

Gestión de conflictos mediante la reforma del estado

Günther Bächler

Gestión de conflictos mediante la reforma del estado

Günther Bächler

Günther Bächler estudió arte e historia del arte en Basilea (1976 - 80) y ciencias políticas en la Universidad Libre de Berlín (1980 - 85). De 1986 a 1988 fue investigador en el Institute for Peace Research and Security Studies de la Universidad de Hamburgo, y completó su doctorado en ciencias políticas en 1987 (Universidad de Bremen). En 1988 asumió el puesto de director del SPF, trabajando además como investigador a tiempo parcial en el Centro de Estudios sobre la Seguridad y el Conflicto en el ETH de Zurich (1991-1994). In 1996 fue investigador visitante en el Center for Science and International Affairs (CSIA) en la John F. Kennedy School of Government, de la Universidad de Harvard (1996) y cursó una formación sobre la mediación y la mediación en el Harvard Negotiation Program y en el Center for Dispute Settlement de Cambridge. Además de dirigir el SPF, es el principal investigador sobre el Horn of Africa en el marco de FAST (Early Recognition of Tension and Fact Finding).

The Berghof Handbook for Conflict Transformation
October 2001 © Berghof Research Center for Constructive Conflict Management
ISSN 1616-2544

Traducción de los partes principales del Artículo – ‘Gestión de conflictos mediante la reforma del estado’, 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.

(...)

II. Los retos en regiones en crisis

Aunque el número de conflictos armados entre estados ha disminuido en años recientes, crece el número de estados en los cuales existen conflictos violentos internos. Esta situación está estrechamente vinculada con un fenómeno que surgió sobre todo después del fin de la guerra fría: el fracaso de los estados-nación, caracterizado por el desmoronamiento del gobierno, por privaciones económicas, disturbios civiles y miseria generalizada.

El fracaso de los estados deriva de la ausencia de legitimidad *vertical y horizontal*. En el caso de la ausencia de legitimidad vertical se corta el vínculo entre el estado y la sociedad. La comprensión y la aceptación general del derecho de las élites estatales para gobernar sobre la base de un conjunto de normas, reglas y valores se pone, por lo menos parcialmente, en tela de juicio. Por su parte, la legitimidad horizontal se refiere a la definición de, y participación en, comunidades políticas. Este tipo de legitimidad suele brillar por su ausencia en sociedades divididas por guerras de carácter étnico. En estos países no existe un concepto positivo de comunidad política. Los distintos grupos étnicos no comparten una identidad nacional común y carecen, por consiguiente, de lazos de lealtad o sentimientos de unidad nacional.

Para ayudar a estos estados fallidos a superar sus luchas intestinas, alcanzar el desarrollo económico y aliviar los problemas ciudadanos, es necesario iniciar un proceso de reconstrucción del estado. En tales circunstancias, los enfoques tradicionales de ayuda al desarrollo han demostrado ser lamentablemente insuficientes. Un enfoque más global es indispensable. Se debe establecer un nuevo entorno político, económico y social, y reconstruir la sociedad.

En este contexto se suele citar el lema "buena gobernanza". Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la buena gobernanza de un país consta de cuatro elementos básicos: el estado de derecho, la buena gestión del sector público, la lucha contra la corrupción y la reducción de los gastos militares excesivos; elementos que se asocian a otros tres factores: el desarrollo participativo, la democratización, y el respeto de los derechos humanos.

Por sí misma la buena gobernanza no es suficiente para asentar las condiciones necesarias para la paz y el desarrollo sostenibles, puesto que se limita a restablecer la legitimidad vertical sin necesariamente garantizar una legitimidad horizontal que permita a una sociedad pluralista funcionar sobre la base de un amplio consenso en torno de ciertos valores fundamentales. En consecuencia, distintos grupos en ese estado todavía pueden sentirse alienados y carecer de una identidad común que podría ligarlos entre sí como nación.

