

La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz¹

Manuela Mesa²

Sumario

0. El legado de los conflictos violentos. 1. El papel de la cooperación al desarrollo. 2. De la paz negociada a las operaciones de estabilización. 3. La rehabilitación posbélica y la construcción de la paz. 4. La reconciliación nacional. 5. Las mujeres y la construcción de la paz. 6. La desmovilización, el desarme y la reintegración.

RESUMEN

La cooperación al desarrollo puede jugar un papel relevante en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Cuando los procesos de rehabilitación fracasan, el riesgo de la vuelta a la confrontación armada es muy alto. La mitad de los países que abandonan la violencia vuelven a la confrontación armada al cabo de cinco años. La comunidad internacional debe destinar más recursos a la rehabilitación posbélica y aprovechar las enseñanzas que se pueden extraer de los procesos de construcción de la paz que se han llevado a cabo desde la década de los 90, con el fin de evitar que los mismos errores se vuelvan a producir y sentar las bases de una paz sostenible y duradera.

ABSTRACT

El legado de los conflictos violentos

El paso de la guerra a la paz es muy complejo. Cuando la guerra acaba y se firma la paz, el proceso de rehabilitación y construcción de la paz es largo y está lleno de dificultades. Las consecuencias de las “nuevas guerras” tienen un fuerte impacto sobre la población civil que sufre directamente los efectos de la violencia. Se trata de conflictos internos que se desarrollan dentro del Estado y en los que la población civil se encuentra atrapada entre los diferentes grupos armados, que se enfrentan entre sí por obtener el control del territorio y de los recursos. En ocasiones, se utilizan las estrategias de la denominada “limpieza étnica” y se incurre en el genocidio, y cuando no se llega a este

¹ Publicado en la revista *Documentación Social* n° 142, julio-septiembre 2006

² Directora de CEIPAZ de la Fundación Cultura de Paz. www.ceipaz.org

extremo, son frecuentes las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). La población civil sufre presiones para que se incorpore a la guerra mediante el reclutamiento o la creación de milicias, incluso no existen escrúpulos en reclutar a menores. A menudo, estos conflictos armados se producen en estados institucionalmente frágiles, en los que el Estado no es capaz de garantizar los derechos básicos y niveles mínimos de justicia, ni servicios de salud o de educación a su ciudadanía. En muchos países, la violencia es una forma de supervivencia para los excluidos³. En algunos conflictos armados, la violencia deviene en un medio para dar cobertura a actividades económicas en mercados ilícitos, que abarcan desde el tráfico de drogas, armas o diamantes, hasta la explotación de recursos naturales. Se trata de actividades económicas que alternan la legalidad y la ilegalidad y que se vinculan con los circuitos ilícitos transnacionales.

Al finalizar 2005 estaban activos 21 conflictos armados en el mundo. La situación empeoró en relación al año anterior en Argelia, Sudán (Darfur), Uganda, Afganistán, Rusia (Chechenia) e Irak. En otros como en Burundi, India (Jammu y Cachemira) y Nepal, se observó una cierta mejora. La situación no varió de forma significativa en Argelia, Costa de Marfil, Nigeria, República Democrática del Congo, Somalia, Colombia, Haití, Filipinas, Indonesia (Aceh), Tailandia, Israel, y Palestina⁴.

Diversos estudios han mostrado que las sociedades en las que la riqueza y el poder se distribuyen de forma relativamente equilibrada, y cuentan con un marco de gobernación participativo, responsable y honesto, son menos proclives al conflicto armado interno. Igualmente, son más proclives al conflicto las sociedades que se caracterizan por profundas —y crecientes— disparidades socioeconómicas y un desigual acceso al poder basado en la falta de equidad en el acceso y el control de recursos escasos —agua, tierra, bosques...—. También parecen más proclives al conflicto armado las sociedades que, además de estos factores estructurales, experimentan un rápido declive económico, producido por factores internos o por choques externos, como la caída brusca de los precios de un producto de exportación o un programa de ajuste; las sociedades en las

3 WOOWARD, Susan L., “La agenda de los Estados frágiles: de la soberanía al desarrollo” en WOOWARD, Susan L. y TAYLOR, Mark, B., *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*. Madrid: CIP/FUHEM, 2006, p.3.

