

Hacia la transformación de conflictos y una paz justa

Kevin Clements

Hacia la transformación de conflictos y una paz justa

Kevin Clements

Kevin Clements fue nombrado Secretario General de International Alert en enero de 1999. También ocupa la cátedra Vernon y Minnie Lynch de Resolución de Conflictos en el Institute for Conflict Analysis and Resolution en la George Mason University, Fairfax, Virginia, EEUU. En su carrera combina análisis académico con experiencia práctica en el campo de la construcción de la paz y de transformación de conflictos. Es el antiguo Director de la oficina de los Cuáqueros ante las Naciones Unidas, en Ginebra, así como Director del Peace Research Centre de la Australian National University, en Canberra. Trabaja regularmente como consultor para una gran variedad de organizaciones en los ámbitos del desarme, control de armamentos, resolución de conflictos, desarrollo y seguridad regional. Ha escrito o editado cinco libros y más de 130 capítulos y artículos sobre la transformación de conflictos, la construcción de la paz, la diplomacia preventiva y el desarrollo.

The Berghof Handbook for Conflict Transformation
November 2001, Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management;
ISSN 1616-2544

Traducción de los partes principales del Artículo – ‘Hacia la transformación de conflictos y una paz justa’, publicado en el « Berghof Handbook for Conflict Transformation ».

Agradecemos la traducción a la Fundación Friedrich Naumann. La fundación ha traducido este texto en el año 2002 para incorporar el tema en sus cursos internacionales Prevención de conflictos y gestión de conflictos.

I. Introducción

La paz, la justicia, la verdad y la compasión son elementos centrales de la mayoría de las visiones utópicas y religiosas. Por ejemplo, tanto el concepto del Paraíso como el de Nirvana tienen marcadas connotaciones de justicia, armonía, no violencia y unión. Estas aspiraciones son una manera religiosa de declarar que la mayoría de la gente en la mayoría de las comunidades y culturas, cuando deben afrontar la opción entre orden o caos, paz o guerra, armonía o ausencia de armonía, estabilidad o inestabilidad estructural, igualdad o desigualdad, inclusión o exclusión, justicia o injusticia, tolerancia o intolerancia, abundancia o pobreza, siempre prefiere, en la medida de lo posible, lo primero a lo segundo. Y muy justificadamente; por ejemplo, Stephen Jay Gould explica:

La gente buena y amable supera en número a los otros por mil a uno. La tragedia de la historia humana reside en el enorme potencial destructor de los raros actos de maldad, y no en la frecuencia de personas malvadas. Los sistemas complejos sólo pueden construirse paso a paso, mientras que la destrucción puede ser instantánea. En lo que bautizo "la gran asimetría", cada acto espectacular de maldad se equilibra con diez mil actos de bondad que demasiado a menudo pasan desapercibidos, y que constituyen los esfuerzos "ordinarios" de las grandes mayorías (Gould, 2001).

La cuestión clave, pues, es cómo garantizar que dichos actos ordinarios de bondad, altruismo, reciprocidad, justicia y cortesía se plasmen en un fuerte compromiso político a favor de la justicia, de la paz y del desarrollo "atento a los conflictos". ¿Por qué es tan difícil que estos impulsos aparentemente universales se concreten en la práctica política?

Ciertos factores ocurren con suficiente regularidad como para indicar una correlación bastante universal con el conflicto violento, mientras que otros aspectos (por ejemplo, desencadenantes específicos o los canales locales para movilizar las diferencias entre grupos y el descontento hacia fines violentos) son más singulares. El reto conceptual consiste en identificar los factores de riesgo universales en situaciones potencial o efectivamente en conflicto, pero prestando atención a las características culturales específicas.

Nafziger, Steward y Väyrynen, reconociendo el carácter inter-dependiente de estas distintas dinámicas, declaran, en su libro Guerra, Hambre y Desplazamiento:

Las causas económicas, políticas y culturales de las emergencias humanitarias complejas están muy imbricadas entre sí. El estancamiento o colapso económico, sobre todo si se aúna a grandes disparidades entre grupos (desigualdad horizontal) e individuos (desigualdad vertical), alienta el descontento político que ciertos líderes utilizan para movilizar a la gente en apoyo a sus luchas por el poder, acentuando y explotando de tal manera las diferencias culturales. El conflicto refuerza, e incluso a veces crea, diferencias entre grupos basadas en etnia, raza, religión, casta o clase. Si bien dichas diferencias no son la causa primaria, adquieren fuerza independiente y dificultan el establecimiento de la paz. Además, en la guerra, la acción colectiva es la consecuencia de decisiones individuales. Los objetivos políticos y económicos de los individuos pueden beneficiarse de la guerra. Este tipo de motivación impulsa e incluso genera el conflicto. (Nafziger et al, 2000, II, p2).

Soslayar estos factores y centrar la atención del proceso de intervención en la potenciación de la capacidad de la sociedad civil, los cambios de actitud y la confianza mutua, por ejemplo, puede resultar útil para las relaciones comunitarias, pero no tendrá

un impacto decisivo sobre las raíces profundas de la violencia estructural o directa. Por el contrario, dichos procesos centrados en la comunidad pueden generar una falsa conciencia de relaciones pacíficas cuando en realidad las bases subyacentes son mucho más malignas.

En este artículo nos planteamos dos objetivos. En primer lugar, comprender el origen económico, político y social, así como la dinámica, de la violencia organizada. En segundo lugar, explorar como el análisis y los procesos de resolución de conflictos pueden ayudar a los distintos actores afectados por conflictos violentos, tanto a nivel oficial como oficioso, a transformar actitudes, conductas e instituciones que producen la violencia directa o estructural (indirecta). Comenzaremos recalcando el papel central, para la paz estable, de la transformación estructural. Luego analizaremos algunas dinámicas políticas y económicas subyacentes que constituyen el telón de fondo del conflicto moderno, y explicaremos cómo y por qué los profesionales de la resolución de conflictos deben prestar más atención a la economía política del conflicto en el análisis, concepción y ejecución de los procesos de intervención en conflictos.

II. Paz estable

No es posible garantizar una paz estable (es decir, relaciones persistentes y no violentas de cooperación) simplemente atendiendo a las tensiones, contradicciones, disputas y violencia manifiestas. Se requiere un análisis más profundo y compartido (entre profesionales, protagonistas y todos aquellos que tengan intereses legítimos en el conflicto) sobre las causas estructurales subyacentes del conflicto. Es particularmente importante incluir en este análisis a las organizaciones regionales y globales, sobre todo cuando se sospecha que los sistemas de estado nación (normalmente responsables del orden y la seguridad) son, en realidad, fuente de inseguridad y de crisis humanitarias para sus ciudadanos.

El análisis debe realizarse antes de concebir y elaborar los procesos de ayuda e intervención. Y debe centrarse en la contextualización de los problemas de fondo, la comprensión histórica de su origen y la toma de conciencia compartida sobre las barreras, obstáculos o deficiencias institucionales que impiden alcanzar relaciones pacíficas estables. Este tipo de análisis previo, clave del éxito de cualquier intervención ulterior, podría desembocar en la decisión (por parte de mediadores de conflictos y constructores de la paz) de, al fin de cuentas, no intervenir, o de intervenir de manera más política que procesal para abordar las causas hondas del problema.

II.1. El papel central y predominante de la política

Es sumamente difícil abordar las cuestiones más profundas de la violencia estructural y la injusticia socioeconómica sin prestarle atención a las instituciones, mecanismos y procesos que generan orden y una gobernanza participativa eficaz. Kalevi Holsti, por ejemplo, afirma que,

Las guerras de finales del siglo XX no giraban en torno a los asuntos exteriores, la seguridad, el honor o el estatus, sino en torno a la cuestión del estado, de la gobernanza y del papel y situación de naciones y comunidades dentro de los estados. (Holsti, 1996, pp20-21)

La experiencia de las regiones en guerra, por ejemplo, demuestra que los estados y gobiernos supuestamente soberanos no gozan del monopolio de la coerción, y son incapaces de hacer prevalecer el orden en los territorios que controlan. En vez de gobernar para y por el pueblo (la ciudadanía) son incapaces de aportar autoridad legítima y seguridad a los ciudadanos, o incluso son depredadores y explotadores. Si bien el derecho internacional les confiere igualdad de soberanía, estos estados carecen de los medios necesarios para aportar los beneficios de la soberanía y la seguridad a sus propios pueblos.