Los agentes internacionales, ya sean gubernamentales o no, se centran principalmente en los siguientes aspectos de la reforma del estado: la participación y la democratización, la federalización y descentralización, la Constitución y la reforma judicial, la reestructuración de las fuerzas de seguridad, y las instituciones intermediarias o de diálogo. Este tipo de actividades pueden resumirse en tres capítulos que agrupan los principales retos de la reforma del estado: a) el impulso de la participación y la democratización para potenciar la estabilidad social y política; b) la reforma institucional para crear y mantener un tejido

social durable; y c) la reestructuración del sector de la seguridad. A continuación se abordan detalladamente estos tres tipos de tarea.

III. Participación y democratización

Las sociedades en guerra se caracterizan por la amplia brecha que existe entre gobernantes y gobernados. Y cuando las tropas rebeldes asumen el poder, suelen reproducir los mismos modelos de mala gobernanza de sus predecesores. A menudo, la diplomacia de Vía I (es decir, mediante contactos directos entre los principales dirigentes) no es viable puesto que uno o ambos bandos rechazan al otro como parte legítima en un proceso de negociación. Por consiguiente, se reconoce ampliamente que la participación y la democratización son elementos esenciales de cualquier esfuerzo de transformación de conflictos. Lo cual, a su vez, requiere la solución idónea de diversos asuntos básicos.

III.1. La participación de la población rural

Para que el proceso de transición hacia la paz y el desarrollo sea sostenible, debe contar con el apoyo de la población en general (y no simplemente de las élites políticas). En aquellas sociedades donde el sector agrícola emplea el 60% o más de la población, es indispensable movilizar a los habitantes de las zonas rurales brindándoles la oportunidad de ocuparse de sus propios asuntos en el nivel más cercano posible (según el principio de la subsidiariedad). Se debe capacitar a los ciudadanos rurales para que afronten eficazmente las dificultades socioeconómicas, medioambientales y comunitarias que los aquejan, para que puedan superar su marginación económica y declive social, y de tal forma romper con la violencia (por ejemplo, el robo de ganado en Kenia) o con un clima general que suscita rebeliones (por ejemplo, en la República Democrática del Congo). La "movilización social" debe reforzar las capacidades de auto-ayuda de los grupos vulnerables ("empowerment" o capacitación), para que dichos grupos sean los encargados de poner en obra procesos de paz y de desarrollo sostenibles (sostenibilidad), y que, de esa manera, se vayan cimentando las bases de una reconciliación y de una resolución eficaz de conflictos a nivel de aldea (mediación).

El impulso de la participación de la población rural es una tarea centrada en procesos, y por tanto es el necesario complemento del enfoque de descentralización y transferencia de competencias (centrado en estructuras). Dicha participación puede estimularse mediante programas específicos promocionados por los gobiernos o por donantes internacionales. Un enfoque particularmente prometedor consiste en realizar un primer estudio participativo de base para inventariar todos los recursos humanos y medioambientales disponibles. En el contexto normativo del desarrollo sostenible, este tipo de investigación centrado en la acción puede, posteriormente, apuntalar proyectos que busquen mejorar las prácticas agrícolas, el cambio de actitud hacia el uso y distribución de recursos, el renovado ímpetus de los mecanismos locales de resolución de conflictos, la mejora de las infraestructuras locales, y la oferta de oportunidades laborales fuera de la agricultura, con los programas de formación necesarios, para los jóvenes.

III.2. El refuerzo de la sociedad civil

La ausencia o inactividad de la sociedad civil es una clara señal de la predominancia de un régimen opresor, de una nación probablemente caracterizada por la inseguridad endémica, de una situación donde la explotación de las diferencias étnicas y culturales

genera un ambiente de desconfianza y sospecha. Por contraste, una sociedad civil fuerte puede garantizar un tejido social sano y propicio para la resolución civil de conflictos. La sociedad civil engloba a todos los elementos de ciudadanía activa, desde el nivel local (consejo de ancianos), pasando por los niveles medios (ONGs, intelectuales), hasta el nivel superior (responsables gubernamentales); y combina distintos sectores sociales tales como el mundo de los negocios, sindicatos, asociaciones femeninas, iglesias, militantes de la paz y derechos humanos, periodistas, científicos.