4 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2006, Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2006, pp. 18-19.

que estos procesos, al coincidir con una estructura étnico-cultural diversa, tienen condiciones para la movilización de grupos sociales alrededor de programas basados en la exclusividad étnica, religiosa o política; las sociedades, finalmente, en las que se produce una quiebra o un debilitamiento del Estado y el sistema político y, en general, de las capacidades de gobierno⁵.

Esos estudios también señalan que la prevención de conflictos es una tarea de gran complejidad, en la que intervienen múltiples variables —políticas, económicas, militares, diplomáticas— y actores, internos y externos, incluyendo organizaciones internacionales y de cooperación al desarrollo. Las acciones de prevención comportan grandes dificultades, como ilustraron los dramáticos casos de Ruanda, Bosnia-Herzegovina y Kosovo— y requieren la existencia de voluntad política para actuar. Existe un consenso sobre la oportunidad que ofrecen las acciones de prevención para evitar víctimas y daños económicos de todo tipo, evitando, entre otros, los elevados costes en ayuda humanitaria, despliegue de tropas, etc... que comportan las operaciones de implantación de la paz (*peace making*) y de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) que han de llevarse a cabo cuando el conflicto ya ha estallado. La ayuda externa destinada durante años a promover el desarrollo sirve de muy poco cuando estalla la guerra, y los logros alcanzados son destruidos rápidamente. Por otra parte, cuanto más se prolonga una guerra, más difícil es solucionarla.⁶ El fin de las guerras civiles ha pasado a convertirse en una prioridad para el desarrollo, porque éste no puede alcanzarse sin paz, y no se puede lograr la paz sin el desarrollo.

Actualmente se están llevando a cabo procesos de rehabilitación posbélica en 19 países y territorios. Se trata de países en los que se ha llegado al cese de hostilidades, ya sea como resultado de que de las partes decide deponer las armas, porque se logra un acuerdo de paz por ambas partes, o a través de la mediación de terceros. En esos procesos de rehabilitación se encuentran, entre otros, Angola, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Haití, o Macedonia⁷.

5 Carnegie Comisión, Preventing Deadly Conflict. Final Report, 1996, en <http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/rept97/finfr.htm>

6 WOODWARD, Susan L y TAYLOR, Mark, B. *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*. Madrid: CIP/FUHEM 2006, p.14.

7 Para más información consultar el Informe Alerta 2006.

Cuando los procesos de rehabilitación fracasan, existe un elevado riesgo de que se vuelva a la confrontación armada. Se ha observado que en torno a la mitad de los países que abandonan la violencia vuelven a la confrontación armada al cabo de unos cinco años. La comunidad internacional debe destinar más recursos a la rehabilitación posbélica y aprovechar las enseñanzas que se pueden extraer de los procesos de construcción de la paz que se han llevado a cabo desde la década de los noventa, con el fin de evitar que los mismos errores se vuelvan a producir, y sentar las bases de una paz sostenible y duradera.

La cooperación al desarrollo, aunque no pueda evitar un conflicto por sí sola, puede jugar un papel importante en su prevención. Para ello es necesario, como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que se reconozca explícitamente que la construcción de la paz (*peacebuilding*) constituye un objetivo primordial de la cooperación⁸, y que se mejore la comprensión de las dinámicas y los factores causales que pueden llevar al estallido de los conflictos.

El papel de la cooperación al desarrollo

En los últimos años, un número cada vez mayor de gobiernos han incluido en sus políticas de cooperación al desarrollo la dimensión de conflictos, de prevención y de construcción de la paz⁹. El Reino Unido fue uno de los gobiernos pioneros en contemplar la prevención de conflictos y crear una “Unidad de Reconstrucción Posconflicto” para mejorar su acción y asistencia a países en el periodo inmediatamente posterior al cese de hostilidades. También el gobierno alemán aprobó en mayo de 2004 un “Plan de Acción” cuyo objetivo prioritario es la prevención de crisis a través de instrumentos civiles, y para ello ampliaba las competencias de la política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo. El gobierno sueco ha realizado un amplio estudio sobre los procesos de “Desmovilización, Desarme y Reintegración” (DDR). Y recientemente el gobierno español ha incluido la prevención de conflictos y la construcción de la paz como una de los sectores prioritarios dentro del Plan Director de la Cooperación Española. Estas iniciativas parten de la constatación de que no se puede

8 OCDE., *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Paris, DAC, 1997. Versión en español: Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

9 Ver los artículos en este número sobre El Reino Unido, Alemania, España y la Unión Europea.

promover el desarrollo si no hay paz, y esto lleva a situar la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz como una de las cuestiones claves en el desarrollo.