Ante estas entidades estatales deficientes, quienes desean resolver conflictos afrontan un dilema terrible. En efecto, si los actores oficiales u oficiosos suponen que los sistemas estatales deficientes son capaces de obtener acuerdos negociados cuando en realidad no es así, los resultados del proceso de negociación no podrán aplicarse. Si, por el contrario, se supone que no cabe negociar con estados deficientes o corruptos, no se lograrán soluciones negociadas de problemas violentos. Entre la espada de la hipocresía y la pared de la impotencia yace el campo de lo políticamente posible.

El principal reto para quienes (oficial u oficiosamente) buscan resolver los conflictos es establecer cual es el campo de lo posible, y si la intervención podría o no obtener relaciones justas y duraderas entre los distintos grupos.

Las ONGs suelen preferir trabajar con protagonistas de la sociedad civil para ayudarles a afrontar los problemas que los sistemas estatales causan, o que no desean (o son incapaces de) resolver. Y puede resultar que algunos sectores de la sociedad civil adquieran más capacidad organizativa y profesional que ciertas instituciones clave del estado. En Burundi, por ejemplo, el Ministerio de Derechos Humanos dispone de menos recursos que muchas ONGs que trabajan ese tema en el país. Dicha asimetría conlleva dos problemas. Primero, esos sectores de la sociedad civil ¿cómo articulan sus intereses de cara al estado? Segundo, ¿es esta situación útil o no en casos donde los estados son deficientes, incapaces de ofrecer buena gobernanza, o depredadores y corruptos?

Otro asunto importante concierne a los actores gubernamentales e intergubernamentales. Si los intercesores oficiales tratan con estados fallidos o depredadores como si fuesen capaces de gobierno efectivo (cuando no lo son), los ciudadanos excluidos y explotados podrían quedar profundamente desilusionados. Lo cual conduciría a negociaciones de mala fe y tornaría la aplicación de cualquier acuerdo bastante dudosa. Pero no tratar con las supuestas autoridades significa que no habrá negociaciones. En otras palabras, abordar un conflicto violento, sea desde el nivel de la sociedad civil como del gobierno, frecuentemente produce tantos problemas como soluciones.

II.2. Crítica de la Realpolitik

En cierta manera, el campo de la resolución de conflictos surgió como una crítica y una alternativa al realismo político y a la Realpolitik. Los analistas de conflictos reconocen que el poder, aunque sea una motivación importante, no es el factor predominante para la mayoría de la gente. Al contrario, las relaciones de cooperación y el deseo de satisfacer las necesidades de identidad, seguridad, pertenencia y bienestar son fuentes igualmente importantes de la motivación humana.

Por estas razones, los mediadores de conflictos siempre han tenido una actitud ambivalente ante el estado y los sistemas políticos. Por un lado, se reconoce la

importancia del estado pero, por otro, se critica el monopolio estatal del poder y se rechaza la coerción y la amenaza como los principales medios de establecimiento del orden y la estabilidad. Por consiguiente, muchos mediadores de conflictos prefieren intentar modificar el comportamiento político mediante el trabajo con y a través de los grupos de la sociedad civil.

Uno de los argumentos principales de este artículo es que los especialistas en conflictos deben consagrar más tiempo a un análisis concreto de las distintas maneras en las cuales el estado genera, y a veces intensifica, el conflicto violento. Si se omite dicho análisis y si no se impulsa una política "atenta a los conflictos" (un poco como la metodología de la "Evaluación de Impacto de la Paz y el Conflicto" lo ha hecho para el desarrollo "atento a los conflictos"), la agenda política continuará siendo definida por los realistas y no por quienes aspiran a una política menos antagónica y más orientada hacia la resolución de problemas. No es tarea fácil (como lo demuestra el repliegue de la política idealista tras la reciente declaración de la Guerra contra el Terrorismo), pero es indispensable para explorar e impulsar alternativas no violentas a la guerra y la violencia.

Otra razón por la cual cabe impugnar la realpolitik es que los sistemas estatales en las principales zonas conflictivas del mundo son deficientes y es probable verlos más asociados a la iniciación y la prolongación de la violencia que a su solución. Lo cual plantea dificultades muy especiales para quienes buscan concebir procesos para acabar con dicha violencia.

II.3. Las raíces políticas de la violencia

Kalevi Holsti, tras analizar 17 casos recientes de "emergencias humanitarias complejas", sugiere algunos factores políticos que pueden desembocar en dichas situaciones o en una violencia organizada a gran escala.

El peligro de que ocurra una emergencia aumenta cuando existen dos o más comunidades étnicas, lingüísticas o religiosas; cuando se trata de países que obtuvieron su independencia después de 1945; cuando el gobierno excluye y persigue a determinados grupos sociales; cuando minorías afianzadas o cleptócratas están en el poder; y cuando el gobierno tiene poca legitimidad. (Nafziger et al, 2000, II, p4)

Todos estos factores conducen estructuralmente a la violencia y son similares a la mayoría de los factores e indicadores de riesgo político identificados gracias a la metodología utilizada por quienes impulsan un desarrollo más sensible a los conflictos. Lo más interesante del estudio de aquellos 17 casos realizado por Holsti, aplicando estos criterios, es la conclusión: no es el odio étnico o las divisiones entre grupos que generan conductas violentas, sino más bien los actos intencionales y deliberados de políticos y funcionarios gubernamentales quienes organizan la violencia contra distintos grupos dentro de las comunidades bajo su control.

(...) los genocidios organizados por gobiernos han causado muchas más víctimas que otros tipos de guerra civil, incluyendo las rebeliones. La presencia de indicadores precoces no ha ayudado a la comunidad internacional a prevenir tales emergencias. (Nafziger et al, 2000, II, p4)

Esta conclusión es incluso más explícita en el artículo de Väyrynen, quien declara:

Mi hipótesis básica es que las crisis humanitarias ocurren en sociedades donde el estado es débil y las élites son ávidas en defensa de sus propios intereses. En el estado poscolonial y patrimonial, un líder fuerte ocupa la cúspide de la pirámide del poder y ayuda a una red de compinches en las burocracias civiles y militares. La coerción y el clientelismo (rasgos típicos de la mayoría de los estados periféricos) definen quienes son los beneficiarios del sistema. (Väyrynen, en Nafziger et al, 2000, II, p437)

Väyrynen plantea esta hipótesis para comprender la dinámica entre las esferas política y económica mediante la teoría de las actividades de un estado depredador y ávido de lucro. El resultado de dichas actividades es el saqueo y la explotación, así como sistemas estatales "anárquicos", "anémicos" o fallidos, y el creciente recurso a la fuerza y la coerción, incluyendo la posibilidad de que el estado impulse la violencia organizada contra la oposición.

Si quienes desean resolver los conflictos no asumen plenamente estas realidades fundamentales a la hora de concebir sus estrategias de intervención, corren el riesgo de generar, inconscientemente, ilusiones pacíficas en situaciones injustas y con bases institucionales insostenibles. Las perspectivas de una paz sostenible son ínfimas cuando el poder coercitivo del estado y el poder de intercambio del mercado han sido subvertidos por políticos y burócratas corruptos. En tales circunstancias, intentar canalizar el poder integrador de la comunidad gracias a un trabajo con y a través las instituciones de la sociedad civil (familia, religión, educación, salud, etcétera) puede ser útil en el ámbito de la ayuda de emergencia y la asistencia humanitaria, pero no aportará una paz sostenible a medio o largo plazo. Tal vez logre que la gente "se sienta un poco mejor" pero producirá incluso una mayor desilusión en cuanto a la capacidad del gobierno y del sistema estatal para cumplir sus funciones sociales. Además, este tipo de iniciativas serán siempre subvertidas por las acciones de gobiernos corruptos y por la creciente criminalización de la política.