En el marco de la vía diplomática múltiple, la sociedad civil puede desempeñar una destacada labor estableciendo puentes entre grupos antagonistas, promoviendo el diálogo y la reconciliación entre distintos colectivos sociales, y fomentando la buena gobernanza en el ámbito estatal. Para tales fines se han empleado diversos medios; por ejemplo, discusiones entre ciudadanos, mesas redondas, impulso de capacidades locales para la paz, asociaciones transectoriales (como el *Foro de Líderes Empresariales del Príncipe de Gales* descrito por Tennyson, 1998). Incluso en estados fallidos o en zonas fuera del control gubernamental, la sociedad civil puede ayudar a mitigar los sentimientos de injusticia y el odio étnico, a promover la paz entre distintas culturas y a fomentar la creación de grupos estables a favor de la paz.

Si desean contribuir a un proceso de construcción de paz estable y duradero, las ONGs y los donantes internacionales que ayudan a estos países deben estar atentos a las dificultades que las sociedades civiles confrontan. En todas las actividades de paz, la sociedad civil impulsa o incluso crea una comunidad moral entre los diversos grupos o naciones presentes dentro del territorio del estado. De tal forma refuerza la construcción social y moral del estado, complementando así los esfuerzos simultáneos en pos de la construcción legal del estado.

Si por el contrario, aquellos actores internacionales carecen de sensibilidad, o se les considera "prepotentes", sus esfuerzos de promoción o incluso creación artificial de instituciones de sociedad civil, pueden resultar ser por sí mismos (sobre todo si y cuando se involucran partes externas) un factor desencadenante de crisis. Esta situación es particularmente probable en países con sociedades civiles poco desarrolladas y con regímenes represores (o con poca tradición democrática), dónde pueden ocurrir reacciones violentas "desde arriba" que conducen a la manipulación o a la fragmentación de los movimientos ciudadanos participativos y, en fin de cuentas, a la desestabilización general de la sociedad.

III.3. La democratización como proceso de participación

Aunque en la mayoría de los países en desarrollo se han celebrado elecciones presidenciales y parlamentarias, los procesos de democratización siguen siendo frágiles y poco evolucionados. La mala gobernanza y un rendimiento estatal insatisfactorio suelen coincidir con líderes que asumieron el poder mediante golpes de estado, secesiones o guerras civiles. Dado que la democracia es actualmente reconocida como un factor necesario para la paz duradera, la promoción de procesos democráticos abiertos y participativos, aceptables tanto para el estado como para la sociedad civil, constituye una valiosa contribución a la prevención de crisis y a la transformación de conflictos.

Los esfuerzos de cooperación para el desarrollo centrados en el diálogo deben poder integrar una apropiada democratización en estrategias de desarrollo coherentes, coordinadas y de largo aliento. La democratización es un proceso gradual y complejo que debe adaptarse a las condiciones nacionales. Y es indudablemente difícil inducir desde

fuera este tipo de proceso, puesto que constituye un serio reto de índole valorativo y normativo. Sin embargo, una vez lanzado el proceso, existen múltiples canales de impulso: por ejemplo, la capacitación de personas y grupos, el fortalecimiento de las comunidades, el apoyo a organizaciones con influencia en la cosa pública, el patrocinio de instituciones intermedias existentes capaces de tratar pacíficamente los conflictos de intereses de las partes. Igualmente, el proceso democrático de toma de decisiones por parte de los gobiernos puede aportar los medios y mecanismos de reparto de poderes, del control sobre las decisiones, del equilibrio idóneo entre el poder político y el económico, y del establecimiento o consolidación de instituciones democráticas (tales como los partidos políticos, o el sistema judicial). Finalmente, las instituciones legítimas y fuertes deben ser eficaces a la hora de asentar procedimientos transparentes y justos, deben saber resistir la corrupción, y ejercer sus funciones fundamentales en beneficio de todos los ciudadanos.