De igual modo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE comparte este planteamiento como muestran las “Orientaciones sobre Paz, Conflicto y Cooperación al Desarrollo” elaboradas en 1997. El CAD propone una guía para la intervención de los donantes en situaciones de conflicto, que ofrece una visión integrada de la prevención, la actuación en situaciones de emergencia, la rehabilitación y las tareas de construcción de la paz. En el análisis del papel de la cooperación al desarrollo en estas situaciones, se formulan los siguientes principios:

- La cooperación al desarrollo debería esforzarse por crear un entorno de “estabilidad estructural” como base para el desarrollo sostenible. Según el CAD, ello comprende aquellas acciones encaminadas a conseguir objetivos interdependientes, y que se refuerzan mutuamente, de paz social, imperio de la ley, vigencia de los derechos humanos y desarrollo económico y social, todo ello apoyado en instituciones dinámicas y representativas, capaces de gestionar el cambio y resolver las disputas sin recurrir al conflicto violento.
- Los donantes deberían tratar de desarrollar su capacidad para analizar el contexto socio-político de los países hacia los que se dirige la cooperación al desarrollo.
- Para fundamentar el juicio sobre el que erigir las estrategias de cooperación, debería hacerse un detallado análisis dirigido a identificar las causas básicas del conflicto.
- Debería explorarse, donde sea apropiada, la posibilidad de la acción preventiva. Esta acción debería fortalecer la capacidad para enfrentarse a las causas profundas del conflicto, y desarrollar las instituciones y los mecanismos que puedan facilitar la integración de los intereses diversos, así como la resolución pacífica de las disputas.

- La cooperación al desarrollo es sólo uno de los instrumentos de la acción exterior, por lo que los donantes deben establecer los mecanismos de coordinación entre los instrumentos que están disponibles, de carácter militar, político, de comercio y cooperación al desarrollo.
- De forma similar, debe buscarse una mayor coherencia dentro del sistema multilateral entre los diversos mecanismos existentes.

Estos principios generales se complementan con el documento “Ayudando a prevenir los conflictos violentos” (*Helping Prevent Violent Conflict*)¹⁰ publicado por el CAD en 2001. En él se plantea que la cooperación al desarrollo puede proporcionar distintos instrumentos para promover la paz, como la diplomacia, el apoyo económico, o la presencia de fuerzas armadas para crear un marco de seguridad y estabilidad. A largo plazo, la cooperación puede contribuir a abordar las causas de los conflictos y promover la creación de instituciones capaces de resolver los conflictos de forma pacífica. También puede ayudar a consolidar la paz en estados institucionalmente frágiles, y apoyar los procesos de reconstrucción social, política, física y de reconciliación social¹¹. La cooperación también puede promover el refuerzo de las capacidades locales en las políticas de desarrollo. El CAD también plantea la necesidad de contar con instrumentos para evaluar el impacto de los proyectos de desarrollo, y propone que se introduzcan indicadores de alerta temprana y de riesgo. Algunos de los principios generales que se proponen para asegurar una acción efectiva en situaciones de conflicto son los siguientes¹²:

- Reconocer el potencial y los límites de la actuación de los actores externos en los conflictos. Éstos pueden jugar un papel positivo a partir de una política coherente que implique a los distintos actores del ámbito de la diplomacia, de la seguridad, de las finanzas, del comercio y del desarrollo, y que aborde las raíces del conflicto. Sin embargo, no se puede olvidar que la mayoría de los conflictos tienen sus dinámicas internas y una larga historias de agravios y venganzas que es difícil superar.