II.4. La criminalización de la política

El fenómeno de la criminalización de la política se caracteriza por seis factores: la subversión del estado de derecho, la impunidad, la delincuencia organizada, el narcotráfico, la ejecución de la ley, y la corrupción.

La subversión del estado de derecho: esto ha ocurrido en la mayoría de las zonas conflictivas del mundo. En primer lugar, la policía se torna corrupta. En segundo lugar, se impugna la independencia del poder judicial y el sistema de tribunales se viene abajo. Estados anárquicos, por ejemplo, Sierra Leone, Liberia o Somalia, conocieron el desplome total de la autoridad central, careciendo de un sistema legal que suscitase respeto así como de posibilidades de aplicación de la ley. En esta situación, son solamente las amistades personales y los grupos familiares que ofrecen una protección básica.

La impunidad: Cuando se subvierte el estado de derecho emergen culturas de la impunidad. La impunidad puede desembocar en abusos masivos de los derechos humanos, incluso en genocidios, como sucedió en Ruanda y en Zimbabwe (donde el gobierno de Mugabe ha socavado sistemáticamente el estado de derecho). Cuando ciertos individuos gozan de impunidad y otros no, normalmente suelen ser quienes disponen del poder económico y político los que desprecian la ley, mientras quienes carecen de tales poderes son víctimas de actuaciones arbitrarias, corruptas y opresoras (por ejemplo, quienes son relativamente débiles sufren tanto de la pequeña corrupción -

multas policiales arbitrarias, etc- como de la corrupción de las élites -expropiación del ingreso nacional por parte de los líderes). Y también suelen ser los débiles quienes deben rendir cuentas por la pequeña corrupción cotidiana mientras que los que roban millones utilizan su poder para garantizarse la impunidad.

La delincuencia organizada: El National Criminal Intelligence Service (NCIS) británico, declara que la delincuencia organizada representaba la principal amenaza contra la seguridad del país (NCIS, 2000). Las asociaciones de delincuencia organizada también constituyen una amenaza contra la democracia y la estabilidad en muchas regiones del mundo en vías de desarrollo. En Colombia, los narcos afrontan directamente al estado para impedir que se firme el acuerdo de extradición con los Estados Unidos que se negocia actualmente. En el Cáucaso, las organizaciones mafiosas socavan las ya de por sí débiles economías de la región mediante sus actividades de contrabando (que no sólo evaden impuestos sino que además generan altos niveles de violencia). En los Balcanes, las bandas criminales se asocian con los grupos ultranacionalistas y establecen estados criminales, como ocurrió en Serbia bajo el presidente Milosevic. El UCK de Kosovo tiene, al parecer, lazos estrechos con grupos criminales albaneses que operan en occidente (véase, The Independent, 2001). Muchos grupos mafiosos, tales como los "Snake Heads" chinos, están involucrados en el tráfico de seres humanos, que es otro nombre de la esclavitud. La ONU calcula en 4 millones el número de personas traficadas ilegalmente en el mundo cada año. Los beneficios de este "comercio" son cuantiosos: entre cinco y siete mil millones de dólares anuales. Y además de la miseria humana que causa, el influjo de estos inmigrantes ilegales también puede desencadenar conflictos en algunos países de acogida.

El narcotráfico: La ONU estima que el valor anual del tráfico ilegal de estupefacientes alcanza la suma de 500 mil millones de dólares. Mientras que la producción de drogas (sobre todo la heroína y la cocaína) siga siendo económicamente atractiva, continuarán ejerciéndose en muchos países los efectos des-estabilizadores de la droga. Los niveles de adicción occidentales son igualados cuando no superados en Irán, India y Pakistán. Los problemas asociados a los estupefacientes pueden conducir a conflictos internacionales. Un factor preponderante en la tensión que existe entre el régimen de los talibanes en Afganistán y su vecino Irán, por ejemplo, son los altos niveles de dependencia a la heroína en Irán. Se calcula que un millón de iraníes son adictos y que más de tres mil funcionarios policiales de dicho país han resultado muertos en batallas contra las bandas mafiosas de tráfico del opio. Existen indicios recientes que los contrabandistas están canalizando la heroína a través de las repúblicas de la antigua Unión Soviética, sobre todo Turkmenistán. Este fenómeno hace incluso desequilibrar más a estados ya inestables. Los ingresos de las actividades de narcotráfico también pueden ser utilizados para financiar las actividades de los rebeldes islámicos en los países que rodean Afganistán. (Afghan Aid)

La aplicación de la ley: La ayuda militar norteamericana a Colombia alcanza los mil trescientos millones de dólares, y se asignan al Plan Colombia que, oficialmente, pretende controlar el narcotráfico. Sin embargo, hay pruebas que el ejército colombiano ha desviado equipamiento destinado a la lucha contra las drogas hacia su combate contra las guerrillas de izquierda, lo cual exacerba la dinámica de guerra civil, puesto que las fuerzas de la oposición también entran en la espiral armamentista interna. Por otra parte, en julio de 2001, los EEUU aportaron 34 millones de dólares a los talibanes para luchar contra el narcotráfico, dinero que, indudablemente, fue desviado hacia el conflicto en curso. Por consiguiente, aparte de la influencia corrosiva de la delincuencia, el tema de la interacción entre criminalidad y conflicto (sobre todo cuando las élites gubernamentales o

los grupos subversivos recurren al crimen para impulsar y financiar sus actividades) debe ser incluido más claramente en la concepción de los procesos de resolución de conflictos.

La corrupción: Existe corrupción en casi todos los países del mundo. Generalmente se trata de una aberración ocasional o una manera de evitar engorrosos trámites burocráticos. Pero en ciertos casos de corrupción extrema, se minan los valores y espíritu profundo del Estado. El golpe de estado de 1999 en Pakistán fue en gran parte resultado de la frustración de los militares sobre los niveles de corrupción de muchos políticos democráticos. Igualmente, el régimen de Estrada, en las Filipinas, fue derrocado por las manifestaciones del poder popular contra los abusos generalizados del poder por parte de los políticos; y algo similar sucedió en Serbia. Los regímenes corruptos suelen avivar los odios étnicos para adquirir popularidad, por ejemplo, en Serbia y tal vez actualmente en Indonesia. Cuando la corrupción se institucionaliza y la cultura del robo domina ampliamente, quienes se benefician de ello recurren a la coerción y a la violencia organizada para defender sus intereses económicos. El hecho es que la corrupción subvierte por doquier a los procesos políticos y obstaculiza enormemente la política racional.

II.5. El impacto de la política regional

Tanto el fracaso de los sistemas estatales como la subversión del estado de derecho, la persistente marginación de minorías y el carácter depredador del estado son indudablemente raíces internas de conflictos. Pero dichas dinámicas suelen ser exacerbadas por las actuaciones y decisiones de estados vecinos o de las potencias foráneas. Son a menudo las dinámicas regionales que definen los principales rasgos del conflicto nacional, conflicto que debe, por consiguiente, ser comprendido como parte de sistemas conflictivos subregionales y regionales. Un ejemplo ilustrativo, en el Cáucaso existen tres grandes litigios bilaterales: entre Georgia y Abkhazia, Armenia y Azerbaiyán, Rusia y Chechenia. Pero ninguno de ellos puede resolverse bilateralmente; en efecto, el gobierno ruso está siempre implícita o explícitamente involucrado en cada uno de estos conflictos. Cualquier acuerdo que no incluya a los rusos será subvertido y estropeado por ellos. También en Africa, los poderes hegemónicos regionales (como Nigeria) y las antiguas potencias coloniales (Reino Unido, Bélgica y Francia) influyen de diversas formas en la definición, comprensión y manejo de los conflictos. Por ejemplo, litigios entre las antiguas potencias como Francia y Bélgica acerca de la región de los Grandes Lagos, suelen impedir que emerjan condiciones propicias para la resolución negociada de conflictos. Por otra parte, los motivos de intervención de terceros (Estados Unidos, la Unión Europea, etcétera) en Macedonia (o antes por parte de la OTAN en Kosovo), dependen más de intereses nacionales o regionales que del deseo de resolver y transformar los conflictos en cuestión. Esta situación refuerza la importancia de realizar análisis políticos que realmente abarquen de manera sistemática las complejas realidades internas y externas de un conflicto.