III.4. Instituciones intermediarias y centradas en el diálogo

Los cambios políticos en sociedades previamente aquejadas por la guerra pueden ser muy extensos y variopintos, desde la descentralización de regímenes sumamente centralizados e incluso autoritarios, hasta la reconstrucción completa de estados débiles o fallidos con poca o ninguna autoridad central. El factor común de todas estas situaciones es que la sociedad civil, dada la ausencia o el desplome de las instituciones más establecidas, se ve obligada a contar con sus propias capacidades.

En tales circunstancias, la resolución de conflictos debe, antes que nada, tratar adecuadamente los dinámicos cambios estructurales, los llamados "procesos-estructuras". Desde la óptica del enfoque transformador, los conflictos no se conciben como acontecimientos aislados ni son abordados desde el punto de vista de la gestión. Se les comprende, más bien, como una parte necesaria e intrínseca de la transformación de toda la gama de relaciones sociales. Por tanto, según este enfoque, el método más apropiado de intervención es la transformación de dichos procesos-estructuras.

En otras palabras, se requiere un enfoque centrado en el diálogo. Una de las mejores formas de lograrlo es mediante talleres interactivos de solución de problemas (IPSW: interactive problem solving workshops), un tipo específico de intervención de terceras partes particularmente útil en situaciones de conflicto entre grupos.

Los IPSW son un enfoque de terceras partes, oficioso y de origen académico, que aborda el análisis y la resolución de conflictos tanto internacionales como domésticos (entre grupos). Se basa en principios socio-psicológicos e impulsa un modelo académico-práctico centrado en la interacción entre estos dos polos. Es un enfoque que pone en contacto a miembros políticamente influyentes de las partes antagonistas, en un contexto privado y confidencial que permite una comunicación directa y sin ataduras.

Cuando se aplica a la reforma del estado, los IPSW pueden asumir el perfil de "talleres interactivos de construcción institucional". Este tipo de taller modificado para los fines de la reforma estatal en zonas en crisis tiene, como primer cometido, la modificación de percepciones y actitudes, la identificación de intereses comunes detrás de posiciones aparentemente exclusivas, y la generación de ideas conjuntas para la exitosa resolución de los problemas de la reforma del estado y de la transformación de las estructuras de poder.

Posteriormente, el reto consiste en transferir estos cambios y conceptos al debate político y a los procesos de toma de decisión de los distintos grupos en pugna. Y estos elementos confluyen en estrategias adaptadas que potencian la legitimidad vertical y horizontal. El objetivo es crear una "cultura de disputas" institucionalizada en el marco de un "espíritu cívico" generalizado.

Los talleres, o una serie de talleres, pueden vincularse a distintos enfoques y diálogos de expertos tanto a escala local como nacional, abordando factores tales como el diálogo constitucional entre los interesados, la información y el seguimiento de los derechos humanos, las discusiones acerca del estado de derecho y su aplicación en los distintos niveles del estado, las sugerencias para el desarrollo y establecimiento de nuevas instituciones (desarrollo institucional), la reestructuración de la administración pública, y las reformas de mercado para disminuir la pobreza y alcanzar la justicia social.

Hasta ahora hemos discutido la reforma del estado desde el ángulo de los enfoques sociales necesarios para inducir la transformación de estructuras conflictuales, en las secciones siguientes se examina la cuestión de la reforma de la constitución y de las instituciones del estado desde una óptica más técnica.

IV. La reforma institucional

La reforma institucional es la clave de la reconstrucción y del desarrollo democrático de estados fallidos. Si se desean resolver los problemas causados por el desmoronamiento del gobierno y las consiguientes luchas intestinas, se deben establecer estructuras que vuelvan a legitimar el poder estatal y que hagan posible la gestión pacífica de conflictos.

