación de movimientos armados que compiten por el reconocimiento, en algunas situaciones casi de la noche a la mañana (véase, entre otros, Jean y Rufin (1996: 578); Lederach (1998); OCDE (2001: 40)).

Construcción de la paz y prevención de conflictos armados: algunas dificultades de orden político

Numerosos trabajos elaborados en el marco de foros de debate académicos e intergubernamentales señalan que los principales retos para la comunidad internacional con relación a la construcción de la paz en el contexto de los conflictos armados actuales son²⁹:

- 1) **prevenir que el conflicto no estalle de modo violento o bélico** (a través de ayuda al desarrollo, cooperación política y económica, diplomacia preventiva, creación de medidas de seguridad...);
- 2) **impedir que los conflictos que ya se encuentran en fase bélica se extiendan y contribuir a que abandonen asimismo la fase bélica** (por medio de gestión de crisis);
- 3) **prevenir la reaparición de la violencia bélica una vez ésta ya ha cesado** (lo que implica llevar a cabo tareas de mantenimiento de la paz, rehabilitación posguerra y construcción de la paz);
- 4) dado que la prevención de los conflictos armados y la construcción de la paz es, a la larga, demasiado difícil y compleja para que sea responsabilidad de una sola institución o de un solo gobierno, **es preciso unir y coordinar las fuerzas, compartir las cargas y repartir y coordinar el trabajo entre distintos actores**. Se trata, en definitiva, como afirma la Comisión Carnegie³⁰, de una necesidad práctica:

«(...) más allá de la persuasión y de la coerción, debemos comenzar a crear una cultura de la prevención. Enseñada en las escuelas, seculares y religiosas, recalcada por los medios de comunicación, procurada vigorosamente por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. La prevención de los conflictos violentos debe ser un elemento básico de la vida cotidiana y parte de un legado cultural mundial transmitido de generación a generación. La visión, el valor y los conocimientos

²⁹ Véase en este sentido, sobre todo, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997) y OCDE (1999: 23-25).

³⁰ Cabe decir que para bien o para mal, la Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict es única debido a varios factores: a) su enfoque hacia la prevención es amplio, abarcando consideraciones políticas, económicas, militares, sociales y psicológicas; b) utiliza un modelo de salud pública, poniendo énfasis en la prevención primaria; c) el amplio alcance de la definición de estrategias y tácticas de prevención incluye la prevención operacional (con respecto a crisis incipientes), y la prevención estructural (que tiene que ver con factores subyacentes a largo plazo y que son conducentes a la paz y al desarrollo equitativo, vinculando la seguridad, el bienestar y la justicia), y d) hace hincapié en el potencial de las instituciones de la sociedad civil para estas misiones, además, lógicamente, del de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales (1997: 5).

para prevenir los conflictos violentos -y la habilidad para comunicar la necesidad de la prevención- deben ser calificaciones exigidas para los líderes en el siglo XXI» (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997: 45).

No obstante, y a pesar de todo ello, son también numerosos los trabajos que ponen de manifiesto como las instituciones gubernamentales e internacionales existentes son, por el momento, más bien modestas incluso ya a la hora de prevenir el estallido de la violencia³¹. Algunas de las razones que se suelen considerar como causa de estas debilidades institucionales son:

- a) el hecho de que los gestores políticos suelen creer que la acción internacional, especialmente si es temprana, no contará con el **apoyo de la opinión pública** y puede afectar a la popularidad del gobierno (lo que en gran parte se debe también al corsé cortoplacista, sensacionalista y superficial que siguen algunos medios de comunicación)³²;
- b) una segunda cuestión tiene que ver con que los gestores políticos temen que las operaciones internacionales **cuesten demasiado**. Frente a esto, no obstante, cabe manifestar ciertas dudas, no solamente en términos morales (¿cuánto vale una vida?), sino que incluso haciendo un difícil (y sin duda discutible) esfuerzo por cuantificar costes y beneficios entre la prevención y la reacción, numerosos estudios muestran como a la larga, lo segundo (curar) sale más caro que lo primero (prevenir);
- c) en tercer lugar, seguramente tiene también un peso importante el hecho de que, desde el episodio de Somalia en 1994, exista **un pánico occidental a que ‘sus’ soldados puedan ser víctimas** mortales, o heridos, en este tipo de intervenciones militares. En este sentido, sin embargo, cabe poner de manifiesto que las intervenciones de tipo preventivo son, por definición, mucho menos peligrosas que las ‘operaciones de imposición de la paz’, de tipo reactivo;
- d) otra hipótesis, en cuarto lugar, es que los gestores políticos son reticentes a **comprometerse de forma indefinida en lugares lejanos**, porque consideran que no les aporta votos. También aquí cabría matizar, puesto que, cada vez más, las opiniones públicas tienen mayor y mejor información sobre lo que sucede en el mundo, en especial sobre la posibilidad de que estallen determinados brotes de

³¹ A modo de ejemplo véanse los trabajos de Brown y Rosecrance (1999); Evans (2001a); Lederach (1998); Lund (1996); Stewart y FitzGerald (2001), y Weiss (1999a).

³² Véase en este sentido, por ejemplo, el interesante análisis de Brown y Rosecrance (1999: 7).

- violencia, lo que algunas veces les lleva a manifestar rotundas críticas basándose en el 'pudo haberse hecho algo, y no se hizo' (en términos de prevención);
- e) la quinta hipótesis, finalmente, consiste en que es posible que no siempre sea una cuestión de falta de voluntad política o de tiempo, sino que, como apunta Lund (1996: 28-9), puede ser que algunas veces se trate más bien de **falta de un camino** . En este sentido, Lund considera que si los gestores políticos actuales no confían demasiado en tomar medidas preventivas, puede deberse, entre otras cosas, a que conocen muy poco las iniciativas que ya están en marcha en sus propias administraciones, gobiernos e instituciones internacionales.

En suma, se constata la existencia de serias limitaciones y dificultades por parte de las instituciones internacionales y gubernamentales actuales tanto a la hora de prevenir que los conflictos de tipo sociointernacional deriven hacia una fase armada/bélica, como, una vez ya en esa fase bélica, que la abandonen para encarar la transformación de los conflictos en oportunidades de paz. La razón para ello parece ser, sobre todo, que **quienes tienen mayor peso y capacidad para tomar decisiones en el ámbito internacional** , y concretamente con relación a prevenir el estallido de conflictos armados, **se basan a menudo en enfoques básicamente estatistas y cortoplacistas** .

En otras palabras, la comunidad internacional (a través de sus instituciones) sigue actuando más en términos de gestión de conflictos (y en algunos casos de resolución), pero está todavía lejos de incorporar a su *praxis* los principios de la transformación de conflictos analizados en el apartado 1.3.1.

Los fundamentos de la construcción de la paz según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): el buen gobierno y la sociedad civil

A pesar de lo que se acaba de argumentar en el subapartado anterior, sin embargo, cabe poner de manifiesto que la incorporación del CAD a la reflexión en torno a la construcción de la paz es un ejemplo especialmente ilustrativo de esa aproximación

creciente entre disciplinas a la que hacía referencia Lederach³³. En este sentido, las Directrices elaboradas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y recogidas en el texto titulado *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI* (OCDE 1999) aportan información muy valiosa con relación a las tendencias que dicen perseguir ciertas estructuras e instituciones internacionales y gubernamentales³⁴. En términos concretos, el CAD establece la siguiente definición de **construcción de la paz y reconciliación**:

«Conjunto de medidas a largo plazo para poner en marcha y apoyar instituciones políticas y socioeconómicas y culturales viables, capaces de abordar las causas fundamentales de los conflictos, así como otras iniciativas encaminadas a crear las condiciones necesarias para una paz y una estabilidad sostenidas. Estas actividades también tratan de promover la integración de grupos con intereses divergentes o marginados dentro de la corriente mayoritaria de la sociedad - proporcionándoles un acceso equitativo a la toma de decisiones políticas, a las redes sociales, a los recursos económicos y a la información-, y pueden implantarse en todas las fases del conflicto» (OCDE 1999: 33).

En otras palabras, el CAD considera que para avanzar hacia la construcción de la paz y la reconciliación, es preciso construir y consolidar prácticas de buen gobierno, así como fortalecer la sociedad civil local. En este sentido, el CAD plantea, en primer lugar, que los esfuerzos de ayuda deben hacer hincapié sistemáticamente en reforzar las propias capacidades de **buen**

³³ Desde su creación, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha ido adaptando su actuación a las nuevas necesidades y demandas del entorno internacional, tratando de establecer posiciones comunes y de facilitar la coordinación entre los países donantes y los organismos internacionales de desarrollo. Así, mediante la creación de grupos de trabajo específicos, el CAD ha ido avanzando en temas como el enfoque de género o la evaluación de los proyectos y programas de cooperación, entre otros (OCDE 1999: 11).

³⁴ Este texto recoge las conclusiones a las que llegó el Grupo Especial encargado de poner en marcha un programa de trabajo encaminando a: aprender de la experiencia sobre las conexiones que unen los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo; buscar formas de mejorar la eficiencia, la eficacia y la coherencia de los esfuerzos de los países miembros en estas áreas, y proporcionar una orientación normativa práctica a todas las entidades a las que se invita a diseñar e implantar programas en estas complejas y, a menudo, innovadoras áreas. Este Grupo fue solicitado por los ministros de Cooperación para el Desarrollo y directores de los Organismos de Ayuda, en el contexto de la reunión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) celebrada los días 3 y 4 de mayo de 1995, tras constatar que cada vez eran más las demandas y oportunidades para que la cooperación para el desarrollo contribuyese de una forma más dinámica a la prevención de conflictos (armados) y a la rehabilitación y reconstrucción posguerra. Por otro lado, estas directrices del CAD se basan en gran parte en textos de la Comisión Europea como, por ejemplo, la Comunicación sobre prevención de conflictos en África [SEC(1996)332 de marzo de 1996], o la Comunicación sobre los vínculos entre las ayudas de emergencia, rehabilitación y desarrollo [COM (1996) 153 final de 30.04.1996, que posteriormente fue revisada y actualizada en COM (2001) 153 final de 23.04.2001, y que se analiza más adelante].

gobierno de los países asociados³⁵. Así, a largo plazo, los donantes pueden contribuir a ello con las siguientes actividades (entre otras):

- 1) prestando apoyo a las instituciones gubernamentales y a otras organizaciones, incluida la comunidad empresarial, que puedan crear o mantener redes sociales y asociaciones que mejoren los niveles de participación y de integración de la sociedad o que respalden o promuevan valores comunes, como programas culturales, deportivos y otros;
- 2) prestando apoyo al acceso a la información a través de la educación, y de instituciones como oficinas de información al ciudadano, los medios de comunicación locales, etc.;
- 3) prestando apoyo a las ONG y a organizaciones comunitarias locales para ayudarlas a aumentar sus capacidades y a ser receptivas ante las necesidades de su entorno social» (OCDE 1999: 80-1).

De lo anterior, por tanto, se desprende que los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo dirigidos a apoyar el buen gobierno y una mayor participación deben enmarcarse en un horizonte a largo plazo, basado en estrategias coherentes que se apliquen sistemáticamente a los diferentes donantes y organismos multilaterales³⁶.

En segundo lugar, y paralelamente al establecimiento de 'buen gobierno', el CAD (OCDE 1999: 91-100) pone el énfasis en el fortalecimiento de la sociedad civil en cuanto que actor para la construcción de la paz. Así, se parte de la base de que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función vital

³⁵ En este sentido cabe recordar que las *Orientaciones sobre el Desarrollo Participativo y el Buen Gobierno* del Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE 1995), ofrecen un marco sólido para estos esfuerzos.

³⁶ No obstante, tal y como advierte el mismo CAD, es fundamental también tener cuidado para evitar que con la introducción repentina de instituciones democráticas el país se precipite en la inestabilidad política y económica. En este sentido, el CAD alerta concretamente sobre la necesidad de tener en cuenta los siguientes aspectos: a) *El respeto a los derechos humanos*. Las libertades fundamentales que el Estado de Derecho debe proteger son esenciales para que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil sean saludables. En términos más generales, mediante las iniciativas de cooperación para el desarrollo y de ayuda humanitaria, así como a través del diálogo político, hay que promover y respaldar de forma explícita los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos internacionalmente; b) *Procesos participativos*. La participación refuerza la sociedad civil y a la economía al facultar a las personas, a las comunidades y a las organizaciones para que negocien con instituciones y administraciones, permitiendo así que la sociedad civil influya en las normas públicas y controle el poder del Estado; c) *Fortalecer las instituciones públicas*. Estas son el instrumento a través del cual el gobierno pone en práctica su política. La parcialidad y la corrupción en las instituciones públicas responsables de gestionar los recursos públicos y los servicios sociales debilitan directamente la credibilidad del Estado, y d) *Fortalecer los sistemas de seguridad y justicia*. Para que sean eficaces, los sistemas de justicia, incluidas las fuerzas de seguridad, deben reconocer y proteger los derechos de las personas y ser accesibles a todos los ciudadanos. Deben ser imparciales y políticamente independientes (OCDE 1999: 82-91).

como representantes de diferentes grupos de interés, pero que cuando se enfrentan a resistencias o a procesos de adaptación inadecuados, puede producirse un aumento de las tensiones, la represión y el aumento de la violencia. El apoyo a la sociedad civil, por tanto, debe mantener el objetivo de contribuir a conciliar los intereses de los distintos grupos a largo plazo. Además, la ‘diplomacia ciudadana’, a diversas escalas, puede proporcionar capacidades decisivas para esta conciliación, aunque en regiones con violencia latente o manifiesta, los actores de la sociedad civil pueden tener dificultades para desempeñar una función en la construcción de la paz debido a la intimidación y a los ataques. Sin embargo, estas mismas condiciones pueden generar también el impulso necesario para que surjan nuevos agentes e instituciones, como redes de derechos humanos y grupos por la paz. En concreto, las áreas de apoyo de los donantes pueden clasificarse en tres categorías generales:

- a) el apoyo a ciertas instituciones tradicionales;
- b) la promoción del diálogo y la cooperación en sociedades divididas;
- c) el apoyo a la libertad de información y al libre acceso a la misma.

En suma, según el CAD los donantes deben contribuir tanto al desarrollo de las instituciones y de los procesos en el seno del Estado, como al fortalecimiento de la sociedad civil, para que ambos actores locales fomenten y sostengan la democratización y, por ende, la construcción de la paz³⁷. En este sentido, el apoyo al buen gobierno implica, entre otros elementos, aumentar la capacidad del Estado para desarrollar y mantener unas instituciones políticas representativas, receptivas e imparciales. Además, facilitar la transición hacia sistemas de gobierno más democráticos podría exigir que los donantes respondieran a peticiones de ayuda para

³⁷ El CAD entiende por democratización «un proceso complejo, gradual y participativo, mediante el cual los ciudadanos, la sociedad civil y el Estado crean un conjunto de normas valores e instituciones para que medien en sus relaciones de una forma predecible, representativa y justa» (OCDE 1999: 81).

planificar, realizar y supervisar procesos electorales. También podría exigir el desarrollo de capacidades dentro de la propia sociedad civil para articular intereses a través de cauces no violentos, y utilizar o desarrollar los mecanismos necesarios para defender esos intereses en los foros públicos³⁸.

Dicho de otro modo, **el apoyo a la resolución (y la transformación) de conflictos por parte de los donantes debe centrarse sobre todo**, según el CAD, **en ayudar a crear capacidades locales sostenibles**. Las intervenciones de organismos de desarrollo en apoyo del diálogo y de la negociación deben evitar, por tanto, imponer soluciones generadas desde fuera.

1.3.3. *Un balance y una definición propia de construcción de la paz*

Tras establecer, en la sección 1.1, que *conflicto*, *violencia* y *guerra* no son lo mismo, y, en la sección 1.2, que las guerras actuales son, sobre todo, de tipo sociointernacional (y por tanto de dimensión básicamente local pero con importantes influencias internacionales), hemos concluido este primer capítulo de aclaraciones conceptuales con una sección (1.3) dedicada específicamente a analizar el debate en torno a qué significa *construir la paz*, especialmente en un contexto de posconflicto armado (o posguerra). En este sentido hemos podido constatar como, mientras en la literatura sobre análisis y tratamiento de conflictos armados internacionales es cada

³⁸ En concreto, la cooperación para el desarrollo debe evitar centralizar en exceso la ayuda destinada a reforzar las instituciones gubernamentales si eso puede hacerlas más independientes de los grupos y de las estructuras locales y, por tanto, llevarlas a estar menos interesadas en entablar el diálogo y la cooperación. Así, los donantes (miembros del CAD) deben seguir respaldando los esfuerzos destinados a: a) garantizar que todas las instituciones y organismos públicos funcionen de una forma transparente, responsable y accesible; b) fomentar la consulta y la participación vigorosas de la comunidad en la formulación, la puesta en práctica y la evaluación de las políticas públicas; c) garantizar la provisión de servicios asequibles, eficaces y accesibles, y su distribución equitativa; d) garantizar que el gobierno dialoga con los ciudadanos, con organizaciones y con grupos de interés de una forma no exclusiva, no discriminatoria y no sectaria; e) facilitar la formación y educación de la opinión pública, especialmente de las mujeres; f) garantizar que las autoridades y el personal de las instituciones públicas son representativas de las comunidades a las que sirven; g) implicar al personal de las instituciones públicas a todos los niveles en los procesos de planificación y de toma de decisiones, y h) garantizar que tanto las autoridades y los funcionarios públicos existentes como los nuevos reciben cursos de formación o de reciclaje en las técnicas administrativas, de comunicación y de otra índole necesarias para alcanzar los objetivos indicados (OCDE 1999: 91-100. Véase también el suplemento en OCDE 2001).

vez más sólida la escuela de pensamiento que apuesta por la transformación de conflictos (inspirada en autores como Burton, Azar, Wher, Galtung o Lederach, entre otros), según la cual el reto consiste en establecer marcos integrados de construcción de la paz y perspectivas dinámicas y participativas a corto, medio y largo plazo, numerosos trabajos siguen poniendo de manifiesto que la práctica institucional a escala estatal e internacional sigue sin incorporar de forma habitual dichos planteamientos, y sigue limitándose, dicha práctica, al menos por el momento, a actuar de acuerdo con una perspectiva excesivamente estatalista y cortoplacista, llevando a cabo acciones de gestión de conflictos, pero no de transformación. La reciente adopción de las Directrices del CAD de 1997 (y su suplemento de 2001), sin embargo, augura que, cuando menos en términos conceptuales y teóricos, existe un interés creciente por incorporar al terreno operativo e institucional (y por tanto a la *realpolitik*) las reflexiones de quienes, hasta hace muy poco, eran considerados miembros de una disciplina menor (la transformación de conflictos), por parte de determinados estamentos académicos, gubernamentales e institucionales de ámbito internacional.