Una deficiencia de muchas intervenciones en conflictos por parte de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales o no gubernamentales, reside en su reticencia a incluir los factores económicos en sus análisis u operaciones. En el pasado se solía dar por supuesto (dicho sea de paso, esto es algo que la Unión Europea, la OCDE y los donantes bilaterales están actualmente revisando) que los conflictos violentos se podían resolver centrándose en los ámbitos políticos y de la sociedad civil sin prestarle atención a los factores económicos que, en realidad, pueden ser fuertes motivadores y sostenedores de la violencia. Dicha carencia aporta un cierto clima de irrealidad a

muchas negociaciones y diálogos que están completamente desconectados de su base económica.

Los sistemas económicos locales, nacionales, regionales y globales sostienen las actividades tanto de la sociedad civil como del estado. Tienen sus propias dinámicas, y los factores clave del mercado (privados o públicos) a veces apoyan, a veces obstaculizan, y a veces subvierten las iniciativas de paz. En general, la esfera de actividades económicas no ha sido muy estudiada por la comunidad (oficial u oficiosa) de resolución de conflictos, pero recientemente ciertas organizaciones comienzan a tomarla en cuenta (por ejemplo, el Banco Mundial, la ONU, la CAD de la OCDE y algunas ONGs importantes tales como el Prince of Wales Business Leaders' Forum, International Alert y el Council on Economic Priorities; véase International Alert, 2000). Son tres los elementos principales de dicho estudio. En primer lugar, la cuestión de las privaciones relativas o absolutas, y su papel en la emergencia de conflictos. En segundo lugar, el derrumbe del contrato social entre el estado y la ciudadanía, y la reticencia o incapacidad del estado para satisfacer las necesidades ciudadanas. En tercer lugar, la competencia por, y el control sobre, los recursos naturales.

La importancia de estos tres elementos es cada vez más reconocida en el campo de resolución de conflictos. Incluso se han convertido en una asignatura especializada, la "Evaluación de Impacto de Conflictos y Paz", que exige este tipo de análisis de conflictos a la hora de concebir planes de desarrollo a nivel macro o micro. (Véase Gaigals y Leonhardt, 2001).

II.6. La codicia económica como factor de motivación

Los factores económicos tienen gran influencia en los conflictos. Paul Collier, Ankie Hoogvelt, Mats Berda y otros sostienen que muchos conflictos pueden ser explicados como una lucha por el control de la producción y la distribución de los recursos naturales, incluyendo la tierra. Los modelos econométricos elaborados para investigar esta aseveración han identificado interesantes correlaciones entre el conflicto y la disponibilidad de mercancías de gran valor tales como los diamantes, el oro o el cobalto. Estos argumentos sugieren que, efectivamente, la codicia es tan importante como el sentimiento de injusticia en la emergencia de conflictos (véase Collier y Hoeffler, 1998). Al igual que la dinámica política, este tipo de motivaciones económicas también deben incluirse en el análisis del conflicto. Cabe prestar mucha más atención al desarrollo de mecanismos adecuados para estimular conductas pacíficas y no belicistas. Los llamados "diamantes del conflicto" así como otros tipos de explotación ilegal de recursos naturales, por ejemplo, la madera y el petróleo, en Sierra Leona, Angola, el Congo y Sudán, sugieren que las "guerras por recursos" son un elemento importante para el futuro trabajo de transformación de conflictos.

Tales son los ejemplos más visibles de la "economía política de la guerra" que constituirá el marco clave de comprensión de las causas de conflictos internos. Este marco se sitúa en el contexto de la globalización, lo cual indica que, si bien la creciente integración económica presenta nuevas oportunidades de crecimiento para ciertos países, también genera exclusión y penuria para muchos otros, lo cual puede conducir al conflicto violento. Sin embargo, las distintas vías que conducen a este desenlace son sumamente complejas.

Uno de los argumentos más interesantes sobre este asunto fue planteado por Wayne Nafziger y Juha Auvinen (véase Nafziger et al, 2000), quienes demuestran que bajos niveles de ingreso per capita, un crecimiento de ingresos bajo o negativo, y el estancamiento de la producción agrícola son factores importantes en la aparición de conflictos. Además estiman que altos niveles de desigualdad también están asociados con la propensión al conflicto, "sobre todo si refleja o contribuye a una gran desigualdad entre grupos regionales, étnicos o de clase" (Nafziger et al, 2000; II, p3). Este concepto de "desigualdad horizontal" entre grupos es un elemento nuevo en el enfoque de los orígenes económicos del conflicto, puesto que sugiere nuevas perspectivas a la hora de definir los programas de desarrollo o asistencia económica. Por otra parte, los dos factores no económicos identificados por Nafziger y Auvinen como fuertemente correlacionados con el conflicto violento son el gasto militar y el historial de conflictos previos.

Aunque es bastante sorprendente que la bibliografía existente sobre la economía política de la guerra haya sido soslayada durante tanto tiempo por los mediadores de conflictos, pero resulta auspicioso que actualmente haya sido redescubierta y situada al centro de las nuevas concepciones sobre conflictos internos arraigados e inextricables.

(...)

La renovada atención prestada al factor económico exige cambios en las políticas de desarrollo de la comunidad internacional en el sentido de una mayor sensibilidad de cara a conflictos y de una mayor capacidad de aportar incentivos y des-incentivos económicos que conduzcan a las partes antagónicas hacia la paz. En muchos de los conflictos que aquejan la antigua Unión Soviética, África subsahariana, etcétera, las cuestiones económicas son motivadoras y sostenedoras del conflicto. Si se eluden a favor de elementos más "epifemenológicos" las posibilidades de resolución del conflicto son escasas. Entre los factores de economía política que continuarán generando conflictos en el futuro cabe mencionar: las redes de comercio transnacional desreguladas, la fragilidad del sistema financiero internacional, el poder de las empresas multinacionales, y el impacto de las políticas comerciales y de ayuda.

Las redes de comercio transnacional desreguladas. El comercio desregulado e ilícito de mercancías de guerra, ya sean diamantes, madera, petróleo u otros recursos naturales, drogas y armas seguirá siendo un factor de explicación importante de la persistencia de muchos conflictos (véase Duffield, 1994). Los ingresos obtenidos gracias a dichas mercancías por parte de las facciones bélicas son un incentivo clave para la perpetuación de la guerra. La comunidad internacional debe establecer formas de regular los flujos de estas mercancías, reduciendo los fondos que alimentan el conflicto.

La fragilidad del sistema financiero internacional. La crisis financiera de 1997/1998 en Asia, y su contagio en otras economías en desarrollo, centró la atención en la fragilidad del sistema financiero internacional y en la necesidad de reformarlo para que las instituciones financieras internacionales y otros organismos pertinentes fuesen más transparentes y responsables de cara a los donantes y los beneficiarios. Aunque no fue muy comprendido en su momento, el vínculo entre las reformas económicas neoliberales, la inestabilidad política y el conflicto, es actualmente un tema de creciente importancia. Por ejemplo, es muy posible que exista una conexión entre las reformas económicas aplicadas en Indonesia y la creciente violencia en Aceh y otras provincias del país. Susana Woodward estima que los procesos de reforma económica también complicaron las transiciones políticas en los Balcanes (véase Woodward, 1995). Sin embargo, un estudio

más reciente que el de Woodward, realizado por Christian Morrison, sugiere que los programas de estabilización del FMI, si bien suscitan descontento local, no causan emergencias humanitarias complejas a gran escala (véase Morrison, en Nafziger et al, 2000; I, p207-239).