Idealmente, la reforma institucional tendría que abordar por lo menos los siguientes aspectos: reforma constitucional, procedimientos para compartir el poder, transferencia y descentralización de poderes, protección de las minorías, estado de derecho, derechos humanos. Todos estos elementos están estrechamente imbricados entre sí. La reforma constitucional, en particular, trata muchos de esos aspectos de manera inmediata: la cuestión sobre cómo establecer estructuras federales depende directamente del tipo de constitución propuesta para el estado. Pero los dispositivos de reparto de poder, la transferencia de poderes mediante el federalismo, o la autonomía y la descentralización, deben estudiarse individualmente y en detalle, puesto que el perfil concreto de su diseño son de fundamental importancia para el éxito o el fracaso de los acuerdos posconflicto.

IV.1. Reforma constitucional

La reforma de las constituciones de pre-guerra representa, para muchas sociedades que han recientemente sufrido conflictos armados, un gran paso hacia la reconciliación nacional y la rehabilitación de las relaciones entre grupos, así como una manera de evitar la repetición de los errores del pasado. Por ejemplo, en la Sudáfrica posapartheid, el extenso proceso de reconstrucción constitucional demostró ser sumamente valioso para cimentar la confianza entre blancos, negros y otras comunidades raciales.

La Constitución es la piedra angular del estado de derecho. Define el marco global de la convivencia de un pueblo. Y por tanto representa el punto de partida ya sea de posibles futuras turbulencias o de la estabilidad e integración social. (...)

Sin embargo, ni siquiera las constituciones mejores redactadas pueden resolver todos los problemas (y esto es algo que tanto la comunidad internacional como las autoridades nacionales tienden a olvidar). Si no se toman realmente en serio las reivindicaciones y los traumas históricos de los distintos grupos, incluso el más bienintencionado proceso de redacción constitucional podría desembocar, desafortunadamente, en una deterioración de la situación política (como ocurrió en Etiopía y con los grupos Oromo). Si el lapso de tiempo entre la redacción y la aplicación de la constitución es demasiado largo, la transición se bloquea. Y si la aplicación de la constitución no se arraiga en una transformación socioeconómica e institucional a nivel local (así como en la transformación política en los niveles medio y superior), la Constitución probablemente quedará en papel mojado.

Un proceso constitucional democrático y transparente puede indudablemente impulsar los esfuerzos de educación nacional y de desarrollo de la sociedad civil, así como promover la responsabilidad de los ciudadanos y la tolerancia hacia, y entre, diferentes grupos sociales e identitarios.

Entre los asuntos espinosos que deben aclararse y tratarse sin dilación cabe mencionar los siguientes: acuerdos sobre el reparto del poder, el control político de las fuerzas de seguridad, la integración de los veteranos de guerra, la gestión idónea de los crímenes perpetrados contra la humanidad, la cuestión de la discriminación contra ciertos grupos, el acceso a los recursos, la corrupción. Esta lista incluye elementos directamente relacionados con la reforma del sector de la seguridad, que serán discutidos en la sección V.

Las comisiones constitucionales deben trazar cuidadosamente los límites del estado que pretenden crear. Por ejemplo, ¿se trata de un sistema federal con cierta delegación de poderes a las regiones, o más bien un acuerdo que brinda mayor autonomía para ciertos grupos en determinadas zonas del país (véase sección IV.3)? ¿Se trata de un sistema unitario (presidencial), o de un sistema parlamentario multipartidista? Sea como sea, las antiguas potencias coloniales, que frecuentemente brindan asesoría en estas discusiones, deben abstenerse de ejercer influencia indebida, o por lo menos siempre ser conscientes de que sus propias constituciones no son necesariamente las más apropiadas a las circunstancias de un país del Sur que acaba de salir de una guerra. Ciertas actitudes, estilo "todo para el ganador", o "l'Etat, c'est moi" han contribuido más a la prolongación que a la reducción de la violencia (como lo demuestran los casos de Ruanda y la República Democrática del Congo). Véase la sección IV.2, para una discusión de las ventajas comparativas entre los acuerdos de reparto del poder y la democracia mayoritaria.

Los constituyentes deben tomar en cuenta diversos factores a la hora de escoger un tipo de gobierno u otro. Tanto el sistema presidencial como el parlamentario tienen sus ventajas e inconvenientes, y la cuestión fundamental no es cuál es mejor, sino cuál es el más apropiado para una sociedad concreta con su estructura social, cultura política e historia concretas.