10 Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>

11 OCDE. *Helping Prevent Violent Conflict*, Paris: OECD, 2001, p.85.

12 OCDE, opus cit. p.23.

- Asegurarse de que la ayuda no sea perjudicial y que sea aprovechada eficientemente. La ayuda pasa a formar parte de la dinámica del conflicto y por este motivo es necesario que el principio de “no hacer daño” (*do not harm*), prevalezca sobre otras cuestiones. Esto significa que todas las partes cuentan, que las percepciones sobre lo que ocurre son importantes; y que se ha de ser consciente de que el discurso sobre el desarrollo y los recursos que éste canaliza pueden ser utilizados o tergiversados por los actores políticos y armados para sus propios fines, al margen de las intenciones del donante.
- La transparencia y la comunicación es esencial entre los actores del conflicto y los actores internacionales, que pueden facilitar espacios para el diálogo. Los medios de comunicación pueden jugar un papel positivo informando a la población y creando un ambiente favorable al intercambio de información.
- Las capacidades locales deberían ser reforzadas, y han de contar con el apoyo de los donantes. Sin embargo, los recursos deben ser acordes con las necesidades y la capacidad de gestión de los receptores y hay que evitar que aparezcan relaciones de dependencia.
- Es necesario reconocer el papel de las mujeres en la construcción de la paz, y en particular sus capacidades para establecer puentes entre las comunidades enfrentadas. Este papel es a menudo ignorado en los órganos políticos.
- El impacto de los conflictos en la infancia es muy grave. Se han producido avances importantes en este ámbito, con la adopción en 1989 de la Convención de los Derechos del Niño, y el Protocolo de 2000 para eliminar la utilización de los niños en los conflictos armados. Sin embargo, los actores armados no estatales no respetan estas normas y se siguen reclutando niños que pasan a formar parte de sus milicias.
- La promoción de la paz es un proceso dinámico que requiere de un compromiso a largo plazo. Se requiere un análisis permanente para poder actuar a corto plazo, y responder de manera flexible ante coyunturas complejas, en las que la

situación se puede deteriorar rápidamente. Es necesario asegurar que las acciones realmente hacen una contribución positiva a una paz sostenible.

- La ayuda puede crear incentivos para la paz o para la guerra, tanto si es de forma deliberada como si no lo es. Los donantes externos pueden tratar de mitigar los efectos del conflicto y fortalecer la paz a partir de un compromiso coherente y de una implicación constructiva de largo plazo. La ayuda debe formar parte de un marco más amplio de incentivos para la paz, y si se utiliza la condicionalidad, ésta debe basarse en un análisis claro y bajo condiciones específicas, y sólo emplearse como el último recurso.
- La coordinación entre los diferentes donantes de la OCDE en las situaciones de conflicto es urgente, al igual que la coordinación a nivel regional. Aunque la mayoría de los conflictos violentos se producen dentro de los Estados, existen importantes problemas transfronterizos y vínculos de carácter regional. La mayoría de estos conflictos sólo pueden abordarse de una manera eficaz en el contexto regional¹³. Los donantes deben apoyar las capacidades de las instituciones regionales para prevenir los conflictos y construir la paz.

Estos principios han permitido construir un consenso básico en el ámbito de la prevención de los conflictos y la construcción de la paz entre la comunidad de donantes, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, y las organizaciones internacionales en general.

También Naciones Unidas ha abordado la prevención de conflictos y la construcción de la paz en estos últimos años, a partir del Marco Interdepartamental de Coordinación sobre Alerta Temprana y Acción Preventiva. Este Marco reúne a todos los departamentos, fondos y agencias especializadas, junto con el Banco Mundial, para compartir información y análisis y elaborar las estrategias multidisciplinares que va a implementar la propia organización¹⁴. El denominado “Grupo de Alto Nivel”, designado por el Secretario General, recomendó en su informe de 2005 *Un mundo más seguro: la*

13 Para más información, consultar : COLLIER, Paul, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank Policy Research Report, Banco Mundial, 2003.

14 RUBIN, Barnett R.. *La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas*. Madrid: CIP-FUHEM, 2005, p.5.

responsabilidad que compartimos la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz, con el objetivo de abordar la debilidad de los mecanismos de respuesta a las situaciones posbélicas y hacer frente a la escasez de recursos financieros, a la falta de coordinación y a la tendencia de los actores internacionales a salir rápidamente de los países cuando éstos empiezan a estabilizarse. La creación de esta Comisión fue avalada por la “Cumbre” de Naciones Unidas de septiembre de 2005, y finalmente, el 20 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó su constitución y composición.¹⁵ La Comisión será responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores. Está integrada por 31 miembros que fueron seleccionados en junio de 2006, presidida por Angola, con dos vicepresidencias de Noruega y El Salvador. Tiene como mandato¹⁶:

- Proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la reconstrucción posbélica.
- Contribuir a garantizar una financiación previsible para las actividades de reconstrucción y una inversión económica sostenida a medio y largo plazo.
- Ampliar el periodo de atención de la comunidad internacional a la rehabilitación posbélica.
- Desarrollar buenas prácticas sobre cuestiones que exigen una colaboración exhaustiva entre actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo.