[Morrison] distingue entre la "represión suave" (noción que incluye, por ejemplo, cuando las huelgas, manifestaciones y la inestabilidad política moderada es reprimida de tal manera que puede resultar en algunas muertes) y la "represión dura" donde ocurren graves episodios de violencia. La historia de los ajustes en África y en América Latina durante la década de los ochenta y de los noventa demuestran que si bien dichas políticas de ajuste tuvieron costes sociales, no generaron emergencias humanitarias. (Nafziger et al, 2000; II, p4)

Según este argumento, aunque las actividades del FMI y otras instituciones financieras pueden causar durante períodos breves y para pequeños sectores de la población emergencias humanitarias intensas, no constituyen, señala Morrison, una causa primaria o principal del conflicto sino más bien un factor de aceleración.

El poder de las empresas multinacionales. Las compañías multinacionales son protagonistas clave de muchos conflictos internos (por ejemplo, en Angola, Sudán, Colombia, Nigeria). Los intereses económicos que representan deben ser defendidos lo cual, en muchos casos, resulta en conflictos (por ejemplo, las actividades de Shell en Nigeria, o de BP en Colombia). Por otra parte, la riqueza y los recursos que tienen las empresas multinacionales suelen recordar a otros protagonistas, estatales o no, su relativa debilidad y su incapacidad para incidir realmente en asuntos económicos. Las grandes empresas son cada vez más conscientes de su responsabilidad y de la necesidad de prestarle mayor atención a como sus inversiones, políticas de contratación y otras decisiones pueden generar violencia. Y tiene cada vez mayores oportunidades para desempeñar un papel constructivo en la resolución de conflictos en las zonas en las que operan (véase International Alert, 2000).

El impacto de las políticas comerciales y de ayuda. Un asunto muy controvertido es el vínculo entre el desarrollo y el conflicto, y cómo hacer para que la ayuda brindada por la comunidad internacional a zonas en guerra sirva para aliviar en vez de agudizar el conflicto. Para algunos observadores, el impacto negativo de la ayuda humanitaria es relativamente pequeño comparado con otros factores de conflicto, pero otros (incluyendo muchas ONGs) estiman que es una causa contribuyente del conflicto, aportando respaldo político a los gobiernos y de tal manera permitiéndoles descargar los costes sociales a los donantes y utilizar el dinero ahorrado para fines militares (véase Uvin, 1998). La guerra en el Congo es un ejemplo fehaciente. Si bien es de esperar que la ayuda para el desarrollo incorpore en el futuro medidas más "sensibles al conflicto", tal vez sea más difícil obtener la aplicación concreta del nuevo enfoque del desarrollo por parte de las agencias donantes nacionales y multinacionales. Sin embargo es muy posible que, en el marco de los debates globales sobre el desarrollo, se haga mayor hincapié en cómo las relaciones comerciales afectan la reducción de la pobreza en países en vías de desarrollo, sobre todo si la OMC se ve obligada a reformar sus políticas y a ser más transparente. La Unión Europea ya ha incluido, en el acuerdo de Cotonou con los países ACP, el tema del impacto de sus políticas comerciales sobre los conflictos; en el porvenir la OMC también tendrá que abordar estos asuntos.

Otros factores también serán importantes en los conflictos venideros, por ejemplo, las cuestiones del medio ambiente (queda por verse si los conflictos emergerán y serán

impulsados por razones de escasez o de abundancia). Los conflictos anunciados sobre el acceso a agua potable limpia e inocua serán claramente impulsados por factores de escasez. Mientras que los conflictos en torno a minerales lucrativos estallarán por razones de protección y ampliación de riquezas existentes. Fairhead, por ejemplo, argumenta que la riqueza y no la pobreza del entorno es la principal causa de conflictos medio-ambientales, puesto que los grupos luchan por el control de los recursos naturales lucrativos (véase Fairhead, en Nafziger et al, 2000; I, p147-179). Fairhead alega que las sociedades se dividen entre aquellos grupos ricos y con conexiones políticas que luchan entre sí por el control de los recursos, y los desposeídos que se transforman en los "soldados rasos" de dichas luchas.

II.7. La dinámica a largo plazo del conflicto

Varias dinámicas globales de largo aliento tendrán un impacto profundo sobre el conflicto violento en los próximos quince o veinte años, y requieren políticas nacionales e internacionales específicas para arrostrarlos. A continuación se mencionan tres elementos: la demografía, los refugiados y las personas desplazadas, y las diásporas.

Los **factores demográficos** deben ser tomados en cuenta a la hora de estudiar los orígenes de futuros conflictos, puesto que en la mayoría de las guerras civiles recientes predominan los jóvenes desempleados o subempleados. La población mundial aumentará de 6,1 mil millones en 2001, a 7,2 mil millones en 2015. El 95% del aumento ocurrirá en los países en desarrollo, sobre todo en las zonas urbanas en rápida expansión. Dado que muchos de estos países tienen sistemas políticos frágiles, la combinación de crecimiento demográfico y urbanización agudizará la inestabilidad mediante la sustracción de recursos de las zonas urbanas y la sobrecarga de mercados laborales ya muy saturados. Muchos estados tienen un número desproporcionado de niños menores de 15 años; por ejemplo, el 60% de los argelinos. La creciente cantidad de jóvenes desempleados o subempleados en zonas de conflicto potencial ofrecerá una reserva de individuos que estiman que no tienen nada que perder al adherir a movimientos políticos (o pseudo-políticos) que propugnan la violencia como medio de alcanzar sus fines. Un problema adicional es que muchos de estos individuos pueden sentirse mejor en el seno de grupos armados capaces de dedicarse al saqueo y al pillaje para sobrevivir, que si intentasen ganarse la vida de manera pacífica (véase Jackson, 2001; p1).

La **situación mundial de los refugiados** seguirá siendo fuente de descontento y proveerá un terreno fértil de soldados y milicianos. Mientras que en 1970 sólo habían dos millones de refugiados, en 2001 su número supera los 21 millones, según el ACNUR. Si no se avizora una solución para los refugiados palestinos, el conflicto en el Oriente Medio indudablemente continuará existiendo. También en Africa central y occidental, en Asia central y en el Cáucaso, las ingentes cantidades de refugiados seguirán sirviendo de base a bandas guerrilleras. Los recientes flujos de refugiados desde Afganistán están desestabilizando el Pakistán y toda la región. Además, existen millones de desplazados internos en Africa y otros continentes, que también representan una fuente potencial de conflictos a menos que se tomen medidas para resolver su desdicha.

Los grupos de exiliados o expatriados en la **diáspora** frecuentemente financian movimientos guerrilleros en sus patrias. Se calcula que, por ejemplo, los tamiles en el extranjero envían millones de dólares cada año a los rebeldes de Sri Lanka. Por tanto, intentar resolver la crisis de Sri Lanka sin tomar en cuenta los intereses de tamiles y cingaleses en la diáspora sólo aportará soluciones parciales.

III. El papel de los constructores de paz en la transformación de conflictos violentos y en la promoción de una paz justa

De lo explicado anteriormente acerca de las raíces estructurales de la violencia organizada, se desprende que los retos que hoy arrostran los constructores de la paz parecen ser más grandes que su capacidad actual para resolverlos. Por consiguiente es necesario que maximicen sus recursos en la medida de lo posible buscando niveles de mayor comunicación, cooperación y trabajo conjunto con protagonistas de ideas afines en los sectores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales.

En el marco de este debate, los párrafos siguientes se centran en las iniciativas de Vía II y en cómo podrían catalizar iniciativas de Vía I y Vía I^{1/2} para abordar estas tozudas dinámicas políticas y económicas de los conflictos.