Por último, y dada la confusión terminológica y conceptual existente en torno a la cuestión de la *construcción de la paz*, es preciso acordar y consensuar una definición compartida de dicho concepto, de forma que dicha definición pueda ser utilizada para llevar a cabo estudios de caso. Así pues, la propuesta que hacemos en este sentido es que, en adelante cuando hablemos de ***construcción de la paz en contextos posbélicos*** (y en el marco de la actual conflictividad armada de tipo sociointernacional), nos estaremos refiriendo a 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 tres vértices del triángulo ACI. La alteración de dichos vértices buscará lograr que la solución de eventuales incompatibilidades entre actores tenga una baja probabilidad de hacerse mediante el recurso a conductas violentas. Ello presupone,

por tanto, combinar análisis del conflicto con intervención en el mismo, intervención que puede realizarse en el corto (gestión y emergencia), medio (rehabilitación y resolución) y largo plazo (transformación)³⁹.

Por consiguiente, la construcción por la paz es, desde este punto de vista, un **concepto que abarca todos los procesos, planteamientos, actuaciones, instrumentos y recursos necesarios para convertir los conflictos iniciales, y sus riesgos de devenir en 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 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.

³⁹ Esta definición es el resultado de una reflexión conjunta con Rafael Grasa, director de esta investigación, y forma parte, asimismo, del texto borrador del capítulo «Teoría y práctica de la intervención en conflictos armados», que el mismo Grasa prepara para el libro *La nueva conflictividad armada internacional y su impacto en Europa*, de próxima aparición.

En otras palabras, partimos aquí del principio de que **la construcción de la paz es un reto diario, constante y dinámico, en el que importa más el camino que el destino**, lo que, en definitiva nos lleva a la conclusión de que además de analizar el concepto mismo de *construcción de la paz* (como acabamos de hacer), también debamos describir y evaluar las etapas y los medios disponibles para esa tarea, así como determinar el papel que debe y puede jugar la comunidad internacional de donantes, especialmente en la fase denominada **rehabilitación posbélica** (nuestro especial objeto de estudio), pero también en la emergencia y el desarrollo. A todo ello, en definitiva, es a lo que nos dedicaremos en los dos capítulos siguientes.

CAPÍTULO 2. LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA: ACLARACIÓN TERMINOLÓGICA Y VINCULACIÓN DE AYUDAS

Después de haber analizado, en el capítulo anterior, los debates en torno a conceptos como: 1) *conflicto, violencia y guerra*; 2) *conflictos armados contemporáneos*, y 3) *construcción de la paz*, este capítulo se dedica íntegramente a un cuarto debate que tiene que ver con *la rehabilitación posbélica en el marco de la construcción de la paz*¹.

En concreto, los objetivos de este capítulo son: a) aclarar algunas confusiones terminológicas y conceptuales comunes de la literatura en cuestión; b) analizar las especificidades de las emergencias políticas complejas con relación a la rehabilitación posbélica y la transformación de conflictos, y c) analizar la vinculación de la rehabilitación con los otros tipos de ayuda (emergencia y desarrollo).

¹ Cabe decir en este sentido que, a pesar de que en general se ha dedicado mucha menos atención a la rehabilitación posbélica que a la emergencia o al desarrollo, existen algunos trabajos relevantes al respecto que han ido abriendo camino en la literatura académica, y que sirven, por tanto, de base para nuestro análisis. Véanse, entre otros muchos que se irán comentando a lo largo del capítulo, los siguientes: Anderson (1999); Ball (1992 y 1996a); Ball y Halevy (1996); Banco Mundial (1997a; 1998a y 1998d); Carbonnier (1998); Collier (1999 y 2000); Collier y Hoeffler (1998); Duffield (1994, 1995, 1996a, 1996b, 1996c, 1997b, 1998a); Eade (1998); Eriksson (1997); Federación Internacional de la Cruz Roja (1999b); Fisas (1998a); Galtung (1998a); ICG (2001g y 2001h); Jean y Rufin (1996); Jenkins y Bond (2001); Johanssen (2001); Keen (1994; 1995 y 1997); Kumar (1998); Lederach (1998); McRae y Zwi (eds.) (1994); Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999); Moore (1996 y 1998); OCDE (1999 y 2001); Osorio y Aguirre (coord.) (2000); Patrick (2000); Pearce (2000); Pérez de Armiño (1997); Pirotte y Husson (dirs.) (1997); PNUD (2000); Pugh (1995; 1998 y 2000); Rebelle (1997); Roche (1998); Stern y Druckman (eds.) (2000); Stiefel (1999); Stubbs (1997a y 1997b); Stewart, FitzGerald *et al.* (2001); Weiss Fagen (1994); WSP (1996; 1997a y 1997b) o las Comunicaciones de la Comisión de la UE [COM (2001) 153 final de 23.04.2001, y COM (2001) 211 final de 11.04.2001].

2.1. LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA : ACLARACIONES PRELIMINARES DE TIPO TERMINOLÓGICO Y CONCEPTUAL

Al analizar la literatura especializada relativa al concepto de rehabilitación posbélica es posible percibir, al menos, dos tipos de confusiones habituales: a) en primer lugar, la que concierne a la profusión del adjetivo *posconflicto* (cuando en realidad, tal y como hemos argumentado en el capítulo anterior, deberíamos referirnos a situaciones de *posguerra*, *posbélicas* o de *posconflicto armado*), y b) en segundo lugar, la que a menudo se da entre el propio término rehabilitación y otros con campos semánticos solapados como reconstrucción o recuperación.

Empecemos por la expresión en función de adjetivo. De entrada, cabe poner de manifiesto que el término *construcción de la paz posconflicto* puesto en circulación por Naciones Unidas es incorrecto, ya que implícitamente equipara conflicto a guerra. Además, el término *posconflicto*, merced a esta confusión inicial, genera potencialmente otra nueva, al omitir, o cuando menos no considerar suficientemente, el hecho clave de que el fin de las hostilidades no significa que se hayan resuelto los motivos (causas/incompatibilidades) que las generaron². Por último, conviene también tener en cuenta el modo en que se ha llegado a la fase posbélica que, como ya se ha dicho también en el capítulo anterior, puede deberse a tres razones: la victoria de una de las partes, la firma y aplicación de un acuerdo de paz, o el cansancio de las partes³. Por todo ello, como ya hemos dicho, en lugar del

² Sin embargo, hay que añadir también que en la mayoría de los casos en los que esto ocurre no se trata tanto de una cuestión conceptual como terminológica, puesto que cuando en estos textos se define y utiliza el término, se constata como, efectivamente, se están refiriendo a la fase posbélica. No obstante, ello no sólo ocurre en excelentes trabajos que de hecho han sido un marco de referencia para esta investigación [véase, por ejemplo, Brown y Rosecrance (1999); Carbonnier (1998); Collier (1999 y 2000); Kumar (1998); ICG (2001); Patrick (2000); Pearce (2000); Pugh (1998); Sanahuja (1999), o Weiss Fagen (1994)], sino que también afecta a las definiciones que quieren ser claramente instrumentales, como son las del Banco Mundial (1998a: 14), la Comisión de la UE [COM (2001) 153 final de 23.04.2001; COM (2001) 211 final de 11.04.2001], el PNUD (2000) o el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (1999: 24-25 y 2001: 38-40). Por otro lado, cabe citar también a quienes como Fisas (1998), Galtung (1998a), Grasa (2001), Lederach (1998), Osorio y Aguirre (coord.), Pérez de Armiño (1997) o Stiefel (1999) sí utilizan correctamente el concepto haciendo referencia explícita a la fase posbélica o de posguerra.

³ De hecho algunos autores, como Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999), han optado por centrar su análisis en la rehabilitación *postacuerdo de paz* (o *postsettlement* en inglés).

adjetivo *posconflicto*, en esta investigación se utilizarán como adjetivos de rehabilitación los términos *posbélica*, *posguerra* o, excepcionalmente, *posconflicto armado*.

La segunda aclaración conceptual tiene que ver con el hecho de que, a menudo, se utiliza el mismo término para denominar funciones distintas, o se utilizan como sinónimos intercambiables términos como *rehabilitación*, *reconstrucción* y *recuperación*, siendo éstos, en realidad, tareas que, aunque similares y parecidas, no son exactamente iguales. En este sentido, organismos como el Banco Mundial, la Unión Europea o el mismo Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE contribuyen a esta confusión. En primer lugar, el **Banco Mundial** denomina ***reconstrucción posconflicto*** a las acciones basadas fundamentalmente en «apoyar la transición del conflicto a la paz en un país dado a través de la reconstrucción del marco socioeconómico» (1998a: 14). La Unión Europea, por su parte, cuenta con un Reglamento (2258/96) del Consejo sobre acciones de ***rehabilitación y reconstrucción*** a favor de los países en desarrollo en el que se define tales acciones como «acciones, de una duración limitada y que deberían iniciarse lo más rápidamente posible sin menoscabar la calidad de la evaluación, [que] tendrán como objetivo contribuir al restablecimiento del funcionamiento de la economía y de las capacidades institucionales necesarias para restaurar la estabilidad social y política de los países en cuestión y satisfacer las necesidades del conjunto de las poblaciones afectadas»⁴. Asimismo, la **Comisión Europea** incorpora lo que denomina ***construcción de la paz posconflicto*** en la misma definición de *construcción de la paz*, la cual define como «acciones tomadas sobre el medio y largo plazo dirigidas a abordar las raíces de los conflictos violentos a partir de objetivos concretos»⁵. En cuanto al **CAD**, finalmente, tampoco ofrece una definición específica de *rehabilitación posbélica*

⁴ Véase DO L de 28/11/1996, p.1.

⁵ Véase en «<http://www.europa.eu.int/comm/development/prevention/definition.htm>».

sino que se limita a plantear que las operaciones de rehabilitación se solapan frecuentemente con las operaciones de ayuda (OCDE 1999: 33-34), aunque al mismo tiempo dedica todo un capítulo a la **recuperación posconflicto**, en el que establece que el objetivo de la reconstrucción posconflicto no es volver a las condiciones anteriores a la crisis, sino sentar las bases para la paz y un desarrollo sostenible (OCDE 1999: 103). Sea como fuere, cabe decir que tal confusión es comprensible ya que el propio concepto -y en consecuencia el término- de *rehabilitación posbélica* es relativamente nuevo y se encuentra en constante evolución. Veamos en qué consiste esta evolución.

De entrada, cabe poner de manifiesto que no es hasta los años noventa cuando los donantes en general, y los operadores de la ayuda humanitaria en particular, fueron interpelados seriamente sobre sus acciones en relación con la rehabilitación/reconstrucción posbélica como campo específico. En un primer momento, éstos actores se limitaban a realizar un análisis cronológico simple y tradicional en dos fases: a) el momento de la crisis propiamente (emergencia), por un lado, y b) el momento en que las tensiones se relajaban y parecía renacer la esperanza de una nueva estabilidad (desarrollo), por otro.

Esta percepción dejaba entre ambas fases una ‘zona gris’, indefinida. En este sentido, poco a poco empezó a ser habitual considerar este interfaz entre ambos estadios como un espacio intermedio que debía colmarse con método, intervenciones y financiación específicas. Esta fase intermedia fue bautizada como **rehabilitación o reconstrucción**, utilizándose a menudo ambos términos como sinónimos. No obstante, como apunta Bruno Rebelle:

«Il est difficile de dire si cet ‘entre deux’ se mesurait en unité de temps -suffirait-il d’un certain délai?-, s’il se caractérisait par un contexte spécifique -qui n’existe ni avant, ni après?-, ou s’il se traduisait par une typologie spécifique d’actions et donc d’acteurs?» (Rebelle 1997: 55).

En definitiva, en sus orígenes al menos, la rehabilitación (o reconstrucción) parecía más un concepto surgido de las necesidades

de los actores y de la urgencia de la movilización financiera de los donantes, que fruto de un análisis en profundidad de los contextos y de las prácticas sobre el terreno. Esto explicaría, probablemente, por qué hasta no hace mucho, el término más usado entre ambos haya sido el de *reconstrucción* -entendida ésta, además, casi exclusivamente en términos físicos y económicos- en detrimento del de *rehabilitación*.

Con el tiempo, y especialmente a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, fueron apareciendo algunos planteamientos críticos, sobre todo en términos conceptuales y, como consecuencia, en algunos casos también de orden terminológico. Entre estos trabajos, cabe destacar el de Gilles Carbonnier, que en 1998 puso en cuestión los paradigmas establecidos, tanto del análisis como de la *praxis* económica clásica preponderante en buena parte de la literatura sobre reconstrucción económica. En efecto, para Carbonnier:

«Some of the basic assumptions underlying traditional economic theory (e.g. rational economic behaviour of individuals) are starkly contradicted by the reality of war-torn societies. (...) some of the fundamental aspects of posconflict rebuilding have been overlooked, mainly because they do not fit into the prevailing paradigm (...). Political stability cannot be relegated to a lower priority than -and should actually prevail over- economic efficiency when designing posconflict policies, for reconstruction activities are nullified if war starts anew» (Carbonnier 1998).⁶

En otras palabras, aunque se sigue refiriendo al concepto como reconstrucción, Carbonnier asume que el análisis económico de países en guerra (o ya en fase posbélica) exige un cambio de paradigma que permita integrar cuestiones fundamentales como la

⁶ Carbonnier (1998) también pone de manifiesto algunas de las dificultades metodológicas más relevantes a la hora de estudiar situaciones en guerra. En el marco económico cabe destacar las siguientes: 1) dificultad para llevar a cabo análisis empíricos sólidos debido sobretodo a la falta de datos creíbles sobre economías en guerra; 2) los presupuestos microeconómicos tradicionales sobre comportamiento económico no pueden aplicarse en situaciones de guerra, lo que confirma la necesidad de abordar la cuestión desde una perspectiva interdisciplinar con el fin de entender el comportamiento de los individuos y los grupos. Así, además del análisis económico, son claves la ciencia política, la antropología, y otras ciencias; 3) un tercer problema es la necesidad de diferenciar los cambios socioeconómicos que pueden atribuirse específicamente a la guerra, de aquellos efectos causados de forma simultánea por otros factores (p.e. cambios en las tendencias del comercio internacional); 4) las economías en guerra no se someten fácilmente a generalizaciones puesto que todas ellas tienen características propias; y 5) además, no existe lo que podríamos llamar una tipología para el análisis de las economías en guerra, y las líneas entre situaciones de violencia esparcida, desordenes civiles, o guerra son muy difusas (tal y como hemos señalado en el anterior capítulo).

estabilidad política y la capacidad institucional necesarias para la gestión pacífica de los conflictos armados. No obstante, en nuestra opinión, y aun estando de acuerdo en esencia con esta visión, puede que tal esfuerzo se haya quedado corto, sobre todo porque no tiene en cuenta otros aspectos como la reconciliación, la resolución de las incompatibilidades de fondo y, especialmente, la transformación de los conflictos.

Otro autor también muy citado es Krishna Kumar (1997: 3), quien parece ir un poco más allá que Carbonnier al argumentar que la **rehabilitación** consta de tres elementos interrelacionados: a) restauración (tarea inmediata de, digamos, ‘reposición’, que depende del grado y naturaleza de la devastación, así como de las infraestructuras, servicios básicos sociales y funciones gubernamentales que deben ser restablecidas); b) reforma estructural (tarea que implica la mejora, transformación, o incluso desmantelamiento, de muchos de los sectores políticos, económicos, sociales y de seguridad, que existían antes y durante la guerra, con el fin de garantizar una mayor libertad política), y c) construcción (y establecimiento) de instituciones (tarea que comporta mejorar la eficiencia y, a veces, establecer *ex novo*). En este sentido, la aproximación de Kumar, por su mayor amplitud, concuerda mejor que la de Carbonnier con el marco teórico en torno a la construcción de la paz y transformación de conflictos elaborado en el capítulo anterior, y sirve a su vez de base para muchas otras de las aportaciones que se analizarán posteriormente⁷.