En octubre de 2006, la Comisión celebró su primera reunión, en la que analizó la situación en Sierra Leona y Burundi, y se lanzó un fondo para obtener recursos para el proceso de rehabilitación y construcción de la paz¹⁷. El nuevo fondo aspira a obtener contribuciones por 250 millones de dólares. Todavía es demasiado pronto para hacer una valoración de la misma, pero su creación supone un reconocimiento de la importancia de los procesos de rehabilitación posbélica y de construcción de la paz en el contexto internacional.

15 Resolución sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, A/RES/60/180 de 30 de diciembre de 2005. El Comité organizativo permanente contará con 31 miembros: siete del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete elegidos por el ECOSOC; los cinco mayores contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas y los cinco mayores contribuyentes a las fuerzas de paz; y siete elegidos por la Asamblea General, atendiendo al criterio de representación geográfica y a su experiencia en reconstrucción posconflicto.

16 BARANYI, Stephen. *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*. Madrid: CIP/North South Institute, 2006, p.6.

17 Más información en: www.reformtheun.orf

De la paz negociada a las operaciones de estabilización

Con el fin de la Guerra Fría se produjo el cese de las hostilidades y el inicio de procesos de reconstrucción y reconciliación nacional en varios países y territorios golpeados por la guerra, como Angola, Camboya, El Salvador, Guatemala, Mozambique, o Bosnia-Herzegovina. En mayor o menor medida, se considera que estas operaciones de paz han tenido éxito, y de ellas se pueden extraer importantes lecciones para los procesos de rehabilitación y construcción de la paz. Contaron con la mediación internacional, y el cumplimiento de los acuerdos fue verificado por organismos internacionales independientes. Los acuerdos incluían el desarme, la desmovilización e integración de los actores armados, el reasentamiento de los refugiados y desplazados internos, el desminado, y las reformas institucionales para promover los derechos humanos y la gobernanza democrática. Los logros fueron importantes, porque se consiguió poner fin a conflictos armados prolongados y socialmente devastadores. Este proceso se vio facilitado por un contexto internacional favorable y la intervención de Naciones Unidas, que jugó un papel muy activo y relevante. Sin embargo, estos procesos no están finalizados. A título de ejemplo, 10 años después de la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, y 12 años después en Mozambique, todavía quedan pendientes reformas políticas e institucionales profundas, como la reforma fiscal y agraria. En Guatemala, ello se debe, en parte, a la tradicional debilidad de los partidos de la oposición y de las organizaciones de la sociedad civil que representan a las poblaciones históricamente excluidas. La ausencia de las reformas acordadas sigue obstaculizando la consolidación de una paz duradera¹⁸. En Mozambique la determinación de las élites políticas de mantener su control por el poder hace difícil avanzar hacia la democracia. Pero a pesar de estos problemas, el balance general es positivo y destaca la importancia de seguir apoyando estos procesos a largo plazo.

Sin embargo, a finales de los años noventa fue aumentando la convicción de que las soluciones negociadas no siempre eran posibles, y que en algunos contextos era necesario el uso de la fuerza. Esta idea se vio reforzada por las violaciones masivas de los derechos humanos que se produjeron en Bosnia y Ruanda, y que llevaron a un profundo replanteamiento de las medidas necesarias para proteger a los civiles. Cuando

18 BARANYI, Stephan, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Madrid: CIP-FUHEM, 2006, p.12.

la violencia se intensificó en Timor Oriental o en Kosovo, algunos gobiernos y organizaciones multilaterales consideraron la intervención militar como la mejor respuesta. Esta reflexión está en el origen de las denominadas “operaciones de paz de tercera generación” que se caracterizaban por el uso de la fuerza, y que fueron aplicadas en Haití y Kosovo¹⁹.