El sector ONG de resolución de conflictos (construcción de la paz) está creciendo, profesionalizándose y adquiriendo mayores recursos para participar en procesos de largo aliento de transformación de conflictos. Pero continua siendo un sector principalmente del Norte, y sus recursos son minúsculos comparados con los que disponen los ejércitos y los grupos armados no estatales; por consiguiente, dispone de poca capacidad de poner en tela de juicio las dinámicas económica y política de la violencia organizada. Y tiene serias dificultades para incidir sobre la criminalización de la política, los estados fallidos, los estados depredadores, la corrupción institucionalizada, y la extensa subversión del estado de derecho.

El sector de las ONGs no puede "mediar por la fuerza", ni tampoco imponer soluciones a los problemas. Sus bazas son otras: tiene flexibilidad y la capacidad de responder ante el sufrimiento humano sin limitaciones de corte político.

En pos de la transformación de la violencia y la promoción de una paz justa, las ONGs pueden forjar asociaciones con grupos locales en las zonas conflictivas y responder ante los sufrimientos inmediatos, y al mismo tiempo impulsar discusiones y diálogos entre los bandos antagónicos sobre cómo resolver sus diferencias, solucionar sus problemas y satisfacer sus necesidades humanas. Las ONGs pueden aplicar su conocimiento de la situación concreta (conocimiento micro) para influir sobre las macro decisiones políticas de los donantes y las organizaciones multilaterales en el ámbito del desarrollo económico y de la promoción de la seguridad humana.

A veces las ONGs desempeñan un papel catalizador que facilita las comunicaciones entre las partes en conflicto. En otras ocasiones, su papel es mucho más analítico y los procesos son más deliberados y prescriptivos (por ejemplo, talleres interactivos de solución de problemas). Cualquiera sea su actividad, el objetivo es el mismo.

La mayoría de las ONGs o de los académicos en el campo de la transformación de conflictos tienden a apoyarse en los unificadores y no en quienes dividen la sociedad, suponiendo que comunidades fuertes y robustas son una condición indispensable para la existencia y la seguridad humana.

Sin embargo los argumentos esgrimidos anteriormente demuestran que, si bien dichas comunidades fuertes y robustas son una condición necesaria, no son una condición suficiente para la transformación de conflictos y la obtención de una paz justa. Dado su

carácter disperso y fragmentado muchas comunidades tienen dificultades en constituir una crítica efectiva y sostenida del poder económico y político organizado. Pero en aquellos ámbitos donde el poder económico y político está trastocado, incluso un mínimo de organización comunitaria puede resultar muy eficaz.

Para que las aspiraciones bienintencionadas y altruistas de las ONGS humanitarias logren plasmarse en la realidad, se requieren estrategias claras y coherentes vinculadas de manera más explícita y deliberada con otras Vías oficiales y oficiosas. El desafío para todos quienes desean encontrar formas eficaces de tratar conflictos violentos y de promover relaciones pacíficas justas y sostenibles en zonas de conflicto reside en compartir análisis, comunicarlos a todos los actores pertinentes y lograr niveles más profundos de sinergías entre todos los constructores de la paz.

Para concebir mejores análisis y procesos efectivos de construcción de la paz, es indispensable que exista un diálogo radical y crítico entre las comunidades de desarrollo y de transformación de conflictos, puesto que ni una ni otra pueden, aisladamente, aportar una paz estable y duradera, ni tampoco pueden resolver sus diferencias sometiendo los intereses de una comunidad a la de la otra. En otras palabras, no se trata de simplemente añadir una dimensión de desarrollo o justicia al trabajo de transformación de conflictos, ni una perspectiva de transformación de conflictos a la labor de desarrollo y justicia. Al contrario, los teóricos del desarrollo y de la transformación de conflictos deben sentarse juntos e identificar las ventajas comparativas de sus respectivos análisis y procesos, así como la manera de potenciar las contribuciones teóricas y prácticas de cada una. Esto podría conducir a aportaciones mejor informadas y más sensatas, lo cual ayudaría a los individuos, organizaciones y movimientos que trabajan por el cambio social y político, por la estabilidad estructural y por la paz duradera.

La tarea que deben llevar adelante los especialistas del desarrollo y de la transformación de conflictos para permutar relaciones violentas y al mismo tiempo catalizar procesos que impugnen la violencia y la injusticia estructural es realmente titánica. Se trata, ni más ni menos, de impulsar la capacitación de ciudadanos y sociedades para que puedan transformar relaciones violentas mientras que, al mismo tiempo, desarrollan o cambian (si las existentes son inadecuadas) instituciones económicas, políticas y sociales que minimicen las posibilidades de violencia futura y que garanticen estos procesos en el porvenir.

En aras de la eficacia, es fundamental entablar discusiones realistas entre los especialistas del desarrollo y de la transformación de conflictos acerca de cómo ciertos procesos económicos negativos, tales como el neo-patrimonialismo o las redes políticas clientelistas (que benefician a unos a costa de otros), pueden ser impugnados y cambiados. Estos distorsionados fenómenos económicos producen resultados sociales y políticos malignos que aumentan la frustración y, por consiguiente, predisponen a los poderosos a consolidar sus crecientemente inestables posiciones mediante el recurso a la violencia, u obligan a los grupos marginados a barajar opciones violentas. En la mayoría de las actividades de transformación de conflictos se ha prestado demasiada poca atención a estos asuntos.

Para realizar dichas discusiones se necesita, sin embargo, una mayor colaboración entre expertos en desarrollo y en transformación de conflictos de la que existe en la actualidad. En vez de dejar estos temas en manos del Banco Mundial o de donantes bilaterales, es indispensable incorporar a otros interesados de la sociedad civil para centrar la atención

en quién es incluido y quién excluido en la distribución de los recursos nacionales escasos. Cómo incluir estos temas en la agenda de negociación para que puedan ser abordados y debatidos es uno de los grandes retos para quienes desean no sólo terminar con la violencia sino también establecer una paz justa y duradera.

La reducción del miedo, el establecimiento de la tranquilidad y la restauración de la confianza, son elementos clave para el cese de la violencia. Pero no son suficientes. Se requiere tanto una mayor y activa politización de los procesos de resolución de conflicto de Vía II, como un tipo de política distinto. Exige un enfoque político de resolución de problemas de carácter menos antagonista. Tal vez esta sea la principal contribución que la comunidad de resolución de conflictos puede aportar a la transformación de sistemas estatales corruptos y deficientes. Puede ir configurando procesos políticos más cooperativos que competitivos, incondicionalmente constructivos en vez de antagonistas, en los cuales los intereses de todos sean el meollo del sistema político. Puede parecer utópico, pero es básicamente el camino que están transitando los principales donantes de ayuda para el desarrollo. (...)

Los actores de Vía I (políticos, diplomáticos, representantes de organizaciones regionales y globales, y las instituciones financieras multilaterales) están buscando formas de canalizar la mayor proporción de sus recursos hacia la prevención del conflicto violento, en vez de responder una vez que haya estallado. Quienes toman las decisiones están reflexionando con mayor profundidad sobre los impactos positivos o negativos sobre el conflicto violento de las distintas intervenciones en favor del desarrollo. Esta reflexión va acompañada por el deseo de concebir estrategias más coherentes de prevención de conflictos y de construcción de la paz, así como de forjar herramientas metodológicas que permitan la evolución de un desarrollo sensible al tema del conflicto (véase Gaigals y Leonhardt, 2001). Por tanto, la prevención de conflictos está en el centro mismo de las agendas políticas y de desarrollo.