En definitiva, siguiendo a Kumar, el reto no consiste tanto en volver a la situación precrisis, como en abordar la creación de una nueva vida sobre las ruinas de la anterior, lo cual exige, en consecuencia, sentar las bases para evolucionar hacia una situación completamente distinta a la que originó los enfrentamientos bélicos, es decir, transformar el contexto y el marco de relaciones, para que ambos sean oportunidades de paz. Por todo ello, en esta investigación se

⁷ Véase sección 2.4.

ha adoptado el criterio de referirnos a esta tarea particular como **rehabilitación**, frente a otros términos que otras fuentes prefieren, o que cuando menos utilizan como sinónimos, como, por ejemplo, *reconstrucción* o *recuperación*⁸.

2.2. EMERGENCIAS POLÍTICAS COMPLEJAS : ESPECIFICIDADES DE CARA A LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA

Tal y como ya se ha dicho, la rehabilitación posbélica, como práctica y como concepto, se enmarca en el debate en torno a la gestión de las emergencias (acciones humanitarias) y su relación con la ayuda al desarrollo. En este sentido, antes de entrar a analizar el vínculo que existe entre las distintas ayudas, o las particularidades propias de la rehabilitación, es conveniente dedicar algunas páginas a la cuestión de las emergencias políticas complejas, así como al modo como los actores internacionales las han afrontado en los últimos años, sobre todo porque esta primera aproximación a una situación de crisis determinará qué se podrá hacer, y cómo, en fases ulteriores, con relación a la construcción de la paz y a la transformación de conflictos a medio y largo plazo.

Cabe recordar, de entrada, que las apelaciones al humanitarismo han sido especialmente frecuentes en el período posterior a 1945. De hecho, este concepto ya se encontraba explícito en la misma Carta de las Naciones Unidas, uno de cuyos ‘propósitos’ de existencia es:

«Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión» [Carta de las Naciones Unidas, 1945, Cap. 1, Art. 1 (3)].

Desde entonces, las consideraciones de ‘humanidad’ y la reflexión sobre su vínculo con el principio de soberanía han incrementado de

⁸ No obstante, cabe añadir también que en este trabajo traducimos los términos ingleses *rebuilding*, *reconstruction*, *recovery* y *rehabilitation*, todos ellos por ‘rehabilitación’ (siempre y cuando se refieran a la mencionada recuperación o establecimiento de autosuficiencia por parte de las poblaciones o comunidades).

forma amplia en cuanto al reconocimiento por parte del derecho internacional, siendo habituales las referencias a los ‘principios de humanidad’ en numerosos preámbulos de convenciones internacionales, así como en resoluciones de la Asamblea General y, de forma más genérica, en la reciente práctica diplomática⁹.

Por otra parte, desde principios de los años ochenta el número de crisis humanitarias ha pasado de entre 20 y 25 por año, aproximadamente, a unas 65 anuales en la actualidad¹⁰. Asimismo, este tipo de crisis, que afectan sobre todo a África, seguida de Asia (aunque también han sido importantes en la antigua Unión Soviética, América Latina, y el Caribe)¹¹, han ido adquiriendo unas especificidades propias de modo que se ha ido consolidando el uso de un término propio para identificarlas: emergencias políticas complejas (EPC).

En el contexto de nuestra investigación, por tanto, resulta especialmente pertinente centrarnos en dos aspectos relacionados con las EPC: a) el análisis sobre el origen y la evolución del concepto, y b) el análisis de algunas de las características de las acciones humanitarias de los años noventa y el debate en términos de gestión y resolución de conflictos. Veamos ambos aspectos.

2.2.1. Origen y evolución del concepto EPC

El término *emergencia política compleja* (EPC) surgió a partir de varias situaciones que tuvieron lugar en África en los años ochenta, aunque ganó especial preponderancia en el contexto de la Guerra del Golfo a principios de los años noventa. En 1994 Naciones

⁹ Véanse en este sentido, entre otros, los trabajos de Brownlie (1990: 28), o Ramsbotham y Woodhouse (1996: 8-32).

¹⁰ Sin embargo, el esfuerzo humanitario de los países ricos, es hoy inferior al de hace diez años. Entre 1989 y 1998 la ayuda humanitaria y de emergencia ha pasado del 0'03% al 0'02% del PIB como promedio de los miembros de la OCDE. En ese último año los donantes destinaron a este fin una cifra inferior a dos días de gasto militar mundial, y sólo 5 dólares por habitante de los países de la OCDE y año. Véase Sanahuja (2000: 85).

¹¹ Véase, por ejemplo, *The Wave of Emergencies of the Last Decade: Causes, Extent, Predictability, and Response* (Helsinki and Oxford: World Institute for Development Economics Research, International Development Centre, 1999, citado en Gross Stein 2000: 385).

Unidas consideraba «emergencia política compleja una crisis humanitaria de grandes dimensiones, de naturaleza multicausal y que requería una respuesta multidimensional»¹². Desde entonces, el concepto ha estado en constante evolución, hasta tal punto que es frecuente encontrar en muchos textos relativos a esta cuestión, que el autor o autora correspondiente empiece con una definición propia de lo que entiende por *emergencia política compleja*¹³. No obstante, al analizar dichas definiciones parece que las diferencias son más una cuestión de matiz y de redacción que de contenido mismo, puesto que todas esas definiciones suelen tener algunos componentes comunes, como los que siguen:

- 1) Las EPC son fenómenos multidimensionales en los que, además de la guerra, intervienen otras formas de sufrimiento humano vinculadas a factores económicos, sociales, demográficos y medioambientales. Estos fenómenos pueden ser tanto a largo plazo como de carácter contingente o inmediato, y asimismo pueden ser la expresión tanto de dinámicas globales como de factores locales. La alta mortalidad, los desplazamientos masivos, el sufrimiento humano y los numerosos daños extendidos a las sociedades y a las economías a que dan lugar estas crisis no son tanto el resultado de la violencia misma, como de la interacción entre esos factores y, en particular, de la violencia y la pobreza, y del hecho de que esa interacción se prolongue durante años.
- 2) Las EPC son el resultado directo de la acción humana (aunque como veremos más adelante también un desastre natural puede actuar como desencadenante o agravante de una EPC allí donde existe un conflicto armado)¹⁴.
- 3) Existe una respuesta multidimensional y masiva de ayuda humanitaria de diversos tipos.

¹² Véase Informe del Secretario General A/48/536, de 18 de Octubre de 1994, p. 23.

¹³ Este es el caso, por ejemplo, de Albala-Bertrand (2000: 215); Carbonnier (1998); Commins (1998: 11); Duffield (1994: 38); Gross Stein (2000: 385); Mackinlay (1996: 14-15); Natsios (1996: 159); OCHA (1999); Pearce (2000); Pérez de Armiño (1997), o Sanahuja (1999: 13); entre otros.

¹⁴ Tal y como pone de manifiesto Richard Longhurst (1994: 17), los términos *emergencia* y *desastre* se suelen utilizar de diferentes maneras. Una frase muy habitual es la de ambos términos hacen referencia al *desarrollo en crisis*. De modo parecido, los sociólogos suelen hablar de los *desastres* como *períodos de crisis social* (*social crisis periods*). Otras definiciones son más generales. Los desastres, por su parte, se pueden definir como hacen Anderson y Woodrow, en tanto que crisis que desbordan, al menos durante un período de tiempo determinado, las capacidades de la gente para controlar y gestionar la situación (Anderson y Woodrow 1989: 1), aunque un desastre también puede ser lo que UNICEF define como 'una situación especialmente dura de sufrimiento humano, resultado de una serie de fenómenos que pueden causar pérdidas físicas o desperfectos varios, así como una disfunción social y/o económica, y que el país o la comunidad afectados no están preparados para gestionar en solitario (UNICEF 1986: 3).

- 4) Finalmente, las EPC son crisis esencialmente políticas. Esa politización genera riesgos importantes, tanto de tipo político como militar, para la actividad de las organizaciones humanitarias, lo que supone además la necesidad de tener que resolver a menudo complejos dilemas que afectan a la propia seguridad de los trabajadores humanitarios, especialmente la de aquellos que operan bajo un mandato de neutralidad.

Por otra parte, es importante insistir en las diferencias entre las características y los diversos modos de abordar los desastres naturales y las EPC. En este sentido, cabe destacar, entre otras, la aportación al debate que hace Albala-Bertrand, a través de la revista *Third World Quarterly*. Según Albala-Bertrand (2000: 215), el impacto por un *desastre natural (DN)* es sobre todo el resultado de una interacción físicamente descompensada entre el desencadenamiento de un fenómeno natural y un sistema social, mientras que por *emergencia política compleja (EPC)* entiende fundamentalmente el resultado de una interacción físicamente descompensada entre el desencadenamiento de un evento societal (es decir, no natural) y un sistema social. En otras palabras, Albala-Bertrand sugiere que la principal diferencia entre una EPC y un desastre natural reside en el grado de endogeneidad societal entre causa y efecto, siendo esta endogeneidad total en el caso de las EPC, y solamente parcial en el caso de los desastres naturales¹⁵. Este autor enumera al menos siete elementos que claramente diferencian ambos contextos:

- 1) La naturaleza violenta de las emergencias complejas hace que las respuestas sean mucho más complejas, difíciles e inestables que en el caso de los desastres naturales. Por la misma razón, una respuesta internacional es significativamente más importante en el caso de las emergencias políticas complejas que en el de los desastres naturales, puesto que es poco probable que el conflicto violento pare sin algún tipo de ayuda internacional.

¹⁵ Creemos importante hacer notar aquí el carácter "parcialmente" endógeno del desastre natural señalado por Albala-Bertrand, puesto que si bien es cierto que en términos locales no se puede responsabilizar directamente a las instituciones (locales e internacionales) de un terremoto o de unas inundaciones, si se les puede responsabilizar de no destinar suficientes medios a prevenir y mitigar los efectos desastrosos de estos eventos. Por otro lado, a nivel global, cada vez es más necesario exigir responsabilidades a las instituciones responsables del actual modelo de desarrollo industrial promovido por el norte, claramente insostenible, y que está provocando una destrucción progresiva e irreversible en el medio ambiente, empezando por el famoso "cambio climático".

- 2) Existe significativamente más solapamiento e interacción entre emergencia, reconstrucción y prevención en un contexto de emergencias complejas que en los desastres naturales, lo que dificulta la intervención en el caso de las EPC, que es mucho más compleja e impredecible.
- 3) Las actividades de emergencia en el caso de EPC suponen un esfuerzo importante a largo plazo (éste no es tanto el caso de las situaciones de desastre natural). Ello significa a su vez, como veremos también más adelante, que la misma respuesta puede tener consecuencias muy importantes para la evolución del conflicto en sí. Así, se da la circunstancia de que, en ciertos contextos, la neutralidad de los agentes internacionales (incluidos los humanitarios) puede alimentar el conflicto, mientras que algún tipo de emergencia negociada puede contribuir a moderarlo. Desde otro ángulo, una implicación muy activa por parte de las instituciones de ayuda puede hacer que éstas sean percibidas como parciales, y pueden conllevar consecuencias de alto riesgo e impunidad. En suma, el contexto de las EPC obliga a menudo a mezclar elementos de neutralidad (o imparcialidad), por una parte, con una implicación activa, por otra, que permita a su vez establecer marcos útiles para la paz, la estabilidad y el desarrollo. Ello requerirá, por otra parte, que el personal en el terreno disponga de una flexibilidad de acción de la que no siempre es posible disponer en el corto plazo.
- 4) Existen también diferencias en cuanto al derecho al acceso a las víctimas, a cómo llegar, a la localización y a la oportunidad de la respuesta humanitaria. En el caso de los desastres naturales, el acceso no suele ser un problema importante, lo que facilita mucho la oportunidad de intervención así como la localización. En cambio, en el caso de las EPC el derecho al acceso generalmente implica negociar de forma prolongada, así como superar constantes desconfianzas, lo que afecta tanto a la oportunidad como a la localización.
- 5) En cuanto a la planificación, en el caso de los desastres naturales los problemas graves están vinculados sobre todo a la corrupción de las instituciones. En el caso de las EPC, sin embargo, el problema de fondo reside en el oportunismo propio de los tiempos de guerra.
- 6) Finalmente, a diferencia de lo que suele ocurrir en los desastres naturales, en el caso de las emergencias políticas complejas, la reconstrucción/rehabilitación debe centrarse más en transformar instituciones y hacerlas verdaderos instrumentos de gestión de conflictos, y no tanto en reconstruir físicamente o en recuperar niveles de producción, aunque, sin duda, esto sea también muy importante. Estos esfuerzos requieren también de una serie

de actividades preventivas y anticipatorias de forma que las instituciones que surjan de unas eventuales negociaciones, sean consensuadas y constituyan una garantía de que se puede conseguir un mínimo de estabilidad y que puedan prevenir asimismo la expansión de la violencia.

En definitiva, todos los puntos anteriormente mencionados nos remiten a una diferencia fundamental entre las EPC y los DN (la séptima siguiendo a Albala-Bertrand): en los desastres naturales puede haber algunas veces interferencias significativas con las sociedades, producto tanto del impacto del suceso como de las respuestas, pero estas interferencias suelen ser básicamente incidentales y generalmente no se expanden ni son de larga duración. En cambio, en el caso de las emergencias políticas complejas, muchos de los aspectos del impacto, así como sus efectos, tienen claras consecuencias sobre las instituciones (es decir, las etapas de un conflicto violento interfieren y modifican las instituciones sociales). En estas circunstancias, por tanto, la respuesta a este tipo de calamidades puede causar nuevas interferencias de tipo social, intensa y con impacto a largo plazo (Albala-Bertrand 2000: 225-6). Así las cosas, en esta investigación nos centraremos sobre todo en las emergencias políticas complejas.

2.2.2. Problemas y especificidades de las acciones humanitarias en contextos de EPC a lo largo de los años noventa

La literatura sobre la acción humanitaria y sus límites es cada vez más abundante, por lo que un análisis exhaustivo de la misma supera en mucho las pretensiones de este trabajo. Así pues, nos limitaremos aquí al tratamiento y uso de aquellas reflexiones específicas que permitan analizar los posibles efectos de este tipo de acciones sobre la fase de rehabilitación posbélica y, en especial, sobre su papel en la transformación de conflictos y en la construcción de la paz. En otras palabras, lo que centrará nuestra atención en el presente apartado son las especificidades propias de

las acciones humanitarias, en contextos de EPC, a lo largo de los años noventa.

En los contextos de emergencias políticas complejas cabe tener en cuenta dos tipos de respuestas: endógena y exógena. En este sentido, y de acuerdo nuevamente con Albala-Bertrand (2000: 216), cabe entender por **respuesta endógena** aquella que se canaliza a través de los procesos institucionales inherentes en las sociedades afectadas (se trata de mecanismos de retroalimentación formal e informal, que son parte de la maquinaria social autorreguladora, como por ejemplo familia, mercado, marcos políticos y administrativos, normas culturales, costumbres, actitudes psicológicas, hábitos, etc.). En cambio, los mecanismos de **respuesta exógena** son aquellos que se canalizan de forma *ad hoc* y externa, sin pautas, sin garantías ni procesos regulares, que se expresan en acciones, medidas y políticas que pueden cubrir de manera formal algunos déficits dejados en los procesos institucionales inherentes en las sociedades, pero que al mismo tiempo suelen evitar los canales endógenos, pueden cambiar de sentido iniciativas de actores regulares, y pueden también duplicar estructuras y/o sobreimponer estructuras alternativas.

Así las cosas, compartimos en la presente investigación la tesis de Mary B. Anderson en el sentido que, **cuando la ayuda de emergencia internacional llega a un contexto de conflicto violento (armado), ésta se convierte en parte del contexto y, por tanto, también del conflicto** ¹⁶.

En otras palabras, en el marco del debate sobre el principio de **neutralidad** o **imparcialidad** de la ayuda humanitaria, nuestro

¹⁶ En uno de sus trabajos más citados, *Do No Harm*, Mary B. Anderson busca precisamente respuestas a la pregunta de cómo pueden llevarse a cabo acciones de ayuda humanitaria y al desarrollo en un contexto de conflicto de forma que no se conviertan en instrumentos que sirvan para exacerbar aún más las tensiones y para alargar el conflicto. En este sentido, la premisa de su libro es que las agencias humanitarias disponen de una magnífica oportunidad para modelar su trabajo humanitario y de desarrollo de forma que contribuyan a aliviar el sufrimiento humano, establezcan las bases para un desarrollo sostenible económico y social, y promuevan finalmente una paz justa y duradera (Anderson 1999) [véase también UEH (Unidad de Estudios Humanitarios) (1999)].

punto de partida consiste en poner de manifiesto que, aunque la ayuda esté sujeta a un mandato de neutralidad e imparcialidad, dicha ayuda siempre tendrá consecuencias, y éstas pueden ser tanto de carácter negativo como positivo¹⁷. De hecho, incluso la **ecuanimidad** (entendida ésta como la ausencia de toma de partido respecto de las partes en conflicto, dentro de unos criterios humanitarios claramente articulados y respetados) parece difícil de poner en práctica en casos manifiestos de violación de los derechos humanos, limpieza étnica, genocidio u otros crímenes de guerra.

Por todo ello, lo que aquí nos interesa analizar no es tanto si la ayuda debe ser neutral o no, sino de qué forma la acción humanitaria contribuye a veces a prolongar la violencia y/o la guerra (o cuando menos a dificultar que se aborden las propias raíces de las disputas), así como cuáles podrían ser, también, algunos potenciales efectos positivos. Se señalan en concreto tres elementos para la reflexión: a) la ayuda humanitaria como instrumento de gestión de la emergencia, o como vehículo que tensa y prolonga el conflicto; b) la ayuda humanitaria como vehículo que fortalece la economía local, o como factor de dependencia, y c) la ayuda humanitaria como instrumento de fortalecimiento de la sociedad civil, o como instrumento al servicio de los ‘intereses occidentales’. Veámoslos a continuación.