Estas medidas fueron seguidas por las llamadas “operaciones de estabilización”, que son intervenciones militares que no cuentan con el apoyo multilateral, ni con el consentimiento del país afectado y que combina los instrumentos bélicos con otras medidas de carácter económico o social. La invasión de Afganistán encabezada por Estados Unidos después de los atentados en Nueva York y Washington fue un ejemplo de estas operaciones de estabilización. Esta intervención se justificó en nombre del derecho a la defensa propia, y sólo fue respaldada posteriormente por el Consejo de Seguridad. Los principales problemas que plantean este tipo de operaciones es que se inician con una intervención militar de carácter unilateral, y enmarcan en el proceso de reconstrucción objetivos como la lucha contra el terrorismo. En otros términos, se privilegian los intereses de los actores internacionales sobre los de la población local. La mayor parte de los fondos se destinan al despliegue de fuerzas militares, quedando las tareas de consolidación de la paz y de reconstrucción en un segundo plano²⁰. Este modelo ha sido objeto de fuertes críticas por parte de distintos actores del desarrollo y la cooperación internacional, y las ONGD y algunas agencias de desarrollo sitúan estas operaciones en el marco de la “securitización de la ayuda”, cuando ésta se utiliza para promover objetivos de seguridad y lucha contra el terrorismo, en lugar del desarrollo²¹.

La rehabilitación posbélica y la construcción de la paz

La rehabilitación posbélica es un proceso complejo, que se extiende a todos los ámbitos de la vida de un país, que abarca desde la reconstrucción de la infraestructura física y los servicios básicos de salud y educación, a la reforma del sistema político y la gestación de una nueva cultura de paz y reconciliación. En ninguno de estos casos los

19 BARANYI, Stephan, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Madrid: CIP-FUHEM, 2006, p.9.

20. Relatoría del seminario: *Prevención de conflictos y construcción de la paz: un reto para la cooperación española*. En www.cip.fuhem.es.

21 SANAHUJA, Jose Antonio,, “Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización”., en MESA; Manuela y GONZALEZ, Mabel. *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial*. Barcelona: Icaria/CIP, 2004, pp.217-241.

acuerdos de paz pretenden el mero retorno a la situación anterior a la guerra, entre otras razones porque el conflicto suele generar dislocaciones que hacen imposible la vuelta al pasado, y porque en esa situación previa se encontraban, latentes o de forma emergente, las fracturas sociales, políticas, étnico-culturales o religiosas que provocaron el estallido de la guerra. El proceso no se limita a superar las heridas de la guerra, sino que constituye, una oportunidad para volver a definir las relaciones sociales y políticas, a través de una verdadera “refundación” del Estado y de la sociedad sobre nuevas bases. El propósito último es “romper definitivamente el ciclo de la violencia” y crear un nuevo marco que permita la resolución pacífica de los conflictos²². De forma muy esquemática, en el proceso de rehabilitación posbélica se pueden identificar cinco grandes dimensiones:

- **Dimensión política e institucional:** democratización, reforma del estado y “buen gobierno”, respeto y vigencia de los derechos humanos y reconciliación nacional.
- **Dimensión militar y de seguridad:** desmovilización, desmilitarización, desarme, reintegración de los ex-combatientes, y desminado.
- **Dimensión social:** retorno y reintegración de poblaciones desplazadas y refugiadas, rehabilitación de los servicios sociales básicos, atención a las necesidades de los grupos más vulnerables (mujeres, infancia, grupos en situación de extrema pobreza, discapacitados de guerra), reactivación del tejido social y fortalecimiento y participación de las organizaciones comunitarias en la reconstrucción.
- **Dimensión económica:** superar las distorsiones de la “economía de guerra”, restablecer un marco macroeconómico estable, reconstruir la infraestructura productiva básica, reactivar la producción, la demanda interna y los mercados locales, fortalecer la seguridad alimentaria, promover reformas estructurales — reforma fiscal, reforma agraria...— que permitan superar las situaciones de

22 AGERBACK, Linda, “Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto” en Stephen Commins (ed), *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid: Oxfam/CIP-Intermon, 1998. Ver también, ROMEVA, Raul, *Guerra, posguerra y paz*, Barcelona: Icaria, 2003.

pobreza, desigualdad y exclusión que en muchos casos originaron la guerra y/o se agravaron con ella.

- **Dimensión ambiental:** asegurar un manejo sostenible de los recursos naturales a partir de patrones equitativos de tenencia/acceso a esos recursos.

De estas dimensiones, se han seleccionado para un tratamiento más detallado la reconciliación, el papel de las mujeres en la construcción de la paz, y los procesos de desmovilización, desarme y reintegración.

La reconciliación nacional

La violencia política y militar, las violaciones de los derechos humanos y los desplazamientos forzados de población en los conflictos armados contemporáneos dejan un legado de sufrimiento y odio que es necesario superar. Uno de los efectos más devastadores del conflicto violento es la polarización de las relaciones sociales. Las condiciones de inseguridad contribuyen a la creación de una desconfianza social duradera. Volver a tender puentes de comunicación entre los grupos sociales y promover la participación en la vida política son requisitos esenciales para la reconciliación social.