Queda pendiente un mayor compromiso político y un mayor reconocimiento de la necesidad de incluir las estrategias de desarrollo "sensibles al conflicto" en los enfoques globales, y sobre todo decidir como aplicarlas en las micro políticas, en los micro programas y en los distintos ciclos de proyectos. Actualmente se celebran discusiones en las Vías I, II y III sobre cuales son las necesidades programáticas apropiadas y las respuestas prioritarias para cada fase de conflictos violentos. Y también se debate los papeles concretos, las responsabilidades, la distribución del trabajo y la coordinación operativa básica entre las distintas agencias de desarrollo. El hecho de que se celebren dichas discusiones es en sí un signo positivo; existe un acuerdo generalizado que la paz, la estabilidad y la seguridad humana deben estar en el centro de las acciones de planificación, financiación y ejecución del desarrollo en zonas de conflicto violento.

Mientras que numerosas iniciativas multilaterales de desarrollo sitúan las cuestiones económicas en el centro de las negociaciones (por ejemplo, en los programas de estabilización y en la condicionalidad de la ayuda), dichos temas suelen estar ausentes muchas iniciativas de resolución de conflictos por parte de la sociedad civil. Lo que resulta más problemático para actores de Vía I (así como para la Vía II y los protagonistas del sector privado) es encontrar formas apropiadas para poner sobre el tapete cuestiones políticas más espinosas.

El principio de no injerencia en los asuntos interiores de otros estados significa que los negociadores oficiales frecuentemente deben evitar interrogantes sobre la capacidad de facto o de jure de las partes soberanas para ejercer realmente dicha soberanía en el

territorio que controlan. Tampoco pueden mencionar preocupaciones sobre las acciones estatales que amenazan la seguridad humana, o sobre la corrupción y la gobernanza anémica o ineficaz. Tal vez puedan, discretamente, informarse a través de sus representaciones diplomáticas sobre la posible participación de las élites nacionales en la promoción o, al contrario, en la contención del conflicto (y responder de manera apropiada). También pueden plantear preocupaciones ante el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, o cuestiones humanitarias ante la Oficina de Coordinación de la Ayuda Humanitaria. Incluso, si la situación es suficientemente grave, pueden solicitarle al Banco Mundial y al FMI que impongan nuevas condicionalidades acerca de la corrupción y del comercio ilegal. Sin embargo, el problema con este tipo de estrategia es que el Banco Mundial y el FMI están mucho más interesados en cuestiones de eficiencia que en el problema de la equidad vertical u horizontal, y si es cierto lo que explican Nafziger et al, es decir, que estas son precisamente las raíces fundamentales del conflicto violento en muchas zonas en guerra, serán más bien otros actores quienes pondrán este tipo de problema sobre la mesa.

La realidad de la política internacional dificulta las iniciativas unilaterales por parte de los estados en estos campos; y los costes de oportunidad para establecer una amplia coalición de países con enfoques afines y luego movilizar la voluntad política colectiva suelen ser demasiado elevados. Por consiguiente, preguntas que tendrían que plantearse no se plantean y acciones que deberían realizarse no se realizan. Indudablemente tal es la situación ante los primeros signos de un conflicto inminente. Pero además la comunidad internacional todavía tampoco ha forjado herramientas eficaces para responder ante las fases agudas del conflicto. Es bastante competente para hacer el seguimiento, pero no sabe reaccionar con prontitud. La comunidad internacional es un poco mejor a la hora de participar en las fases posconflicto, especialmente en los campos del mantenimiento de la paz, acciones policiales civiles, desarrollo de tribunales independientes, desarme y las estrategias de desmovilización. Pero incluso aquí las preguntas espinosas sobre quién obtiene qué, cuando, porqué y cómo, y mediante que tipos de disposiciones políticas, suelen ser dejadas en manos de los habitantes del lugar.

En este campo el sector privado podría hacer contribuciones importantes puesto que, en general, las empresas prefieren operar en zonas estables, en entornos exentos de corrupción, en estados con sistemas eficientes al servicio del bienestar público (y no en estados ineficaces motivados por la codicia). Sin lugar a dudas, si los gobiernos no pueden plantear temas políticos espinosos, es importante que exista un apoyo por parte de la Vía I a los actores del sector privado y de las ONGs locales e internacionales, para concebir medios que permitan plantear dichas cuestiones en el nivel comunitario y de la sociedad civil. Cuando los donantes y los estados interesados expresan abiertamente su apoyo a las ONGs independientes y valerosas que operan en zonas de guerra, es una manera de eludir una interpretación demasiado estrecha del principio de la soberana inviolabilidad de los estados.

El principal problema de muchas de las sociedades devastadas por la guerra es que un estado deficiente o fallido, por definición, carece de liderazgo político coherente o competente, así como de actores eficaces de la sociedad civil que puedan responder ante actos valerosos de intervención externa. La comunidad internacional, mediante las Naciones Unidas, no puede ni desea asumir la tutela de esas sociedades para facilitar su regreso a una situación viable. Entonces los dirigentes políticos y comunitarios de esos estados refuerzan sus propios intereses "congelando el conflicto" e intentan obtener todos los beneficios económicos y sociales posibles de la situación, medrando, saqueando y explotando los menguantes recursos naturales y políticos del país. Por

consiguiente, los profesionales de la transformación de conflictos deben explorar vías que conduzcan a discusiones sobre un gobierno eficaz, democrático y exento de corrupción, así como sobre los sistemas económicos necesarios para apuntalar tales procesos políticos. Se trata de un tema prioritario para la transformación efectiva del conflicto y una paz justa. Si no se integra esta cuestión -y todas sus consecuencias sobre la inclusión política y económica de todos los grupos clave para reducir profundamente la desigualdad horizontal- las posibilidades de una paz justa y estable son remotas. Nafziger et al argumentan que:

Deben aplicarse medidas preventivas en todos los países susceptibles de conflicto, lo cual incluye a todos los estados donde existen fuertes desigualdades horizontales, todos los países de bajos ingresos, todos los países con crecimiento negativo y todos los países que han conocido conflictos graves en los últimos veinticinco años. También se deben adoptar medidas preventivas en países donde existen estados en proceso de fragmentación e incapaces de gobernar la sociedad de forma legítima. (Nafziger et al, 2000; II, p20).

La agenda para el futuro está, pues, muy clara. Es urgente que todos los especialistas de la resolución de conflictos sean mucho más sensibles a la economía política del conflicto, y existe incluso una urgencia aún mayor para que los profesionales del campo del desarrollo adquieran consciencia del carácter "sensible al conflicto" de dicho desarrollo. Esto requiere nuevas perspectivas, nuevas formas de pensar acerca de viejos problemas, y nuevos procesos para concebir asociaciones realmente capacitadoras y emancipadoras entre los donantes y los beneficiarios en sociedades aquejadas por la guerra. El hecho de que tanto la comunidad del desarrollo como la de resolución de conflictos hayan reconocido esta urgente necesidad es un signo de esperanza, y permite razonablemente pensar que en un futuro cercano se integrarán ambas perspectivas en la concepción de diversas formas de intervención en sociedades en guerra.

IV. Lecciones aprendidas

A continuación se desglosan algunas lecciones aprendidas por International Alert y otros sobre el desarrollo de las nuevas perspectivas:

Primero, es necesario **reconocer la especificidad y el carácter relativamente único de cada conflicto**. Existen ciertos rasgos universales -sobre todo en lo tocante a las causas, por ejemplo, la desigualdad horizontal y los estados depredadores- pero, en relación a la solución, no son factores tan importantes como las características particulares. Lo cual significa que la tarea de los especialistas de resolución de conflictos no se limita a aportar un análisis adecuado de los orígenes de un conflicto, de las partes antagónicas y de los obstáculos que deben superarse. En realidad, los especialistas deben brindar el mejor análisis posible del conflicto, enfocándolo desde el mayor número de perspectivas posibles (desde el interior y el exterior; desde abajo, el medio y arriba; desde la óptica socioeconómica y desde el ángulo político). Esto implica una contextualización radical de nuestro análisis, sin lo cual cualquier intervención sería relativamente fallida. Ed García, de International Alert, suele decir que "un texto sin contexto es simplemente un pre-texto". Para contextualizar correctamente un conflicto es necesario tener un marco de referencia de principios (un Código de Conducta) para que las partes antagónicas sepan

cual es el enfoque de los mediadores y que sus intenciones son honorables. La contextualización también significa que los profesionales deben, antes que nada, escuchar y aprender de las partes opuestas, sólo de esa manera podrán ayudarles a conocer mejor las raíces del conflicto, a transformar actitudes y a modificar conductas y estructuras negativas.