La ayuda humanitaria: entre la prolongación del conflicto y la gestión de la emergencia

Tal y como señala el CAD (OCDE 1999: 67-70), tanto los donantes como las agencias y organizaciones cívicas encargadas de la gestión

¹⁷ Con relación al debate en torno a si la acción humanitaria debe ser neutral o no, cabe poner de manifiesto que mientras los defensores de la neutralidad como principio de la ayuda humanitaria argumentan que es necesaria porque les permite mitigar la violencia gracias a que son testigos sobre el terreno (aunque los son porque no incomodan a las partes) y, además, les permite mediar entre las partes (Berry 1997), sus críticos, sin embargo, alegan que el contexto de la ayuda humanitaria y de emergencia ha cambiado radicalmente y que la neutralidad apolítica supone una «useful fiction but no longer a viable option» (Gross Stein 2000: 401). Así mismo, situándose en un término medio el presidente del Consejo Internacional de MSF arguyó en Oslo, en el momento de aceptar el Premio Nobel de la Paz en nombre de esta organización: «the humanitarian act is the most apolitical of all acts, but if its actions and its morality are taken seriously, it has the most profound of political implications» (Orbinsky 1999).

de los recursos deben ser conscientes de que, aun cuando se intente que la ayuda sea imparcial, lo cierto es que, tanto en su alcance como en sus fines, lo más habitual es que ésta favorezca a algunas de las partes en conflicto más que a otras. Lo paradójico, no obstante, es que a menudo las partes más favorecidas son, precisamente, las que más interés tienen en que el conflicto armado, o cuando menos la tensión, se prolongue. En este sentido, Mary B. Anderson enumera algunas de las formas de cómo la acción humanitaria proporciona a veces mensajes y valores que endurecen, prolongan y exacerbaban el conflicto armado:

- 1) *Armas y poder*. Cuando las agencias protegen su trabajo con guardas armados, el mensaje que reciben quienes están en la zona es que es legítimo que las armas definan quien tiene derecho a recibir ayuda de alimentos y medicamentos, y que la seguridad depende de las armas.
- 2) *Falta de respeto, desconfianza y competencia entre las agencias de ayuda*. A menudo las agencias y ONG hablan mal las unas de las otras, de forma que el mensaje es que no es necesario cooperar con quienes no nos gustan (lo que obviamente deslegitima el apelar al entendimiento entre grupos enfrentados).
- 3) *Trabajadores humanitarios e impunidad*. A menudo los trabajadores humanitarios trabajan en condiciones extremadamente duras y peligrosas. La presión que reciben puede llevarles al agotamiento físico y emocional. Ello hace que a veces, por ejemplo, los trabajadores humanitarios usen los coches oficiales para irse de vacaciones aunque la gasolina sea un bien caro y escaso, o que organicen fiestas con suministros humanitarios, o con buena comida y cerveza, mientras la ayuda humanitaria es escasa y la gente dispone de pocas oportunidades de fiesta. El mensaje, aquí, es que quien controla los recursos, los puede utilizar como le convenga, incluso para satisfacer sus propios caprichos.
- 4) *Valores distintos para distintas vidas*. Las agencias tratan a menudo de forma distinta a los trabajadores locales que a los expatriados (p.ej. en cuanto a sueldos). Ello conlleva un mensaje de desigualdad, y de que la vida de los expatriados vale más que la de los locales.
- 5) *Falta de poder*. Una frase recurrente en el terreno es: «Yo no puedo hacer nada para cambiar esto, es un error de la sede (o de los donantes, o de la gente local, o de los señores de la guerra). Dado que no lo controlo todo, no soy responsable por el impacto de mis limitadas acciones».

El mensaje implícito es de la no responsabilidad sobre las acciones.

- 6) *Beligerancia, tensión y sospechas*. Cuando los trabajadores humanitarios están nerviosos por los acontecimientos del conflicto (p.e. preocupados por su propia seguridad) a menudo actúan de forma que puede incrementar la tensión. A veces, cuando se llega a los llamados '*checkpoints*' asumen actitudes a la defensiva y agresivas: «No puedes detenerme, ¿no ves que soy de...?». El mensaje implícito es: «Yo tengo el poder, no tu».
- 7) *Publicidad*. Cuando las agencias, sobre todo en las sedes, utilizan determinadas imágenes de la guerra para recoger simpatías o fondos, pueden estar alimentando la demonización de un grupo determinado¹⁸.

Por otra parte, cuando las agencias de ayuda asumen la responsabilidad de responder a las necesidades civiles de supervivencia (alimentos, refugio, etc.), una de las posibles consecuencias es que los señores de la guerra (*warlords*) se desresponsabilicen de ese tipo de cuestiones, y definen sus funciones sólo en términos de control militar. Las agencias de ayuda pueden encontrarse así 'legitimando' a los señores de la guerra, o a determinados regímenes, a través del pago de tasas o impuestos para distribuir la ayuda.

En definitiva, el reto parece que no radica tanto en actuar de forma neutral o imparcial como hacerlo de forma ecuánime. Es decir, el objetivo debiera ser que la ayuda se facilite de forma que ninguna de las partes en conflicto pueda aprovecharse de ella para acumular una ventaja político-militar. Aunque, como ya se ha dicho, ello tampoco resulta nada fácil, y se precisa de una profunda comprensión de las dinámicas locales, nacionales, regionales e internacionales del conflicto¹⁹. En este sentido,

¹⁸ Todo ello, sin embargo, no significa que el perfecto trabajador humanitario sea el que colabora con todo el mundo, que siempre está al final de la cola de vehículos en una evacuación, que nunca hace fiestas ni se relaja para identificarse completamente con los receptores de la ayuda... Este perfil, efectivamente, parece más bien algo irreal. De acuerdo con Anderson (1999: 60), en cambio, una visión más realista de la cuestión puede ser que, efectivamente, las personas que trabajan en el campo de la ayuda acostumbran a ser personas motivadas por un sincero sentimiento de ayudar. Sin embargo, hay que tener en cuenta también que las circunstancias pueden alterar las *actitudes*. Cuando los trabajadores humanitarios son engañados, amenazados, o se les falta el respeto, cuando están exhaustos o sometidos a mucha presión, entonces su rendimiento, positivismo y actitud transformadora se ve seriamente afectada, lo que muchas veces conlleva que se acaben distanciando ellos mismos de aquellos a quienes quieren ayudar. En cuanto a la *seguridad*, por lo demás, la experiencia parece demostrar que la que es más eficaz es la que proviene de la protección comunitaria. Efectivamente, cuando la comunidad valora la vida y el compromiso de los trabajadores humanitarios, entonces les proporciona seguridad.

¹⁹ En concreto, Anderson explica como, para evitar los robos, muchas agencias reparten la ayuda de improviso, y nunca repitiendo el sitio. Otra opción es anunciar por radio, TV o megáfonos el reparto de ayuda de forma que los destinatarios estén atentos y vigilen ellos mismos a los posibles ladrones. Finalmente, también se puede deteriorar de alguna forma el producto de ayuda de forma que su valor de mercado descienda y desincentive el

cabe destacar nuevamente la aportación al debate teórico-práctico de Mary B. Anderson (1999: 39-42), quien recomienda, entre otras cosas, supervisar atentamente la ayuda externa para identificar las repercusiones contraproducentes y aprovechar las fuerzas, grupos y entidades políticas que están a favor de la paz y de la reconciliación a largo plazo.

En otro plano, cabe también poner de manifiesto el hecho de que cada vez existen más dudas sobre si lo que ha venido en llamarse insurgencias de los señores de la guerra puede resolverse mediante simples negociaciones entre las partes, aunque éstas cuenten con una mediación internacional y con una presencia militar internacional ‘consentida’ sobre el terreno, en forma de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y con mandato de Naciones Unidas, si no existe al mismo tiempo algún tipo de elemento coercitivo (económico, militar o político) que obligue a las partes a llegar a un acuerdo. En otras palabras, cada vez es más frecuente que los acuerdos que marcan el final de una fase armada en este tipo de contextos sean, o bien el resultado de una victoria militar de una de las partes, o bien debidos a que una intervención militar de carácter internacional, generalmente comandada por la OTAN, ha obligado a las partes a negociar.

No obstante, en ambos casos las consecuencias con relación a la posibilidad de afrontar la transformación de conflictos y la construcción de la paz a largo plazo quedan altamente condicionadas. En este sentido, autores como David Shearer (1997: 845-60), Janice Gross Stein (Gross Stein 2000) o Tom Woodhouse (2000: 8-26), entre otros, insisten en la necesidad de examinar, y entender mejor, los límites y las posibilidades de las estrategias basadas en una presencia militar internacional sobre el terreno que cuente con el consentimiento de las partes en conflicto. En concreto, Gross Stein recomienda que, dado que en esos contextos uno de los aspectos que facilita el control militar de la zona por parte de los

robo. En Somalia, por ejemplo, se repartían las mantas cortadas por la mitad, la gente las podía coser de nuevo, pero su valor de venta había bajado mucho. Otra opción es agujerear los sacos de grano, la persona que lo recibe sólo tiene que tapar el agujero con la mano, pero se hace más difícil que un grupo de ladrones quiera robar los sacos y meterlos en un camión, ya que el grano se esparciría. Finalmente, en un país africano, se repartieron algunas radios entre mujeres para promover que escucharan programas de salud. Las radios fueron repetidamente robadas por los hombres, hasta que un día la agencia humanitaria decidió pintar las radios de rosa cantón, lo que desincentivó el robo [véase Anderson (1999: 39-42)].

señores de la guerra es la ausencia de una fuerza de seguridad pública (militar) internacional que lo impida, entonces, en esas circunstancias (y sólo en esas), Naciones Unidas debería considerar la posibilidad de contratar personal de seguridad entrenado profesionalmente, independientemente de su origen nacional, que a diferencia de las actuales misiones de mantenimiento de la paz debería ser responsable ante su contratante y no ante ningún gobierno, y que tendrían por misión proporcionar seguridad a la ayuda humanitaria (2000: 405)²⁰. En un sentido similar, Woodhouse (2000: 14), basándose a su vez en Guy Vassall Adams (1994) y Eriksson (1997) (ambos estudios relativos a la crisis de Ruanda de mediados de los noventa), argumenta que, en el corto plazo, los Estados miembros de Naciones Unidas con mayor capacidad militar deberían proporcionar formación, entrenamiento, apoyo logístico y financiero para desplegar rápidamente y bajo los acuerdos pertinentes tropas de Naciones Unidas. En el largo plazo, sin embargo, tanto Vassall-Adams como Eriksson recomiendan que las acciones de Naciones Unidas se refuercen con unidades de acción rápida, ya sea bajo el mando directo de Naciones Unidas, ya sea bajo el mando de otra organización regional como OUA o OEA, pero siempre con el apoyo y aval de Naciones Unidas. Ambos informes también claman en favor de un concepto de mantenimiento de la paz ‘más duro’, aunque enmarcado en la categoría de formas no coercitivas de gestión de conflictos, que a través de la definición de procedimientos estándar de operaciones para misiones de Naciones Unidas, otorgue a estas misiones las capacidades y los recursos necesarios para proteger a la población civil de ser amenazada por la violencia política.

La ayuda humanitaria: entre la promoción de una cultura de la dependencia y el fortalecimiento de la economía local

²⁰ Este aspecto fue considerado especialmente en Ruanda. En otoño de 1994 Naciones Unidas recibió una propuesta de una compañía británica que ofrecía formación y apoyo a las tropas zaireñas con el fin de arrebatar el control de los campamentos a las milicias. La idea recibió el apoyo de un miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero el resto de miembros rechazó la idea basándose tanto en el coste como en los principios: utilizar una empresa de seguridad privada para llevar a cabo una responsabilidad pública internacional era, según estos Estados, erróneo. Ninguno de los Estados rechazantes, sin embargo, ofreció tropas y recursos cuando el secretario general de Naciones Unidas se lo pidió [mencionado en Gross Stein (2000: 405) nota a pie de página núm. 82].

En segundo lugar, algunas de las críticas al modelo clásico de ayuda humanitaria se basan en que ésta tiene consecuencias negativas para el desarrollo, retira la iniciativa y la responsabilidad de las partes locales, y mina la economía local²¹. En concreto, Mark Duffield advierte sobre que (la negrita es nuestra):

«Les situations d'urgence défont les conceptions habituelles du développement: processus normatif d'évolution se fondant sur l'hypothèse de l'universalité du progrès social, pour conduire de la pauvreté et la vulnérabilité à la sécurité et au bien-être. S'inscrivant dans l'idée de développement, le dispositif de l'aide internationale s'est retrouvé impuissant et désamparé devant la montée des crises. Car **la crise est au coeur même des structures politiques, sociales et économiques et les tensions prolongées, provoquées par les inégalités socio-économiques et les pratiques prédatrices, induisent la résistance des populations locales à ces évolutions qu'elles ne contrôlent pas**» (Duffield 1997: 35).

Por otra parte, en relación con el impacto de la ayuda sobre la economía, Carbonnier (1998) sostiene que:

- 1) es probable que se precise ayuda externa para restaurar el acceso a los recursos alimentarios básicos, sin embargo la ayuda alimentaria a menudo provoca presiones sobre los precios de la producción local, lo que desincentiva a los productores locales;
- 2) la presencia foránea masiva contribuye a incrementar los precios del alojamiento, los servicios, la tierra, o el trabajo cualificado. La aparición repentina de agencias, con personal expatriado y ayuda exterior, lleva a un proceso creciente en el que los recursos y las cualidades profesionales se van alejando cada vez más de aquellos sectores clave -sobre todo la agricultura, manufactura y los servicios públicos- mientras que hacen florecer el sector servicios basados en la ciudad;
- 3) los recursos financieros extranjeros y las condiciones de préstamo barato pueden favorecer las operaciones crediticias, sin embargo el hecho de que la mayoría de las veces los intermediarios no sean locales hace que se pierda la oportunidad de canalizar los ahorros domésticos hacia sectores necesitados, especialmente áreas rurales;
- 4) los tipos de intercambio tienden a encarecerse debido a los flujos masivos de ayuda, así como al incremento de demanda de la moneda local. Mantener demasiado tiempo el tipo de cambio sobrevalorado puede afectar negativamente tanto a las exportaciones como al crecimiento;

²¹ Véanse para esta cuestión los trabajos de Anderson (1999: 46-9); Duffield (1997: 35); Gross Stein (2000: 393-4); Harvey (1997); Howell y Pearce (2001); OCDE (1999: 12), o Pearce (1998 y 2000).

- 5) si los gobiernos usan los fondos de apoyo a la importación para reducir el déficit fiscal (y no para aumentar el gasto público), entonces este tipo de fondos pueden ayudar a controlar la inflación o, incluso, pueden ser deflacionarios²².

Así pues, algunos analistas insisten en que la emergencia y el desarrollo deberían abordarse a un tiempo, simultáneamente, incluso aunque la violencia esté activada, si no se quiere fomentar una cultura de la dependencia y, sobre todo, si lo que se quiere es que la población afectada avance lo más rápidamente posible hacia la paz. En concreto, Mary B. Anderson (1999: 42-6) aporta algunos ejemplos sobre qué hacer para que no se den estos efectos negativos:

- 1) Las ONG que contraten personal local deberían facilitar la formación de esas personas para que les ayude a encontrar trabajo cuando la agencia se marche.
- 2) Los sueldos que paguen las agencias al staff local deberían ser decentes. Además, podrían garantizar un pago adicional en el momento de su retirada, o un *bonus* si se declara la paz.
- 3) Cuanto mayor sea la base comunitaria que gestione los recursos, más difícil será que los llamados 'aprovechados de la guerra' saquen beneficios. En este sentido, Mary B. Anderson (1999: 46-9) también sugiere que, para evitar exacerbar las tensiones entre grupos locales, las agencias humanitarias deben fomentar la discusión sobre el diseño y la implementación de sus programas a través de comités locales de forma que se discutan públicamente los criterios de distribución de la ayuda, basándose en que, para que alguien gane, todos deban ganar²³.
- 4) Por último, es preciso recordar que la gente suele preferir ser independiente que depender de la ayuda.

La ayuda humanitaria: entre la instrumentalización occidental y el fortalecimiento de la sociedad civil local

En tercer lugar, se constata en la literatura un cierto grado de acuerdo en que la dimensión más arraigada del conflicto sólo puede ser resuelta a través de un proceso a largo plazo en el que se creen las bases de una

²² Véase además Anderson (1999: 42-6), y Buchanan-Smith y Maxwell (1994: 2-16).

²³ Defendemos aquí la utilización del término *implementación* (al menos como sinónimo válido de *puesta en práctica*) puesto que a pesar de ser claramente un anglicismo ha ido acomodándose en la oratoria humanitaria, por lo que es ya un concepto dotado por sí mismo de contenido y fácil de comprender por quien lo oye, lo lee, o lo utiliza. Se trataría por tanto de un caso similar al de las ONG, en el que la práctica de su uso se ha impuesto a la rigurosidad de su significado.

sociedad civil activa y fuerte que sea capaz de construir y legitimar un buen gobierno²⁴. En concreto, Alan Fowler y Kees Biekart se expresan de la siguiente forma:

«La idea de que ‘la pobreza [además de] la ausencia de medios materiales [...] es también la falta de acceso al poder’ conduce a las organizaciones a considerar el desarrollo como un proceso de cambio en el que las personas (pobres) identifican objetivos comunes y trabajan juntas para responsabilizarse y adquirir un acceso más igualitario a los recursos. Para lograr este objetivo es preciso garantizar los derechos humanos, y los pobres deben conseguir el espacio y la capacidad para organizarse, fortaleciendo de este modo la sociedad civil» (Fowler y Biekart 1998: 156).