También es necesario dejar atrás la cultura de la violencia y construir una nueva cultura de paz. Ello supone admitir nuevas reglas del juego y aceptar al adversario dentro de esas reglas. Para ello es importante promover la comunicación y cooperación entre los sectores antes enfrentados, creando espacios comunes de encuentro y comunicación.

La experiencia de los procesos de paz contemporáneos revela que el reconocimiento de los daños causados, el arrepentimiento público y, en la medida de lo posible, la justa reparación de los mismos es una condición necesaria para permitir la reconciliación nacional y de esta forma sentar las bases para lograr una paz estable y duradera.

En varios países (Sudáfrica, Ruanda, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina) los acuerdos de paz incluyen la creación de “Comisiones de la Verdad” que investigan las violaciones de los derechos humanos perpetradas durante el conflicto. Estas comisiones intentan esclarecer la verdad histórica e identificar a los responsables, individuales y

colectivos, de los abusos y atrocidades cometidos sobre la población y sobre los contendientes. El esclarecimiento de los hechos es importante, porque a menudo las atrocidades cometidas durante la guerra son silenciadas y a las víctimas no se les reconoce esa condición. En Guatemala, por ejemplo, ha sido necesario exhumar a las víctimas de las masacres perpetradas por los militares hace más de una década para demostrar que esos hechos ocurrieron, y permitir que las familias y comunidades afectadas puedan celebrar dignamente las honras fúnebres y dejar de considerar a sus familiares y convecinos como “desaparecidos”. Para las víctimas es fundamental tener una oportunidad para contar su experiencia para poder superar el trauma. En este sentido, las Comisiones de la Verdad son una forma de iniciar el proceso de reconciliación. En algunos países se han establecido mecanismos para compensar a las víctimas y reparar de alguna forma los daños causados.

La justicia transicional ha supuesto también un extraordinario avance en el acceso a la justicia y en las reparaciones legales en las situaciones posbélicas. Se han desarrollado estrategias para juzgar a los responsables; se ha documentado las violaciones de los derechos humanos a través de vías no judiciales, y se ha promovido la reforma de las instituciones judiciales y los procesos de reconciliación. Uno de los centros más prestigiosos en este ámbito es el Centro de Justicia Transicional de Nueva York²³, (ICTJ por sus siglas en inglés) que asiste a países y en sociedades que emergen de regímenes represivos o conflictos armados, así como en democracias consolidadas en las cuales injusticias históricas o abuso sistémico siguen sin resolverse. Provee información comparativa, análisis legal y de políticas, documentación e investigación estratégica a gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otros.

Las mujeres y la construcción de la paz

También las mujeres han sido actores claves en los procesos de reconciliación y construcción de la paz²⁴. Así lo reconoce la Resolución 1325 aprobada por el Consejo de

23 El Centro de Justicia Transicional : <http://ictj.com/spanish/>. Otras ONG, como ILA, proporcionan ayuda legal a las víctimas en los Balcanes, a partir del trabajo sobre el terreno con la refugiados, desplazados internos y ofrecen también capacitación a los abogados locales y redes locales.

Women's Link: <http://www.womenslinkworldwide.org/>. Es una organización internacional no gubernamental que trabaja para fomentar el uso del derecho internacional, los tribunales internacionales y el litigio estratégico a favor de los derechos de las mujeres.

24 Consultar el artículo de Lisa Schirch, “*Mujeres y construcción de la paz: el enfoque de género*” en este número de la revista.

Seguridad en el 2000 que exhorta a actuar para lograr una mayor inclusión de las mujeres en la construcción de la paz²⁵. Esta Resolución propone establecer cuatro áreas de acción interrelacionadas:

- El aumento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones.
- Introducir la dimensión de género en la capacitación y formación para el mantenimiento de la paz.
- La protección de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posbélicas.
- La introducción transversal del enfoque de género en la recogida de datos y sistemas de información de Naciones Unidas, así como en la puesta en práctica de los distintos programas.

El Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad presionó para sacar adelante esta Resolución y aglutinó los esfuerzos de diversas organizaciones internacionales de mujeres²⁶. Se parte de la convicción de que la desigualdad de género es una amenaza para la paz y la seguridad global. La promoción de la paz implica el acceso pleno y la participación de las mujeres en las estructuras de poder y su implicación en los esfuerzos para la prevención de conflictos y construcción de la paz. Como afirma Carmen Magallon²⁷, “las mujeres aportan a la causa de la paz entre los pueblos y las naciones, experiencias, competencias y perspectivas diferentes. La función que cumplen las mujeres de dar y sustentar la vida les ha proporcionado aptitudes e ideas esenciales para unas relaciones humanas pacíficas y para el desarrollo social. Las mujeres se adhieren con menos facilidad que los hombres al mito de la eficacia de la violencia y pueden aportar una amplitud, una calidad y un equilibrio de visión nuevos, con miras al esfuerzo común que supone pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz”.

Existe un número importante de experiencias de grupos de mujeres que han jugado un papel muy activo en la paz. Una de ellas es la iniciativa de “Las Mujeres de Negro” que agrupó a mujeres israelíes y palestinas para protestar contra la ocupación en Gaza y Cisjordania; esta iniciativa se extendió posteriormente a otros contextos en Belgrado, en

25 Un análisis sobre la Resolución 1325 se puede encontrar en: MAGALLÓN, Carmen. “Mujeres en procesos de paz: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad” en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 87, Otoño 2004, pp. 97-104.

26 Para más información consultar: http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender

27 . Carmen Magallón, opus cit, p.2

España, Italia, y Tokio; grupos de mujeres que trabajan por el acercamiento entre comunidades enfrentadas, como *Had*, que es un grupo que trata de superar la enemistad entre las dos partes de Chipre; la Ruta Pacífica de las Mujeres Colombianas que trata de encontrar salidas negociadas al conflicto en Colombia²⁸.

Todas estas experiencias muestran que en la construcción de la paz es necesario tener en cuenta a las mujeres, que representan a la mitad de la humanidad. Esto implica que en las situaciones posbélicas se deben destinar recursos a programas de rehabilitación y desarrollo que fortalezcan las capacidades de las mujeres y promuevan el acceso igualitario a los activos productivos (tierra, crédito, capacitación...) y a los servicios básicos de salud y educación.

Desmovilización, desarme y reintegración²⁹

Esta es una de las tareas más complejas dentro del proceso de paz y de reconstrucción nacional, tanto desde el punto de vista político como técnico. La desmilitarización y el desarme abarca dos grandes etapas. A corto y medio plazo incluye la desmovilización y reinscripción de los ex-combatientes, tanto si proceden de las fuerzas armadas gubernamentales como de otros grupos alzados en armas. A medio y largo plazo, la agenda de la desmilitarización es más amplia y entronca con el proceso de democratización y reconciliación nacional, ya que incluye la plena subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y la afirmación de una cultura de paz. La desmilitarización de la seguridad pública es un componente importante de esta agenda.

La reinscripción de los ex-combatientes requiere un mayor gasto público en las primeras fases, pero a medio plazo la economía en su conjunto de beneficiará de su aporte productivo y del llamado “dividendo de la paz”; esto es, de la reducción del gasto militar improductivo. En todo este proceso la comunidad internacional puede jugar un papel muy importante, proporcionando observadores para el proceso de desarme y desmovilización, y ayuda externa para los programas de reinscripción.

28 Un trabajo sistemático sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz es el de MAGALLÓN, Carmen. *Las mujeres en pie de paz*, Madrid: Siglo XXI, 2006.

29 El gobierno sueco ha realizado un amplio estudio sobre los procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración. Se incluye un anexo en este número de la revistas. Para más información consultar: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/4890/a/35281>.

Otras fuentes sobre los procesos DDR en: <http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/ddr003.pdf>

Para terminar, existe una amplia gama de opciones, aún por explorar, para que la cooperación al desarrollo contribuya al objetivo de la construcción de la paz; acciones que enfrenten los factores estructurales de los conflictos armados y se orienten al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones locales para hacer frente a la crisis. Y especialmente las “capacidades para la paz”³⁰ que favorecen el diálogo y la negociación y vinculan a las personas entre sí, debilitando las dinámicas que empujan a una sociedad a dividirse y enfrentarse consigo misma en una sangrienta confrontación armada.

30 ANDERSON, Mary. *Desarrollo y diversidad social*, Madrid: Oxfam/CIP/Intermon, 1998. p.8