Segundo, es fundamental **realizar un análisis del conflicto pluri-disciplinario y de múltiples niveles**. Aunque está de moda preferir a las organizaciones de la sociedad civil contra los sistemas estatales, en realidad los estados son absolutamente indispensables para el proceso de construcción de la paz, y deben ser analizados e incluidos por derecho propio. Los sistemas estatales no pueden aportar la paz por sí solos, y las organizaciones de la sociedad civil tampoco. Debemos reconocer las contribuciones de ambos sectores para solucionar conflictos controvertidos e inextricables.

Tercero, es crucial **comprender los vínculos que existen dentro y entre conjuntos políticos**, y el carácter de red de las relaciones entre el estado, la sociedad civil, los sectores económicos formales e informales, los grupos criminales y legales, las bandas paramilitares, la policía y el ejército. Es particularmente importante entender las relaciones entre los niveles micro y macro de actividad, y como se conectan entre sí. De nada sirve, por ejemplo, llegar a acuerdos a nivel macro, a nivel de las élites, si no tiene relación alguna con lo que realmente ocurre en la base, a nivel micro.

Cuarto, es de vital importancia proceder a un análisis realista de la economía política de la guerra y de la violencia. Más específicamente, es fundamental conocer mejor los sistemas de incentivos o de motivación de las partes belicosas, así como los mecanismos de supervivencia de las víctimas de la guerra. Si carecemos de estos datos, si no sabemos quién gana y quién pierde en la situación de guerra, tal vez podremos alcanzar un cierto acuerdo político pero jamás obtendremos una paz estable y duradera, sobre todo cuando los incentivos económicos de la inestabilidad superan los de la estabilidad. En Liberia, por ejemplo, ¿qué tipo de incentivos podrían convencer a Charles Taylor a retirar su apoyo al RUF, dado que dicho apoyo le ofrece acceso al comercio multimillonario de diamantes de Sierra Leona? ¿En qué medida puede la política de sanciones aplicada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Liberia aumentar los costes suficientemente como para que el presidente Taylor cambie su conducta militar y política?

Quinto, es importante **prestarle mayor atención a la dinámica del conflicto (y no tanto a una situación estática)**. Los conflictos deben ser estudiados en su trayectoria temporal, identificando patrones, tendencias y alianzas cambiantes. La comprensión de la dinámica de un conflicto también es útil para las partes antagonistas, puesto que generalmente sólo tienen una idea confusa de cómo sus acciones contribuyen a la espiral de escalada (o de desintensificación) del conflicto, y en ciertos casos descubren con agrado cómo ciertos gestos conciliadores efectivamente contribuyen de manera positiva a la resolución de la disputa.

Sexto, en lo tocante a las respuestas ante un conflicto, es primordial **reconocer los papeles y responsabilidades de los diferentes protagonistas**. No pueden haber experiencias positivas si no queda claro cual es la división del trabajo sobre el terreno: quién se especializa en qué, y cómo se incorpora en el trabajo global. Se deben garantizar, por lo menos, altos niveles de complementaridad; y es crucial saber cuándo cabe transferir diferentes actividades a otros grupos más especializados que el nuestro. Aunque sea difícil obtener altos niveles de coordinación en el terreno, por lo menos se

debe evitar la competencia. Y debe existir claridad en cuanto a los motivos del compromiso.

Séptimo, **la labor de construcción de la paz y de resolución de conflictos no debe desvincularse de los temas de justicia y democratización.** Si la esfera de actividad especializada conocida como "construcción de la paz" opera sin disponer de un poder coercitivo, dicha construcción de la paz se despolitiza y carece de impacto: se torna impotente. Por tanto, es primordial ser bastante escéptico acerca de actividades centradas exclusivamente en la sociedad civil, puesto que ésta no es capaz de aportar la paz por sí sola. Igualmente, los estados, sistemas políticos y élites tampoco pueden imponer la paz por sí solos. Por consiguiente, se debe garantizar que los sistemas estatales valoren el papel de los grupos de la sociedad civil a la hora de transformar actitudes, conductas y situaciones violentas.

Octavo, una de las principales lecciones aprendidas por International Alert en los últimos años es que **las organizaciones externas no pueden resolver los problemas del prójimo**, y si dicen que sí, mienten. Lo único que las organizaciones externas pueden hacer es ofrecer espacios seguros, o por lo menos espacios, donde las partes locales antagónicas comiencen a abordar las raíces del conflicto e intentar resolverlo entre ellas. El principio básico del trabajo de transformación de conflictos es que son las partes antagónicas que deben resolver sus propios problemas. Pero no simplemente las élites locales (que tampoco pueden resolver solas el conflicto) sino también la base, lo cual requiere muchas más consultas y discusiones de las que normalmente se realizan en torno a las mesas de negociación tradicionales. Por ejemplo, Richard Holbrooke, en Dayton, ejerció fuertes presiones sobre los representantes de Bosnia y forzó un acuerdo de paz para terminar con la limpieza étnica. Pero no se resolvieron las raíces profundas del conflicto en los Balcanes, ni se eliminaron las animosidades en la sociedad civil. Es decir, no se trataron las raíces de la violencia ni las injusticias históricas de la región, que hoy continúan agitando los Balcanes.

Noveno, debe existir una proporcionalidad en las aportaciones de las terceras partes (ONGs, organizaciones intergubernamentales o bilaterales) en la resolución de conflictos. Los recursos asignados para la prevención no violenta y la transformación de conflictos son paupérrimos. Es importante evaluar lo que hacen las distintas partes con los limitados recursos disponibles. Pero indudablemente, una mejor gestión de recursos permitiría realizar más cosas; hay que explorar este asunto. Sin embargo debemos evitar que el campo de la construcción de la paz y de la resolución de conflictos se transforme en un nuevo canal de bienestar dependiente como sucedió con la esfera del desarrollo en los años setenta y ochenta.

Décimo, mucho de lo aquí discutido podría resumirse en la siguiente interrogante: **¿qué hacer para que individuos y organizaciones establezcan asociaciones capacitadoras y emancipadoras?** Si bien es difícil, es primordial para el establecimiento de la paz. ¿Quiénes son los intercesores eficaces? ¿Cómo trabajan los intercesores externos para reforzar la confianza, impulsar la sensibilidad cultural, alentar la responsabilidad y promover la autonomía? ¿Cómo se acompaña a los socios locales para que puedan abordar temas difíciles y transformar estructuras problemáticas?

Decimoprimeramente, es indispensable que todos nuestros esfuerzos apunten a la **sostenibilidad**. Nuestra labor es un proceso que sólo surte efectos con el transcurso del tiempo. Por tanto, se debe asegurar el compromiso a largo plazo de las partes enfrentadas en todas las faces del conflicto (antes, durante, después). La paz

permanente no existe, se trata más bien de una serie de acuerdos o entendimientos negociados que permiten contemplar el porvenir con esperanza y sin amenazas de violencia.

Décimo segundo, todo **nuestro trabajo debe inscribirse en una teoría del cambio social y político**. ¿Cuáles son nuestras imágenes del futuro al que aspiramos, cuáles son las visiones de las partes en conflicto, y dónde coinciden las suyas y las nuestras? ¿Qué tan sensibles somos en cuanto a visiones que nos parecen poco aceptables pero que representan las aspiraciones de otras partes? ¿Cómo renunciar a nuestra propia visión para que se realice la del prójimo y, en este proceso, descubrir para nosotros mismos un sentido más profundo?