No obstante, existen también algunas discrepancias sobre cuál es la mejor forma de potenciar y fortalecer esta sociedad civil. De entrada, cabe poner de manifiesto algunos de los planteamientos ‘críticos’ con esta aproximación internacional a la gestión de los conflictos ‘ajenos’. Así, Christopher Clapham, por ejemplo, sugiere que en años recientes la comunidad internacional ha estado interviniendo de forma activa en numerosas guerras civiles, y que en el proceso de dichas intervenciones ha ido articulando un mecanismo estandarizado de resolución de conflictos que ha sido aplicado de forma universal. De hecho, aunque Clapham no pretende aportar una crítica general a la resolución de conflictos, ni tampoco ofrecer unas directrices para lo que podría ser una política general, sí sugiere, basándose en lo que ocurrió en Ruanda en 1994, que deberíamos ser más sabios a la hora de ejercitar el uso de estrategias de intervención en guerras civiles. Su argumento central es que el modelo de resolución de conflictos puede ser inherentemente imperfecto. En palabras del propio Clapham:

«[...] the articulation and implementation of a formula puts in place a *political* settlement which provides on-going support for the solution that has been reached. Such a settlement is unlikely, save in the most exceptional cases, to bring with it the definitive resolution of the underlying sources of conflict. It must however at least encompass a ‘pact’ which is accepted by the major power-holders, and which can if necessary be imposed on those who might disrupt it.» (Clapham 1998: 209).

²⁴ Véanse para este apartado los trabajos de Alvarez y Martín (1998); Anderson (1999: 42-6 y 2000); Anderson y Woodrow (1998); Arnold (2000); Bendaña (1996); Buchanan-Smith y Maxwell (1994: 2-16); de Soto y del Castillo (1994); European Center for Conflict Prevention (1999); Fowler y Biekart (1998); Goodhan y Chamberlain (1998); Gross Stein (2000: 394-6); Harvey (1997); Howell y Pearce (2001); OCDE (1999 y 2001); Pearce (1998 y 2000); Rotberg (1996); Schar (2000), o Smillie (2001).

Otro de los considerados autores críticos, Mark Duffield, coincide con Clapham en que las prácticas de la resolución de conflictos pueden verse como partes de un discurso deslegitimador global que permite la regulación por parte de occidente de la política del tercer mundo. En este sentido, las críticas específicas que hace Duffield son:

- 1) Que la forma de entrenamiento para llevar a cabo la resolución de conflictos, y que consiste en una inmersión en el modelo 'sociopsicológico del conflicto', se parece más a un adoctrinamiento²⁵.
- 2) Que la concentración sobre la ruptura de comunicación y los errores individuales presupone que toda la gente en una situación de conflicto es tan mala como los demás. Ello significa, además, que los perpetradores de la violencia política quedan absueltos de la culpabilidad (la paz se sitúa en el modelo por encima de la justicia).
- 3) Que la resolución de conflictos, junto con los programas de ayuda y desarrollo, son una forma de imperialismo según el cual el discurso humanitario occidental y de la democracia liberal tiene como efecto la descalificación de los proyectos de política local por inadecuados o por insuficientes.
- 4) Por último, Duffield, considera que en sociedades fragmentadas, politizadas, y basadas en economías sumergidas o predatoras, no cabe un modelo de sociedad civil separado de un Estado centralizado -simplemente no hay sociedad civil a la que fortalecer- (Duffield 1998).

Otro analista que argumenta en una línea similar es David Keen, para quien:

«war and famine do not stand out from normal social relations; they are simply a 'deepening' of exploitative processes» (Keen 1994, citado por Gross Stein 2000: 397).

Así las cosas, de estos planteamientos parece desprenderse la conclusión de que, en realidad, lo que conviene hacer es reducir, o incluso acabar

²⁵ Para Duffield la aproximación de la resolución de conflictos es, en su totalidad, cuestionable, debido sobre todo a que las bases en las que se asienta (que según él corresponden a un modelo sociopsicológico) asumen que la armonía funcional es el estado natural, y que el conflicto es una aberrante e irracional disfuncionalidad. Desde esta perspectiva, el modelo también asumiría que los orígenes del conflicto radican en malentendidos localizados, en la ignorancia y en los desacuerdos que después pueden llevar a la guerra. Así, las intervenciones de resolución de conflictos pretenden retirar los malos entendidos y restaurar la armonía funcional a través de una variedad de estrategias: 1) el uso de la diplomacia multivía para potenciar un proceso de paz a través de los esfuerzos de actores internacionales, regionales, estatales y locales, donde el objetivo final del proceso de paz es una sociedad civil plural y fuerte; 2) las instituciones plurales se encuentran motivadas a través de la distribución de recursos a pequeña escala con el fin de animar a la cooperación en proyectos conjuntos, promocionar los proyectos multiculturales, etc., y 3) el uso de las 'intervenciones psicológicas' dirigidas hacia el restablecimiento de la confianza entre grupos Duffield (citado en Woodhouse 2000: 12-13).

con la presencia de humanitarios externos, de forma que no quede más remedio que crear contratos con los locales, y que sean ellos mismos quienes resuelvan sus diferencias. En otras palabras, estas aproximaciones sugieren que debe acabarse con cualquier tipo de injerencia externa²⁶.

Frente a estos planteamientos 'críticos', no obstante, otros autores, como Tom Woodhouse (de la Universidad de Bradford), consideran que la comunidad internacional no debe asumir un rol de observador pasivo ante las violaciones de los derechos humanos. En este sentido, Woodhouse basa su tesis en que está aumentando el número de personas con larga experiencia en acciones de mantenimiento de la paz que recorren a técnicas de resolución de conflictos para diseñar y llevar a cabo sus tareas, lo que permite desarrollar estrategias de intervención que procuren tener en cuenta las causas profundas de los conflictos. Por otra parte, Woodhouse también defiende que trabajar en zonas de conflictos se convierte en un proceso complejo en el que hay que complementar inducciones coercitivas con otras positivas; en el que hay que complementar la contención militar con el papel de la emergencia humanitaria; y, finalmente, en el que debe promoverse la acción cívica para reconstruir sociedad, económica, política y socialmente. En suma, Woodhouse, considera que el esfuerzo de la investigación en la resolución de conflictos debe centrarse en fortalecer las instituciones de la comunidad internacional para que éstas puedan gestionar y resolver los conflictos armados actuales a través de medios no violentos (Woodhouse 2000: 17-8).

Asimismo, en esta línea argumentativa (es decir, a favor de la ayuda internacional en la gestión y resolución de conflictos, pero condicionada al desarrollo de una sociedad civil local fuerte, dinámica e independiente) cabe situar a quienes apuestan por un mayor nivel de asociación (*partenariado*) entre ONG progresistas del Norte y del Sur que fuerce a los gobiernos a rendir cuentas sobre sus (ir)responsabilidades políticas. Por otra parte, teniendo en cuenta que un problema mayor que afecta a la

²⁶ Tal y como veremos al abordar el estudio de caso, otro autor que sigue esta aproximación para analizar el caso concreto de la rehabilitación en Bosnia y Hercegovina es Malcolm Chandler (1998).

credibilidad de quienes aportan la ayuda es que existe un déficit importante en cuanto a la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de muchos de estos actores humanitarios, el reto debería consistir en este sentido en: a) fomentar que se lleve una contabilidad auditada y exacta de sus actividades; b) garantizar que se hacen evaluaciones de los efectos de la acción humanitaria, y c) rendir cuentas sobre los programas y los resultados, no sólo ante los donantes (públicos y privados), sino sobre todo ante la población afectada y receptora de la ayuda. En este sentido, es pertinente señalar el esfuerzo que algunas ONG están haciendo para reducir al mínimo los efectos negativos de sus acciones desarrollando un amplio proceso de autorregulación de estas organizaciones de socorro y desarrollo, que descansa sobre dos instrumentos fundamentales que forman parte del llamado **Proyecto Esfera**²⁷: a) el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre, y b) la Carta Humanitaria.

En suma, es importante hacer notar el riesgo que supone vincular de una forma demasiado estrecha la ayuda de emergencia como proceso y la resolución de conflictos como resultado. La resolución de conflictos, así como el fortalecimiento de la sociedad civil y el establecimiento de buen gobierno (*good governance*), cuando tienen éxito, son el resultado de un proceso complejo todavía pobremente cartografiado y entendido, y sobre el que no existen ni fórmulas mágicas ni manuales. Es poco razonable, por tanto, esperar que la ayuda de emergencia consiga resolver el conflicto por sí misma, sin contar con otros aspectos de la ayuda, en especial la destinada a abordar la rehabilitación posbélica (y a la inversa). De ahí que, en el marco de nuestra investigación, sea pertinente revisar el debate en torno a la vinculación entre la ayuda de emergencia,

²⁷ Véase el documento completo en «<http://www.sphereproject.org>». En concreto, el *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre* 1994, compromete a sus firmantes con los principios humanitarios básicos, con estándares profesionales elevados, y con enfoques operativos basados en el eje vulnerabilidad-capacidad. Véase texto completo en «<http://www.ifrc.org/publicat/conduct>». Por su parte, la 'Carta Humanitaria' reafirma los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH), del Derecho de los Refugiados y de los Derechos Humanos, y los traduce en normas mínimas. A través de estos últimos, las organizaciones de socorro y desarrollo se comprometen a brindar servicios con un nivel de calidad coherente con los principios que legitiman su acción, y establecen parámetros definidos para la rendición de cuentas.

rehabilitación y desarrollo, cuestión a la que dedicamos la siguiente sección.

2.3. LA REHABILITACIÓN POSBÉLICA Y LA VINCULACIÓN ENTRE EMERGENCIA (SOCORRO)-REHABILITACIÓN -DESARROLLO (VARD): DEL CONTINUUM AL CONTIGUUM DE LA AYUDA

Llegados a este punto, parece claro que la emergencia, la reconstrucción, la rehabilitación y la cooperación al desarrollo constituyen aproximaciones distintas, motivadas por tener que hacer frente a problemas y fases también distintas, no necesariamente consecutivas cronológicamente, aunque sí interconectadas. El punto en común es que, según la doctrina actual, todas esas tareas tienen dimensiones estructurales, sociales, económicas, institucionales y políticas. Por tanto, no se puede afirmar que sean tareas totalmente desligadas las unas de las otras, aunque, no obstante, sí cabe aceptar en cada una de ellas, una cierta especificidad, como veremos a continuación.

De hecho, durante años se ha alegado que la separación nítida entre la asistencia para el desarrollo y la ayuda humanitaria que se otorga en situaciones de emergencia (más popularmente conocido como *relief* o socorro) respondía a la necesidad de asegurar la neutralidad de esta última, ya que la ayuda al desarrollo, cuya institucionalización coincidió con la guerra fría, era generalmente otorgada por los gobiernos y casi siempre solía estar motivada por los intereses económicos, políticos, estratégicos y de seguridad del donante²⁸. Esta separación conceptual, por otra parte, se ha visto también reforzada en el terreno operativo por

²⁸ En este sentido, y de acuerdo con Sanahuja (1999), la forma en la que se concibe el proceso de desarrollo y las situaciones de emergencia no ha sido ajena al positivismo que impregna el pensamiento occidental, y en particular a la tradición dominante en las ciencias experimentales y en las ciencias sociales. En los enfoques dominantes en estas últimas, se ha considerado que el cambio social y económico que encierra todo proceso de desarrollo responde a pautas relativamente uniformes, lineales, ordenadas y predecibles, en las que es posible identificar distintas 'etapas' y una serie de relaciones de causalidad que responden a lógicas y criterios racionales. Estos supuestos sustentan metodologías de planificación e intervención en la realidad ampliamente utilizadas por las organizaciones de cooperación al desarrollo, como el *Enfoque del Marco Lógico* (EML). Este método, basado en una impecable lógica cartesiana, trata de aislar los elementos que constituyen una realidad dada, identificar las relaciones de causalidad que intervienen en la misma, y a partir de esas relaciones, inducir procesos de cambio que se suponen controlables, y que conducirán a unos resultados previstos de antemano. Así, la principal crítica que se ha hecho contra este método es su incapacidad de aprehender la complejidad; su rigidez, que le impide adaptarse a las circunstancias cambiantes que caracterizan los procesos de desarrollo, y la 'ilusión de control' que se deriva de su pretensión de iniciar procesos de cambio relativamente aislados de un contexto por naturaleza muy volátil y que interactúa permanentemente con los elementos que integran el proyecto.

razones que tienen que ver con dos aspectos: 1) la separación administrativa y/o la especialización funcional que existe en el seno de muchas organizaciones de cooperación entre ‘desarrollistas’ y ‘humanitarios’ (que hace que muchos organismos de donantes hayan tenido durante años departamentos diferentes para abordar estas cuestiones, lo que implica presupuestos, reglamentación, marcos temporales, personal y medios logísticos igualmente separados), y 2) la creciente influencia de los medios de comunicación sobre las decisiones de los donantes (la mayoría gobiernos u organismos intergubernamentales), quienes de una forma creciente prefieren financiar operaciones a corto plazo que tengan un gran impacto mediático (el llamado ‘efecto CNN’). Mark Duffield, entre otros, se lamentaba ya en 1994 de que:

«It is not relief practice *per se* that is the problem but the systemic crisis that it ineffectively addresses. The linking debate is primarily an argument over resources, a defensive move by an institutional interest which fears for the object of its existence» (Duffield 1994:40).

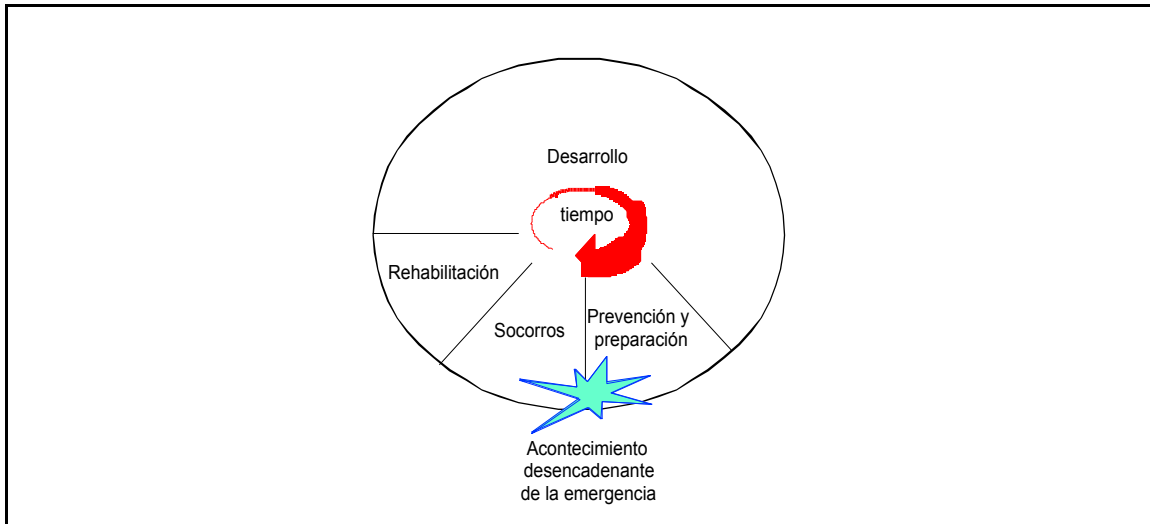
Además, según este planteamiento secuencial de las labores de ayuda y desarrollo (conocido como ‘*continuum* humanitario’), en un contexto de guerra abierta la ayuda al desarrollo, y en concreto la reconstrucción y la rehabilitación, debían suspenderse hasta que terminase la fase bélica, debiéndose centrar todos los esfuerzos en la acción de emergencia. Así pues, según esta aproximación, invertir en rehabilitación y fomentar el desarrollo en situaciones de guerra era una pérdida de recursos y esfuerzos.

No obstante, son legión los analistas que han criticado duramente este planteamiento secuencial, de forma que ya en la fase final de la guerra fría, y como uno de los efectos de las crisis sistémicas propias de esta etapa (en respuesta a los límites propios de las llamadas emergencias políticas complejas), cabe constatar un creciente interés por vincular las estrategias de emergencia, rehabilitación y desarrollo²⁹. Por otra parte, a lo

²⁹ Véanse los trabajos en relación a esta cuestión de Anderson (1999a); Anderson y Woodrow (1989, 1991); Brigaldino (1996); Carbonnier (1998); Commins (1998); Duffield (1994); Eriksson (1997); Longhurst (1994); MacRae (1995: 672-3); Maxwell y Buchanan-Smith (1994); Pérez de Armiño (1997: 30); Pugh (1998); Roche (1998:21); Sanahuja (1999); Seaman (1994) y o Stewart y FitzGerald (2001) entre otros muchos autores. Muchas de estas reflexiones, por otra parte, han sido también recogidas en la definición de políticas de instituciones como el CAD (OCDE 1999 y 2001) o la misma Comisión Europea (COM (2001) 153 final de 23.04.2001).

largo de su evolución, el concepto ha recibido varios nombres: *continuum* entre emergencia-rehabilitación-desarrollo (véase gráfico 2.1), interfaz entre socorro y desarrollo, estrategias de socorro-desarrollo y, más recientemente, ‘*contiguuum*’ entre emergencia, rehabilitación y desarrollo.

Gráfico 2.1: La visión secuencial del ‘ *continuum* humanitario’



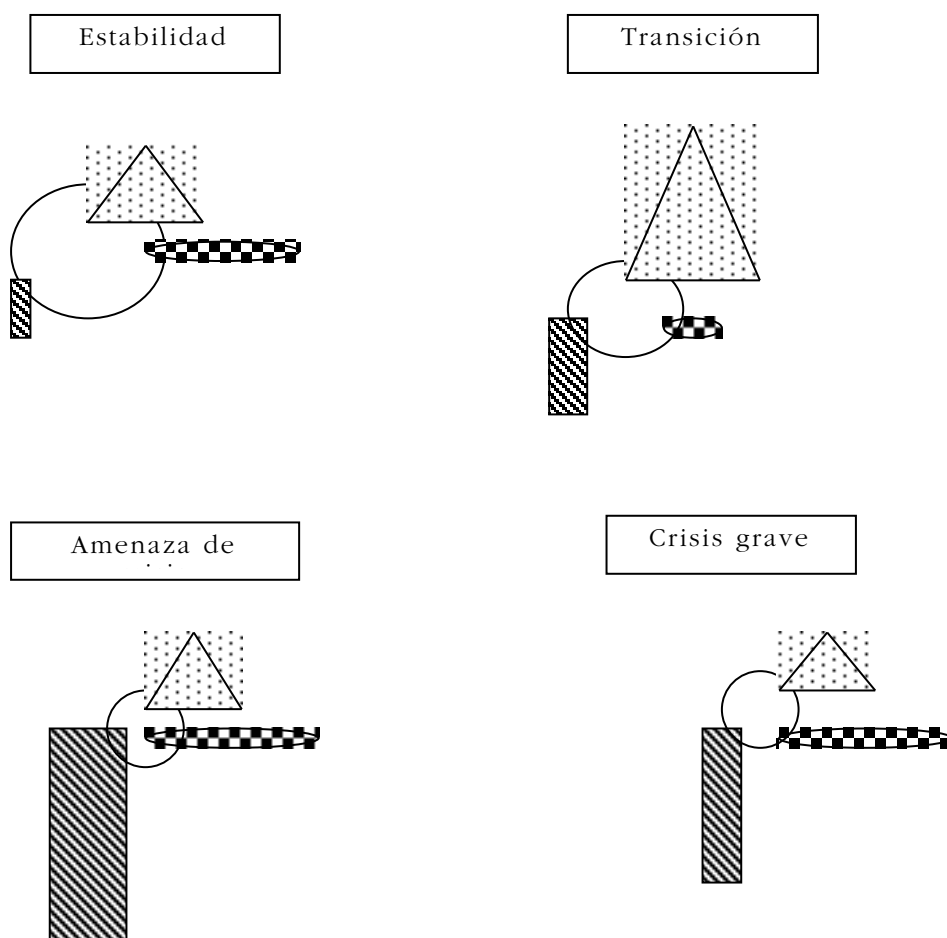
Fuente: Sanahuja (1999).

En suma, lo que se presenta a continuación, a modo de ejemplos representativos, son algunos de los análisis que más han influido en el desarrollo intelectual y práctico de esta cuestión. Los trabajos se han agrupado en tres grupos en función de la perspectiva predominante: a) los que pueden enmarcarse en la perspectiva del desarrollo; b) los que surgen a partir de la evaluación de acciones de emergencia (Eriksson 1997, sobre los Grandes Lagos) o de rehabilitación postbélica (*War-Torn Societies Project*), y c), finalmente, los que proceden de organismos internacionales y grandes donantes (CAD, Unión Europea/Comisión Europea, Banco Mundial, Naciones Unidas).

2.3.1. *Análisis y propuestas desde la perspectiva del desarrollo*





Entre los primeros trabajos que pusieron de manifiesto la necesidad de superar la visión cronológica de emergencia (o socorro)-desarrollo en el terreno operativo, cabe destacar las aportaciones del consorcio anglosajón ACCORD³⁰. Tal y como se puede constatar en el gráfico 2.2, la originalidad de los trabajos de conceptualización realizados por parte del consorcio ACCORD reside en la demostración de que es posible, y deseable, adaptar en proporciones variables cuatro tipos de estrategias que se dan en situaciones de estabilidad, transición, amenaza de crisis, y crisis grave.

Gráfico 2.2: La ayuda en su contexto



³⁰ Véase el documento de ACCORD *Être opérationnel dans la turbulence*, Document RAPP en <http://www.accord.org>. Existe una versión resumida en Rebelle (1997: 62-63).

Los símbolos representan distintos tipos de ayuda de acuerdo con:

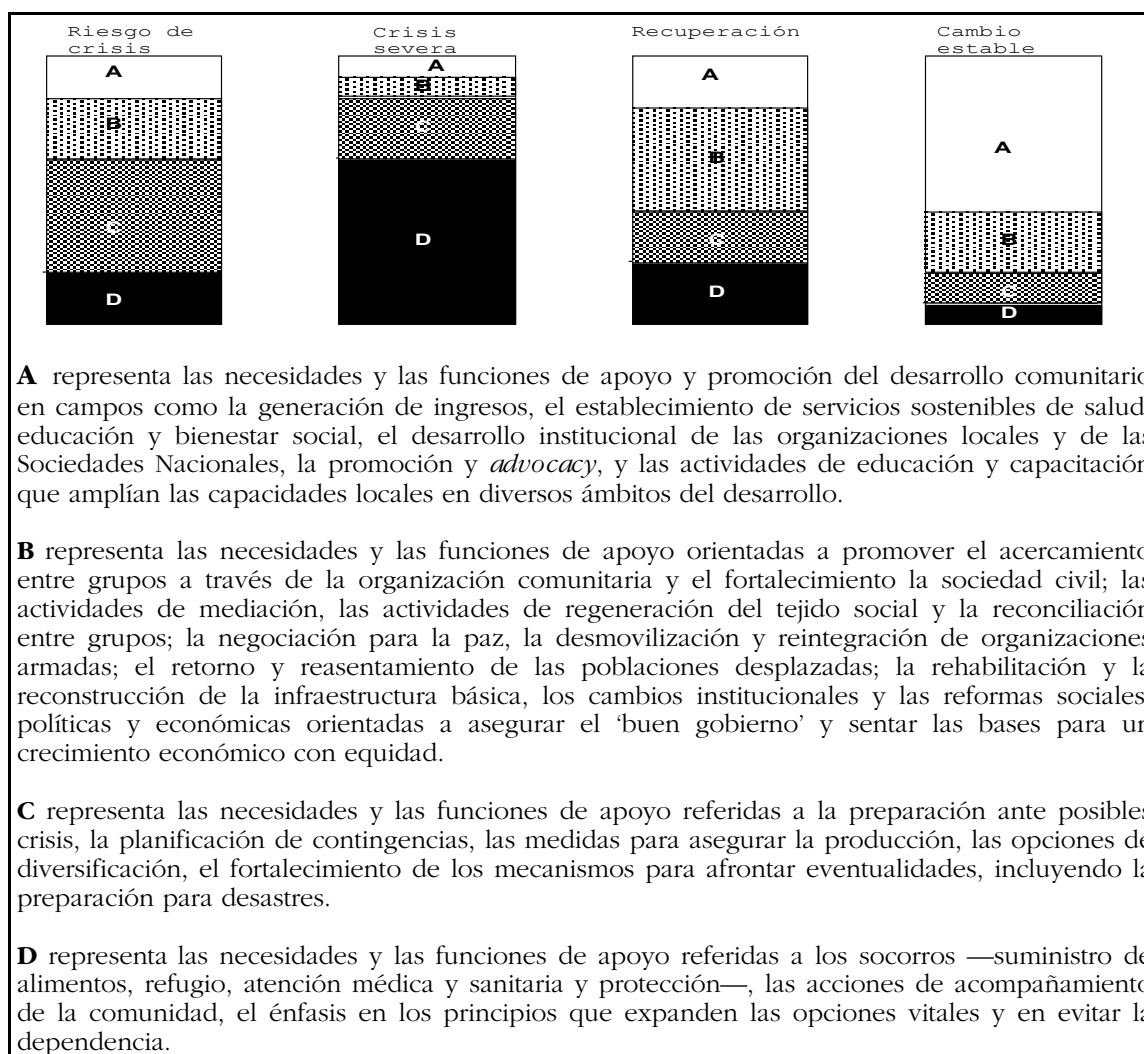
			
Actividades que generen ingresos, ahorro, créditos, salud, apoyo institucional	Rehabilitación de infraestructuras, formación, apoyo a la democracia y a los derechos humanos	Planes de urgencia preparatorios, protección de recursos, apoyo organizativo	Acciones de emergencia, ayuda material, presencia, vínculo social

Fuente: ACCORD en Rebelle (1997: 64).

En concreto, este esquema evidencia cómo, en la casi totalidad de situaciones, los tres tipos de ayuda anteriormente enumerados se pueden combinar, en las proporciones variables que cada situación precise o, lo que es lo mismo, que la aproximación cronológica a una situación de crisis tiene poca validez.

Por otro lado, y de acuerdo con otro modelo, elaborado esta vez por Chris Roche (gráfico 2.3), cabe poner de manifiesto que aunque el grueso del apoyo en una situación de crisis deba orientarse a satisfacer necesidades básicas inmediatas, conviene no perder de vista que existen otras necesidades, también ineludibles, relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades, la generación de ingresos, y el desarrollo institucional. Así, según esta aproximación, la división convencional de los programas en categorías de socorro, rehabilitación o desarrollo, no sólo no resulta operativamente útil, sino que, además, no refleja la realidad local, donde las funciones normalmente asociadas al ‘desarrollo’ son posibles en situaciones de ‘socorro’, y viceversa. Por decirlo con una comparación: las contribuciones a la seguridad social en los países industrializados, por ejemplo, así como los programas de empleo garantizado u otras redes de seguridad para los más vulnerables en los países en desarrollo, aunque muchos los contemplarían como un rasgo esencial de las sociedades ‘desarrolladas’, podrían ser descritos como ‘socorro’ (véase gráfico 2.3) [Roche (1998: 19-20)].

Gráfico 2.3: La cambiante composición de la intervención



Fuente: Roche (1998).

En definitiva, si la ayuda de emergencia, o humanitaria, se define estrictamente en términos de ayuda alimentaria y socorro médico, se corre el riesgo de debilitar y socavar (por omisión) los sistemas locales de producción, las organizaciones locales y la autoestima local. Esto, a su vez, puede conducir a un debilitamiento de la sociedad civil y al fortalecimiento de los gobiernos impopulares y antidemocráticos formados a menudo por quienes en su momento propiciaron las desigualdades que motivaron la tensión y desencadenaron la violencia. Dicho de otro modo, los socorros y la emergencia no deberían ser definidos solamente como ayuda alimentaria o medicinas, sino que deberían incluir también conceptos tan aparentemente estrambóticos como los sugeridos por

Roche (1998: 21): *socorro a la producción, socorro al empleo, socorro a la generación de ingresos y socorro al desarrollo institucional*.

2.3.2. Lecciones y recomendaciones derivadas de estudios de casos y evaluaciones ex post

Son numerosos los trabajos que parten de la evaluación de casos para establecer un listado de lecciones de cara a mejorar las intervenciones en las emergencias políticas complejas. De entre estos trabajos, sin embargo, hay dos que merecen especial atención: 1) la misión de evaluación que encargó la Agencia de Cooperación danesa (Danida) sobre la ayuda a Ruanda, por un lado, y 2) el proyecto *War Torn Societies* (llevado a cabo de forma conjunta entre el Instituto de Naciones Unidas sobre Investigación para el Desarrollo Social -UNRISD- y el Programa para Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional -PSIS- del *Geneva Graduate Institute of International Studies*), por otro.

Evaluación de la ayuda internacional de emergencia a Ruanda

Junto con la de Bosnia (nuestro particular caso de estudio), la crisis de Ruanda supone seguramente uno de los puntos de inflexión más decisivos, tanto en cuanto a la percepción y análisis de los conflictos armados actuales, como en cuanto al tratamiento de éstos por parte de la comunidad internacional. Los números de la crisis de Ruanda son, en efecto, abrumadores. En sólo tres meses de 1994, murieron entre quinientas y ochocientas mil personas víctimas de la violencia. Por otro lado, se estima que durante los nueve meses que duró la emergencia de 1994 (entre abril y diciembre), la ayuda internacional de emergencia para la población refugiada y desplazada ruandesa fue de unos 1.400 millones de dólares, un

tercio de los cuales se gastó en Ruanda y los dos tercios restantes en los países vecinos que proporcionaron asilo³¹.

Ante tales magnitudes, el Ministerio de Asuntos Exteriores danés, a través de su sección de cooperación para el desarrollo (Danida), propuso llevar a cabo una misión internacional con el fin de evaluar cómo la comunidad internacional estaba gestionando la ayuda a la región de Grandes Lagos, y concretamente a Ruanda, y cuáles eran, por tanto, las consecuencias y los efectos de dicha ayuda sobre el contexto³². En este sentido, de entre las conclusiones a las que llegó la misión de evaluación cabe destacar las siguientes:

- 1) El principal fracaso con relación a la respuesta internacional frente al genocidio en Ruanda fue de orden político. Asimismo, se pone de manifiesto la carencia de estrategia política coordinada en el seno de la comunidad internacional a la hora de manejar la crisis, en gran parte a causa de las diferencias sobre cómo tratar tanto al Frente Patriótico Ruandés como al antiguo Gobierno de Ruanda. Sin embargo, ello no impidió que los países donantes destinaran importantes cantidades de recursos, sobre todo en la segunda mitad de 1994, a programas de ayuda humanitaria para la zona. Según el informe:

«Had appropriate political decisions been taken early on, it is apparent that much of the humanitarian operation subsequently required would have been unnecessary. In effect, humanitarian action substituted for political action. (...) This readiness with which the international community appears prepared to fund humanitarian assistance programmes contrasts with the lack of concerted efforts to devise coordinated political solutions to the crisis» (Eriksson 1997).

- 2) En términos de *continuum* el informe también pone de manifiesto como, en dicho caso, la vinculación entre la ayuda de emergencia, de rehabilitación y de desarrollo no siguió un esquema lineal:

«The Rwanda crisis in some respects does not represent a linear "continuum" from relief-to-rehabilitation-to-development. Rehabilitation efforts necessarily began soon after the new

³¹ Esta cantidad supuso, por otro lado, el 20 % de la ayuda oficial mundial en situaciones de emergencia durante el período.

³² Esta iniciativa supuso el lanzamiento de un esfuerzo multilateral de evaluación sin precedentes hasta el momento, y se concretó en la formación de un *Steering Committee* en la reunión internacional consultiva que se celebró en Copenhague en noviembre de 1994. Este Comité estaba compuesto por representantes de las agencias de cooperación bilateral de los diecinueve países de la OCDE, además de la Unión Europea y del Secretariado del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE; nueve agencias multilaterales de Naciones Unidas; dos componentes de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja; y cinco ONG internacionales [véase informe completo en http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1997_rwanda/book5.asp].

government assumed power in July 1994. Massive relief operations continue, 18 months later, in refugee camps on Rwandese borders. In other respects, a shift from one stage to the next has occurred, as for example, when IDPs, who had been sustained by relief for almost a year, returned to home communes where they received agricultural rehabilitation assistance and should now be moving to self-sustaining status» (Eriksson 1997).

- 3) El informe señala la importancia de que sean los actores locales quienes asuman su responsabilidad con relación a la construcción de la paz (y especialmente en la rehabilitación), aunque señala también que la comunidad internacional debe encontrar vías ayudar a la población ruandesa y auxiliar a sus gobiernos en la creación de sociedad. En este sentido, sin embargo, el informe alerta de que:

«Aiding the people of a war-torn nation rehabilitate and reconstruct their society is a politically delicate process that requires substantial financial commitment and programmatic coherence from the international community. It requires a multifaceted, coordinated effort to rebuild not only economic but also, and perhaps more importantly, social and political institutions devastated by war and violence, tasks for which the international community is ill-prepared» (Eriksson 1997).

- 4) Con relación al desarrollo a largo plazo de Ruanda, el informe también señala que el éxito de la marcha hacia una sociedad políticamente estable y económicamente sostenible dependerá de un conjunto de condiciones y circunstancias más bien complejas (entre las que destaca la visión que puedan tener sus líderes locales), y que la comunidad internacional puede ayudar, pero que no será un proceso fácil, ni libre de contratiempos, por lo que es necesario un compromiso a largo plazo, también por parte de los donantes.
- 5) Finalmente, el informe cuenta con un apartado de lecciones y recomendaciones que incluye aspectos sobre: a) constataciones críticas y recomendaciones; b) detección, prevención y supresión del genocidio de la violencia civil; c) gestión de la ayuda; d) apoyo a la reconstrucción de la sociedad; e) papel de los medios de comunicación, y f) dimensión regional. Dichas lecciones y recomendaciones se han recogido en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.1: La gestión de la ayuda a Ruanda

<p>A) CONSTATAACIONES CRÍTICAS Y RECOMENDACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lección 1: Ausencia de coherencia política . <u>Recomendaciones:</u> 1) Impulsar una mayor coherencia política en el seno del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, y 2) Asegurar una mayor coherencia política en el Secretariado de Naciones Unidas. ▪ Lección 2: Apoyo insuficiente para la prevención y la supresión del genocidio y para la protección de las víctimas. <u>Recomendación:</u> impulsar una prevención efectiva y acción temprana. ▪ Lección 3: Nula o mala interpretación de los indicadores de alerta avanzada. <u>Recomendación:</u> establecer mecanismos efectivos de alerta avanzada. ▪ Lección 4: Confianza insuficiente sobre los organismos regionales y sobre los grupos de estados de la región. <u>Recomendación:</u> Fortalecimiento y mayor implicación en la mediación y en las medidas de mantenimiento de la paz por parte de los organismos regionales, subregionales y de otros actores locales. ▪ Lección 5: Deficiencias en los mecanismos de derechos humanos. <u>Recomendación:</u> Fortalecer la maquinaria de derechos humanos. ▪ Lección 6: Déficits en la elaboración de planes de contingencia, medidas de preparación, elección en las intervenciones y respuesta de los donantes. <u>Recomendación:</u> Mejorar las medidas de política y financiación. ▪ Lección 7: Ayuda lenta y restrictiva. <u>Recomendación:</u> Rápida disponibilidad de recursos flexibles para llevar a cabo funciones clave. <p>B) DETECCIÓN, PREVENCIÓN Y SUPRESIÓN DEL GENOCIDIO DE LA VIOLENCIA CIVIL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lección B 1: Déficits en el uso de la condicionalidad. <u>Recomendaciones:</u> Condicionalidad más efectiva. ▪ Lección B 2: El tráfico ilegal de armas alimentó la violencia. <u>Recomendación:</u> Endurecer y cumplir los embargos de armas. ▪ Lección B 3: Deficiencias en los Acuerdos de Paz. <u>Recomendación:</u> Acuerdos de Paz Sostenibles. <p>C) GESTIÓN DE LA AYUDA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lección C 1: Inseguridad en los campos de refugiados. <u>Recomendación:</u> Garantizar la seguridad en los campos de refugiados ▪ Lección C 2: Alerta avanzada sobre los desplazamientos de población inadecuada e incrementos repentinos de las necesidades de ayuda. <u>Recomendación:</u> Desarrollar un sistema integrado de alerta avanzada humanitaria. ▪ Lección C 3: Cumplimiento variado en cuanto a coordinación. <u>Recomendación:</u> Garantizar una coordinación efectiva entre y con las agencias oficiales. ▪ Lección C 4: Cumplimiento variado por parte de las ONG. <u>Recomendación:</u> Cumplimiento profesional de las ONG. ▪ Lección C 5: Contingentes militares. <u>Recomendación:</u> Evaluar sistemáticamente la relación coste-eficacia en cuanto al uso de contingentes militares en las operaciones de emergencia humanitaria. ▪ Lección C 6: Débil rendición de cuentas. <u>Recomendación:</u> Asegurar la rendición de cuentas. ▪ Lección C 7: Impactos adversos sobre la población local y el entorno . <u>Recomendación:</u> minimizar los impactos locales negativos. ▪ Lección C 8: Distribución desigual de la ayuda. <u>Recomendación:</u> distribución equitativa de la ayuda. <p>D) APOYO A LA RECONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lección D 1: No funcionamiento del sistema judicial . <u>Recomendación:</u> Ampliar el apoyo del sistema de justicia y el fortalecimiento de la ley. ▪ Lección D 2: Barreras a la repatriación . <u>Recomendación:</u> Retirar las barreras a la repatriación. ▪ Lección D 3: Potencial para la reconciliación. <u>Recomendación:</u> Apoyo a la reconciliación. <p>E) PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lección E 1: impacto variado de los medios de comunicación . <u>Recomendación:</u> Evaluar el papel de los medios de comunicación.
--

F) DIMENSIÓN REGIONAL

Recomendación F 1: Llevar a cabo medidas de urgencia para Burundi.

Recomendación F 2: Formular una estrategia de desarrollo sostenible y factible para la región.

Fuente: Eriksson (1997).

La rehabilitación posguerra y la experiencia del *War Torn Societies Project (WSP)*

El WSP se creó en junio de 1994 como proyecto conjunto entre el Instituto de Naciones Unidas sobre Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD) y el Programa para Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional (PSIS) del *Geneva Graduate Institute of International Studies*. Se trataba de coordinar, por un lado, investigación, y por otro, acción política en contextos de posguerra de forma que ambos se retroalimentaran mutuamente³³. El análisis práctico del WSP se basó en el estudio de cuatro casos, a saber:

- 1) Eritrea (el proyecto duró de 1995 a 1996), escenario de una guerra de liberación en la que el gobierno contaba con el apoyo popular.
- 2) Mozambique (1995-1998), donde se salía de un largo conflicto armado y donde se acababan de celebrar, asimismo, elecciones supervisadas por la comunidad internacional.
- 3) Guatemala (1996-1998), donde tras 35 años de guerra se había llegado a un acuerdo de paz.
- 4) Somalia (1997-1999), donde el colapso de las estructuras del gobierno central y el fracaso de la intervención internacional dejó un legado de regiones y áreas diversificadas y fragmentadas, sólo algunas de las cuáles

³³ De hecho, una de las innovaciones que debemos al WSP consiste en la experimentación de una metodología de investigación que nunca antes había sido usada a escala macrosocial: la investigación-acción participativa o PAR (según las siglas en inglés). La metodología PAR fue desarrollada durante los últimos años sesenta y setenta, y ganó popularidad entre los científicos sociales como una forma de investigación que podía contribuir al necesario cambio social y político. Se aplicó en sus inicios a grupos de agricultores y granjeros, obreros, grupos indígenas..., y fue diseñada para apoderar a estos grupos en sus reivindicaciones contra los propietarios de tierras o de industrias, contra los grupos étnicos dominantes, o, incluso, contra el Estado. Lo que es nuevo en cuanto a la PAR, en el marco del proyecto WSP, es que nunca antes se había aplicado a una realidad macrosocial y macropolítica (eso es, a escala estatal), además del hecho que implica muy distintos actores, en lugar de centrarse en grupos más o menos homogéneos. Efectivamente, la experiencia WSP mostró como la PAR, tomando la forma de un debate sobre políticas y procesos estatales y locales, y teniendo en cuenta un amplio número de actores internos y externos, puede contribuir a promover una comprensión más exhaustiva de las situaciones de posguerra. Por otro lado, la PAR puede generar un conocimiento más holístico de la naturaleza de los problemas en un marco complejo de posguerra, al mismo tiempo que puede facilitar la búsqueda de respuestas políticas más integradas y hacerlas asimismo más aceptables para los actores afectados. Finalmente, la PAR también puede contribuir a generar consenso y a promover una cultura política democrática, a través de proporcionar un espacio neutral para el diálogo y la comunicación [véase Johanssen (2001) y Stiefel (1999: cap. 5)].

estaban en condiciones de afrontar un proceso de reconstrucción.

Del análisis de estos estudios de caso se pueden extraer también algunas lecciones relevantes para construir nuestro marco conceptual:

- 1) Se constata, en primer lugar, que el principal reto que debe abordarse en una situación de posguerra es la recuperación de la confianza entre personas y comunidades. Así, en palabras del mismo Stiefel:

«The central, primary challenge of rebuilding war-torn societies has to do with mending relations and with restoring dignity, trust and faith.(...) If people do not trust each other and lack trust and confidence in government and in the rebuilding process in general, then the best rebuilding strategies are likely to fail» (Stiefel 1999: cap. 3).

- 2) Otro reto importante, por otra parte, consiste en abordar los problemas de relación entre las personas, y entre éstas y las instituciones. En este sentido, cabe poner de manifiesto, sobre todo, la falta de espacios neutrales en los que las personas puedan encontrarse y hablar, lo cual supone a su vez un claro obstáculo para la reconciliación. En efecto, el contexto de polarización y politización, frecuente en situaciones de posguerra, deja pocos espacios neutrales o imparciales para el diálogo y la comunicación. Por ello, y porque cada contexto es distinto, es por lo que Stiefel insiste tanto en que:

«While the objective, 'technical' challenges and problems faced by societies after war are surprisingly similar in most post-war situations, the political context and configuration of actors, and the quality and nature of relations between actors and institutions, are unique to each case. Since it is precisely these qualitative and invisible legacies of war that determine the extent to which technical solutions can be applied to specific problems. At best general guidelines about priorities and methods of approach can be formulated. Similarly, it is not possible to simply replicate policies that proved successful in one case in a new situation, although it is obviously possible to learn from past successes and failures. Concrete policy responses to specific rebuilding challenges must consequently be defined anew in each case and in accordance with given political realities» (Stiefel 1999: cap. 4).

- 3) En tercer lugar, las sociedades posbélicas son políticamente volátiles, a la vez que politizadas hasta el extremo, por lo es difícil que las soluciones que se planteen en términos de rehabilitación puedan ser exclusivamente técnicas. Ello tiene que ver, sobre todo, con aspectos relacionados con las medidas destinadas a fomentar el desarrollo socioeconómico:

«Problems faced by different societies emerging from war are surprisingly similar: they are basically development challenges – related to growth, inclusiveness, stability, sustainability amplified and compounded by the multiple impacts and legacies of the war and by the simultaneous presence of humanitarian and security issues. Challenges of political development – linked to the mending, building and clarifying of relationships among people and between people and institutions – are at the heart of the rebuilding challenge. This is common to all post-war societies, though the political configuration of actors, and thus the range of possible solutions, varies considerably depending on the type of war and the type of peace» (Stiefel 1999: cap.3)

- 4) En cuarto lugar, el trabajo del WSP pone de manifiesto como la principal fuerza para la reconstrucción y la rehabilitación son los actores locales. Y como los mejores recursos son precisamente la creatividad, el pragmatismo y la capacidad de adaptación de la gente directamente afectada.
- 5) Finalmente, de la experiencia del WSP también cabe deducir las siguientes conclusiones transversales:
 - a) Las mujeres son mucho más que un grupo vulnerable, puesto que constituyen una fuerza social importante que a menudo desempeña un papel clave en la rehabilitación posbélica.
 - b) El sector privado, compuesto por comerciantes, empresarios, retornados de la diáspora e intelectuales se encuentran entre las fuerzas más dinámicas de una sociedad posbélica, aunque cabe añadir que éstos pueden apoyar tanto la guerra como la construcción de la paz.
 - c) Los medios de comunicación también pueden desempeñar un papel importante en ambos sentidos (a favor y en contra de la construcción de la paz).
 - d) Los actores externos no pueden ‘llevar’ la paz a un país, puesto que ésta sólo será sostenible si existe seguridad y estabilidad social, económica, política y militar, y si se mitigan nuevas tensiones y escaladas de los conflictos. Y una paz así sólo puede ser construida desde la misma sociedad afectada.
 - e) A pesar de que en los últimos años ha incrementado la habilidad de la comunidad internacional para entender las situaciones complejas de posguerra, para explorar los vínculos entre seguridad, emergencia y desarrollo, y para formular políticas adecuadas, cabe lamentar todavía que la capacidad de traducir estas lecciones en el terreno operativo se mantiene, sin embargo, ciertamente débil.

En definitiva, la tesis fundamental que se puede extraer de la experiencia del WSP es que las estrategias de desarrollo posguerra deben proporcionar un marco integrado que sea capaz de promover sinergias y reducir contradicciones entre políticas y actores, tomando en consideración los múltiples problemas, todos ellos de urgente solución, y todos ellos relacionados (Stiefel 1999: cap. 4)³⁴.

2.3.3. *Doctrina y práctica de los grandes organismos de donantes*

Finalmente, en este repaso sobre cómo ha evolucionado el debate en torno al papel de la rehabilitación en el marco de la vinculación emergencia- rehabilitación-desarrollo, cabe analizar también hasta qué punto los mayores donantes de ayuda han incorporado en sus documentos directrices las reflexiones y lecciones procedentes de las prácticas descritas en los apartados anteriores. En concreto nos interesa evaluar a dos de estos organismos de donantes: a) el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, por un lado, y b) la Unión Europea a través de la Comisión, por otro.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

Desde su creación en 1960, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha ido adaptando su actuación a las nuevas necesidades y demandas del entorno internacional, tratando de establecer posiciones comunes y de facilitar la coordinación entre los países donantes y los organismos internacionales de desarrollo. Así, mediante la creación de grupos de trabajo específicos, el CAD ha ido avanzando en temas como el enfoque de género, la evaluación de los proyectos y los programas de cooperación, entre otros.

En este marco cabe situar la reunión de Alto Nivel del Comité de ayuda al Desarrollo (CAD), celebrada los días 3 y 4 de mayo de 1995, en la que los ministros de Cooperación para el Desarrollo y directores de los Organismos de Ayuda dedicaron su atención a las crecientes demandas y oportunidades para que la cooperación para el desarrollo contribuya de una forma más dinámica a la prevención de conflictos violentos y a la rehabilitación y reconstrucción posbélica. El Comité decidió entonces poner en marcha un programa de trabajo encaminando a aprender de la experiencia sobre las conexiones que unen los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo, así como a buscar formas para mejorar la eficiencia, la eficacia y la coherencia de los esfuerzos de los países miembros en estas áreas y proporcionar una orientación normativa práctica a todas las entidades a las que se invita a diseñar e implantar programas en estas complejas y, a menudo, innovadoras áreas. El CAD creó a tal fin un Grupo Especial que comenzó su intensiva labor en octubre de 1995. Y de allí salieron las ya mencionadas **Directrices para orientar la ayuda al desarrollo en situaciones de conflicto armado** (OCDE 1999), que fueron complementadas con un suplemento en 2001 titulado **Helping Prevent Violent Conflict**³⁵ (OCDE 2001). En dichas Directrices, el CAD asume el principio de que la ayuda de emergencia, las operaciones de rehabilitación y las actividades de desarrollo no son necesariamente consecutivas, sino que a menudo deben llevarse a cabo de forma simultánea. De hecho, además, el documento en cuestión clasifica esas tareas de ayuda en función de sus objetivos inmediatos y de su duración, más que según una secuencia lógica o cronológica que va desde la ayuda humanitaria hasta el desarrollo, lo que rara vez se ve en realidad. Así pues, la ayuda de emergencia, las tareas de rehabilitación y la ayuda al desarrollo coexisten en

³⁴ Véanse los documentos relativos a los casos analizados por el WSP en «<http://www.unrisd.org/wsp/db/docs/titlesa.htm>».

³⁵ Así como las Directrices fueron traducidas a la lengua española por el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1999, razón por la que en esta investigación hacemos siempre referencia a esa traducción, el Suplemento no cuenta todavía con una traducción por lo que la versión que aquí se referencia es la original en inglés.

épocas de conflicto y de crisis, e interactúan entre sí de innumerables formas(OCDE 1999: 34).

En definitiva, para el CAD, el reto consiste en superar las distinciones funcionales de los diversos organismos implicados e integrar, en lugar de coordinar sin más, los objetivos de la ayuda humanitaria, de la rehabilitación y del desarrollo dentro del marco de una estrategia a largo plazo³⁶.

Unión Europea/Comisión Europea

La Unión Europea y sus Estados miembros son, en conjunto, uno de los principales donantes de ayuda en el ámbito mundial. No obstante, la cuestión de la rehabilitación posbélica se empezó a tratar como una área específica de ayuda recientemente. De hecho, la UE no se dotó de una política específica de rehabilitación y de una base jurídica para llevarla a cabo hasta 1996 (Reglamento CE 2258/96 de 22 de noviembre de 1996 sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los países en desarrollo)³⁷.

³⁶ El CAD señala también algunos ejemplos de cómo, en la práctica, es posible conciliar dentro de la misma actividad objetivos a corto y a largo plazo y abordar simultáneamente las necesidades de ayuda humanitaria, la mejora de la respuesta ante futuras catástrofes y el desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, un proyecto típico de 'alimentos a cambio de trabajo' para reconstruir la infraestructura de una comunidad puede: «proporcionar ayuda humanitaria mediante la distribución de raciones de alimentos (emergencia); ofrecer oportunidades legítimas de empleo y de formación profesional, incluyendo a soldados recién desmovilizados (emergencia y rehabilitación); rehabilitar un edificio escolar destruido (reconstrucción); contribuir a crear la capacidad nacional para administrar proyectos similares en futuras emergencias (preparación); contribuir a garantizar que la educación primaria no se interrumpa indebidamente (desarrollo)» [véase OCDE (1999: 71-2)].

³⁷ Véase en DOCE L 306/1. Antes de la adopción de dicho Reglamento, los documentos de referencia eran: el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su Artículo 197 (ex Art. 130 w); una propuesta de la Comisión (DO C 235 de 9/9/1995, pág. 11); la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, de 12 de mayo de 1993, sobre un programa especial de apoyo a la rehabilitación en los países en desarrollo, destacó «el carácter específico y la importancia de las necesidades de ayuda a la rehabilitación y a la reconstrucción en los países en desarrollo que han sufrido graves destrucciones como consecuencia de períodos de guerra, de problemas civiles o de desastres naturales»; las conclusiones del Consejo (Desarrollo) de 2 de diciembre de 1993 sobre la ayuda a la rehabilitación definían los principales objetivos, condiciones y criterios de tal ayuda y subrayaban la necesidad de que la misma se conciba y aplique mediante una estrecha coordinación entre la Comisión y los Estados miembros; y la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 1993 (DO C 329 de 6.12.1993, pág. 77), en la que se subrayó la gran envergadura de las necesidades de ayuda a la rehabilitación de los países en desarrollo y estimó conveniente la creación de un marco financiero específico dotado de importantes recursos financieros en el presupuesto general de las Comunidades Europeas para hacer frente a tales necesidades [en concreto, la autoridad presupuestaria consignó en el presupuesto algunas líneas destinadas a la financiación de programas de rehabilitación en África Austral (B7-3210) y de acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en vías de desarrollo (B7/6410)] [véase, además del citado Reglamento, la excelente revisión crítico-descriptiva de la evolución del papel de la UE (desde su creación en 1957) en la cooperación para la rehabilitación posbélica que elaboran ICG (2001g); Rey (1997 y 2000: 165-182), o Rynning (2001)].

Sin embargo, a lo largo de los últimos años, la UE ha tratado de dar un carácter de complementariedad y coherencia a toda su intervención en países en desarrollo o zonas en conflicto armado abierto o latente. Así, por ejemplo, la Comisión ha estado trabajando sobre todo en tres líneas: a) revisando su propia maquinaria de gestión y distribución de la ayuda³⁸, b) revisando el llamado *continuum* humanitario, que vincula la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)³⁹, y c), finalmente, estudiando cómo dotarse de una mejor capacidad para prevenir el estallido de nuevas guerras⁴⁰. De las tres cuestiones mencionadas, sin embargo, nos centramos especialmente en la que hace referencia a la Vinculación de Ayudas (VARD). En este sentido, la Comunicación de la Comisión sobre vinculación entre ayudas de emergencia, rehabilitación y desarrollo [COM (2001) 153 final de 23.04.2001] plantea que:

«Para que la vinculación antes mencionada sea eficaz, no basta con realizar la transición de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo. Conviene analizar esta cuestión dentro de un contexto más general, como parte de un sistema coherente de prevención de crisis y catástrofes, en especial mediante medidas relativas a la capacidad de respuesta en caso de catástrofe y medidas de prevención y resolución de conflictos y garantizando la vuelta a la estabilidad estructural. Las ‘deficiencias’ de la respuesta de la comunidad internacional en caso de conflicto pueden influir en la evolución del propio conflicto» [COM (2001) 153 final de 23.04.2001, pág. 4].

³⁸ El comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, ha estado liderando un ambicioso proceso de reforma cuestionando duramente las ineficiencias comunitarias. El 16 de mayo de 2000, el Colegio de Comisarios aprobó un plan para crear una nueva oficina, llamada ‘Europe Aid’ (véase su web: <http://www.europa.eu.int/comm/europeaid>), con el objetivo de mejorar la gestión de la ayuda de la UE. De acuerdo con la nueva estructura, la Dirección General de Desarrollo (DGI Dev) seguirá siendo responsable del desarrollo de estrategias y programación por países para los países de África, Caribe y Pacífico, así como de la ayuda humanitaria, aunque no se menciona una reforma específica para ECHO. El 80 % de los programas de ayuda comunitarios serán gestionados por ‘Europe Aid’, con lo que se espera acabar con el ineficaz sistema vigente hasta la entrada en vigor de la nueva oficina, según el cual las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores (DGI Rel Ex) y (DGI Dev) identificaban proyectos pero eran ejecutados por el Servicio conjunto de relaciones Exteriores (SCR) creado en 1998. Con relación a la cuestión específica de la ayuda humanitaria, por otra parte, véanse en concreto los principios y regulaciones para la ayuda humanitaria (EC Núm. 1257/96) que establecen las directrices para la actuación de la Oficina para la Ayuda Humanitaria de la UE (ECHO)[Véanse también los informes anuales de la comisión, el último hasta el momento en COM (2001) 307 final de 08/06/2001. Finalmente, resulta también especialmente útil consultar el trabajo crítico-descriptivo que hizo el *International Crisis Group* sobre ECHO y la llamada ‘zona gris’ (IGC 2001 de 26 de junio)].

³⁹ Véase la Comunicación de la Comisión COM (2001) 153 final de 23.04.2001 sobre el tema de la vinculación entre las tres formas de ayuda, que es, a su vez, una revisión de una Comunicación COM (1996) 153 final de 30.04.1996.

⁴⁰ Véase la Comunicación de la Comisión COM (2001) 211 final de 11.04.2001 sobre capacidades preventivas, además del trabajo crítico-descriptivo elaborado por el *International Crisis Group* sobre la capacidad de respuesta frente a las crisis por parte de la UE (IGC 2001g de 26 de junio).

Dicha Comunicación también se enmarca en el contexto de la labor general para aumentar la eficacia de la actuación exterior de la Unión, incluida la reforma de la ayuda exterior de la Comunidad, y para mejorar la calidad de la política de desarrollo y de las estrategias de ECHO. En este sentido, la Comunicación señala que no existe un modelo ni un plan único para tratar la cuestión de la VARD, por lo que cada situación concreta, influye en la capacidad de los donantes exteriores para realizar la vinculación. En este marco, por tanto, la Comunicación expone algunos de los problemas que deben resolverse, así como los límites del enfoque, y determina finalmente algunas medidas que podrían mejorar la contribución de la Comunidad a la labor internacional en situaciones de poscrisis. En concreto, las propuestas incluyen los siguientes elementos: en primer lugar, basándose en la experiencia adquirida en las iniciativas de donantes internacionales, se formulan propuestas para conseguir una coordinación más sistémica, aunque señala que no hay soluciones fáciles para situaciones complejas. En este sentido, señala que una mayor coordinación, un intercambio sistemático de información y unos métodos de trabajo mejores, podrían en cualquier caso reducir los efectos negativos de las deficiencias existentes. En segundo lugar, también se proponen medidas para reajustar y simplificar los propios instrumentos de la Comunidad, los métodos de trabajo y los mecanismos institucionales internos, aunque no se proponen nuevos instrumentos ni financiación adicional. En concreto, de las distintas propuestas que se hacen en dicha Comunicación, cabe destacar, en el marco de nuestra investigación, las siguientes⁴¹:

- 1) En el caso de conflictos, la vinculación entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo debe situarse en un contexto económico, social y político más amplio. Estos factores deben tomarse en consideración en las distintas fases y los distintos ámbitos de intervención.
- 2) ECHO debe centrarse en su función principal. Debe retirarse gradualmente la ayuda a los países en que no hay una situación de emergencia humanitaria. Sin embargo, si

⁴¹ Véase listado completo en COM (2001) 153 final, 23/4/2001, pág. 24-26.

la CE se compromete a proseguir su ayuda, deben utilizarse a su debido tiempo los instrumentos adecuados a largo plazo, siempre que exista el marco jurídico para ello.

- 3) La ayuda de emergencia debe diseñarse cada vez más de modo que el paso de un tipo de ayuda a otro se ajuste a los objetivos de sostenibilidad y desarrollo a largo plazo. A su vez, la política de desarrollo debe estar mejor adaptada para ocuparse de estas cuestiones.

La Comunicación concluye, finalmente, que para mejorar su capacidad de reaccionar a tiempo y de forma eficaz a situaciones poscrisis, la Comunidad y sus Estados Miembros deben aceptar un mayor riesgo técnico, y que deberá llegarse a una decisión transaccional entre el aumento de la rapidez y la flexibilidad de actuación, por un lado, y la consecución del mayor grado de control y calidad, por otro. Sea como fuere, la misma Comunicación invita a seguir profundizando en el debate y la reflexión.

Banco Mundial

James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial⁴², manifestó en 1998 que:

«The sustainable reconstruction of countries emerging from long periods of conflict is a challenge we ignore at our peril. This is not an issue we can relegate to the sidelines of development» (James D. Wolfensohn, Banco Mundial 1998a).

Esta declaración se enmarca, por otro lado, en el debate en torno al creciente peso que la atención a la reconstrucción en contextos de posguerra ha venido asumiendo en la cartera del Banco Mundial en los últimos años, y que tiene como punto de referencia la adopción, en 1997, por parte de la Dirección Ejecutiva de esta institución, de un Marco para la implicación del Banco Mundial en situaciones de reconstrucción posconflicto (*Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction*) (Banco Mundial

⁴² El Grupo del Banco Mundial fue creado para apoyar a la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, y consiste en el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD-*IBRD*) y sus afiliados: la Asociación Internacional de Fomento (AIF-*IDA*), la Corporación Financiera Internacional (CFI-*IFC*), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI-*MIGA*), y el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI-*ICSID*). Para una revisión del papel del Banco Mundial, y de sus sucesivas modificaciones desde su creación hasta hoy, es recomendable la lectura de Sanahuja (2001).

1997). Desde entonces, la atención que el Banco ha prestado a esta cuestión ha sido creciente, tal y como ponen de manifiesto los numerosos documentos y seminarios destinados a analizar los retos que esta institución puede y debe asumir con relación a la reconstrucción posbélica. De entre estos trabajos cabe destacar, especialmente, el *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank* (Banco Mundial 1998a) y el informe de evaluación *The World's Bank Experiences with Post-Conflict Reconstruction* (Kreimer *et al.* 1998)⁴³. En concreto, el primero de estos documentos enumeró algunos de los ámbitos en los que el Banco Mundial podía proporcionar asistencia específica, de entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- a) relanzamiento de la economía a través de inversiones en sectores clave y medidas de apoyo al comercio, el ahorro, la inversión interna y externa, incluyendo la estabilización económica, la rehabilitación de las instituciones financieras y el restablecimiento de marcos reguladores adecuados;
- b) reconstrucción del marco de gobierno mediante la reforma y fortalecimiento de las instituciones públicas, incluyendo las capacidades de movilización de recursos y gestión fiscal; la restauración de la ley y el orden y la reorganización de la sociedad civil;
- c) reparación y/o reconstrucción de infraestructura física, incluyendo las redes de transportes y comunicaciones, infraestructura social clave (educación y salud);
- d) asistencia enfocada a los damnificados por la guerra;
- e) limpieza de minas terrestres;
- f) normalización financiera (Banco Mundial 1997a: iii-iv; y 1998a: 25-6).

Por su parte, el informe Kreimer *et al.* (1998: 5-8) planteó también algunas críticas interesantes. De entrada, dicho informe recordó que el Banco no disponía de una política operativa adecuada en materia de ayuda a la reconstrucción posbélica, ya que las orientaciones de política se basaban fundamentalmente en la política operativa

⁴³ Véanse además de este informe, las conclusiones del taller *The Transition from war to Peace: an overview* (Banco Mundial 1999a), así como el excelente trabajo de Stremlau y Sagasti (1998).

OP8.5, que en un principio se formuló para la reconstrucción tras los desastres vinculados a causas naturales. Ello motivó que, en Septiembre de 2001, el Banco complementara dicha política operativa con otra (la OP2.30), centrada específicamente en ‘Cooperación al desarrollo y conflicto’, y se dotara asimismo de un Fondo específico (*Post-Conflict Fund* -PCF), cuyo objetivo era poder garantizar, para ese tipo de situaciones, el acceso a recursos financieros con un grado de rapidez y flexibilidad mayor que el que permiten las fuentes normales⁴⁴.

En términos de estructura, por otra parte, una de las decisiones que se debe destacar en este proceso fue el establecimiento de una **Unidad Posconflicto** (*Post-Conflict Unit*), con el objetivo de actuar como centro de coordinación para formular políticas, aprender de las experiencias de los distintos países y preparar personal especializado.

Naciones Unidas

Por último, la participación de la familia de Naciones Unidas en la rehabilitación de países afectados por la guerra resulta esencial para la seguridad, la estabilidad y el crecimiento económico y social de dichos países, aun a pesar de las experiencias más bien poco satisfactorias de algunas de sus acciones. En este sentido, algunos de los organismos con los que cuenta para llevar a cabo esta labor, son:

- a) El Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO)⁴⁵ para las cuestiones de seguridad (militar);
- b) Otras agencias como ACNUR, UNICEF o el PMA desempeñan un papel clave en la emergencia, así como en

⁴⁴ Véase texto completo en «<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/Post-Conflict>».

⁴⁵ Véase en este sentido el Informe Brahimi, en el que se hace un amplio examen de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos (A/55/305- S/2000/809). Véase también el Informe del Secretario general titulado «Que no haya salida sin una estrategia» (S/2001/394 de 20 de abril de 2001).

actividades necesarias para la transición del socorro al desarrollo;

- c) El PNUD⁴⁶ está cada vez más involucrado en actividades de reconstrucción y rehabilitación posbélica, así como el FAO, la OMS o la UNESCO.
- d) En términos de coordinación cabe destacar varias iniciativas como la Oficina del Coordinador para Asuntos Humanitarios (OCHA)⁴⁷, que fue creada en 1992 como Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) y convertida en OCHA en 1998, y que ha desarrollado sus actividades en tres niveles: entre departamentos como el DPA y el DPKO en el Secretariado; entre otras agencias de Naciones Unidas como PNUD, ACNUR, PMA o UNICEF, y con el CICR, ONG, y otros entes a partir de redes cooperativas. La mayor parte de esta coordinación consiste en un intercambio de información y en la preparación de lo que se conoce como los Llamados Consolidados (*Consolidated Appeals*). OCHA también pretende facilitar la transición hacia actividades de desarrollo, y en algunos casos incluso ha asumido un rol de coordinador regional.
- e) El Secretario General (SG) de Naciones Unidas ha iniciado recientemente un proceso de coordinación en el seno de todo el sistema con relación a la acción en situación posguerra. En ocasiones el SG nombra Representantes Especiales (SPSG).

Por otra parte, las Naciones Unidas, en su conjunto, están estudiando la posibilidad de adoptar un marco estratégico para operaciones en contextos posbélicos, a través del llamado Comité Consultivo sobre Programa y Cuestiones Operacionales (CCPOQ). No obstante, cabe añadir aquí que, si bien es factible pensar en llevar a cabo una reforma en el corto plazo, lo que significaría sin duda un cierto avance, no debe esperarse ningún gran éxito (sobre todo en labores de tipo preventivo frente a estallidos de nuevas guerras) a menos que se lleve a cabo una reforma estructural mayor en todo el sistema de Naciones Unidas, de forma que se adquiriera la necesaria coherencia y dirección central, lo que en última instancia depende de la voluntad de los Estados (y especialmente de los

⁴⁶ Véase, sobre todo, la publicación *Sharing new grounds in post-conflict situations. The role of UNDP in Support of reintegrating Programmes* (PNUD 2000).

⁴⁷ Véase OCHA (1999).

cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad)⁴⁸. De hecho, numerosos trabajos siguen poniendo de manifiesto la existencia de varias limitaciones estructurales, operativas y conceptuales en este sentido.

De entre estos trabajos cabe destacar especialmente el de Jonathan Moore (1996: 60-2), quien enumera las siguientes cuestiones de fondo como base para la reflexión:

- 1) Existe todavía una excesiva fragmentación (y feudalismo) en el seno de la familia de Naciones Unidas que afecta también al terreno. En este sentido, muchas operaciones se frustran debido a la existencia de rivalidades y conflictos de tipo personal entre agencias y representantes. Asimismo, la experiencia de estructuras especiales en los países, establecidas en forma de Representante Especiales del Secretario General con el fin de proporcionar una dirección global por parte de los programas de Naciones Unidas, es muy desigual. Sin embargo, se trata de un elemento importante y necesario, sobre todo en países afectados por complejas fuerzas de transición, y que requieren de una atención sofisticada y disciplinada para que la conexión con las autoridades locales funcione correctamente.
- 2) Los esfuerzos de Naciones Unidas en el terreno permanecen, en su conjunto, inadecuadamente coordinados, sin embargo es posible adoptar algunas medidas procedimentales de forma que se fortalezca su impacto positivo, incluyendo una mayor descentralización en las operaciones en el terreno. En este sentido, cabe señalar también que a veces la actitud más bien pobre de los Estados donantes, quienes dan prioridad a sus propios intereses nacionales frente a la necesidad de construir la paz en el terreno, constituye un claro obstáculo a la rehabilitación posbélica, ya que éstos actúan a menudo de formas varias que frustran una coordinación decente por parte de Naciones Unidas. Ante esta situación, Moore sugiere que estos gobiernos deberían dar instrucciones a sus delegaciones y sus embajadas para que trabajen de una forma más estrecha con los otros donantes así como con las autoridades locales.
- 3) La Oficina de Coordinación de la Ayuda Humanitaria (OCHA) tiene todavía una capacidad limitada. Debería fortalecerse su papel catalizador y facilitador, resistir a la tentación de controlar todas las actividades sobre el

⁴⁸ Véanse en este sentido las recomendaciones que Jonathan Moore elabora en el informe que publicó en 1996 el UNRISD, *The UN and Complex Emergencies. Rehabilitation in Third World Transitions* (Moore 1996).

terreno, y promover la respuesta de socorro de emergencia de forma que vaya preparando la vía para la rehabilitación.

- 4) La reforma del ECOSOC está provocando también una lenta y progresiva racionalización y coordinación de los programas económicos y sociales de Naciones Unidas que últimamente abordan también cuestiones sobre rehabilitación. Esta reforma debería avanzar en la dirección de una mayor coherencia de las agencias operativas, una mayor rendición de cuentas de las agencias especializadas, y una mayor consistencia entre los cuerpos intergubernamentales.
- 5) Por último, una de las críticas más habituales con relación al personal de Naciones Unidas en el terreno, por otra parte, es que, a menudo, están más preocupados por su propia promoción personal que por cumplir con el mandato específico de construcción de la paz que inspira la existencia misma de Naciones Unidas. En otras palabras, que les falta ese punto de compromiso personal que a menudo se les supone a quienes trabajan en un organismo de promoción de la paz como es Naciones Unidas. Esta crítica, no obstante, no es ni mucho menos generalizable a todo el personal, ni a todas las agencias.

En definitiva, cabe constatar que la recuperación de sociedades afectadas por la guerra y/o la pobreza no recibe generalmente demasiado apoyo por parte de los líderes de Naciones Unidas, por lo que sería altamente deseable que los diferentes componentes de la familia destinaran una mayor atención, y un esfuerzo por concretar formas más coherentes de implicación.