La principal diferencia entre un sistema presidencialista y uno parlamentario reside en el grado de independencia relativa del que dispone el poder ejecutivo del gobierno. En el presidencialismo existe una clara separación entre el poder legislativo y el ejecutivo, este último siendo, por lo general, independiente. Mientras que en sistemas parlamentarios, los poderes legislativo y ejecutivo son mutuamente dependientes y están muy imbricados.

Pero, en el campo de la transformación de conflictos, es probablemente todavía más importante otra distinción: mientras que en los sistemas presidencialistas la autoridad está representada por una sola persona (el Presidente), en el parlamentarismo una amplia gama de partidos y opiniones pueden estar representadas dentro del poder ejecutivo. La ventaja de este último ordenamiento es que permite incluir a muchos grupos tanto dentro del poder legislativo como del ejecutivo. Pero también es cierto que la inclusión de tantos grupos y opiniones aumenta el riesgo de bloqueos ejecutivos, porque dicha diversidad hace más difícil, sobre muchos temas, alcanzar acuerdos en torno a posiciones coherentes.

Un sistema presidencialista puede ser favorable a la resolución de conflictos, por lo menos mientras que el puesto de Presidente sea asumido por una personalidad nacionalmente unificadora, disponiendo de un amplio apoyo de la opinión pública y, por tanto, convirtiéndose en "un símbolo de moderación de la "franja media" entre grupos políticos rivales". Este tipo de figura unificadora nacional puede incluso ser un monarca. Por otra parte, el cargo presidencial, con su concentración de autoridad, puede ser un inconveniente. Sobre todo cuando la presidencia está en manos de un grupo político o étnico determinado, que de tal forma concentra casi todo el poder político a pesar de disponer de una proporción relativamente pequeña de los votos. En tales circunstancias, el presidente puede aparecer como el símbolo de la dominación étnica, lo cual conduciría a una división incluso más profunda de la sociedad.

IV.2. La integración de las minorías mediante el reparto del poder

Muchos investigadores han concluido que la democracia mayoritaria pura no es el sistema más adaptado para sociedades profundamente divididas por tensiones étnicas, y estiman que los acuerdos de reparto del poder específicamente negociados son una vía más prometedora de manejo de conflictos étnicos. (...) La razón es que, en una democracia mayoritaria, se corre el riesgo de una "dictadura de la mayoría" (...). En tales circunstancias institucionales, las minorías temen una exclusión permanente del poder y podrían juzgar a la democracia "no como libertad o participación, sino como la dominación estructurada de grupos mayoritarios adversos" (...). El reparto del poder, al contrario, incluye en el gobierno (en la situación ideal) a todos los principales grupos étnicos y les garantiza influencia en la toma de decisiones políticas sobre asuntos que legítimamente les incumben, tales como el uso su idioma y la educación.

Existen dos enfoques diferentes acerca del reparto del poder en una democracia: 1) el enfoque de la consolidación de grupos; y 2) el enfoque integrativo. (...) El enfoque que impulsa la cimentación del grupo (también llamado consociacionismo) estima que los grupos, generalmente partidos políticos étnicamente homogéneos, son los componentes básicos de una sociedad común, y por consiguiente intenta, en primer lugar, obtener la cooperación de los líderes de dichos grupos étnicos. Después de las elecciones, las élites establecen coaliciones pluriétnicas, se garantizan los derechos de las minorías y se estima que los grupos son autónomos. Otros rasgos característicos de este enfoque del reparto del poder son: el federalismo y la transferencia de poderes hacia los grupos étnicos en los territorios que controlan, la facultad de veto de las minorías en asuntos sensibles, y la proporcionalidad en todos los ámbitos de la vida pública.

Se pueden plantear diversas críticas al enfoque del reparto de poderes mediante la consolidación del grupo. En primer lugar, es peligroso ya que da por supuesto que las élites son efectivamente capaces de regular el conflicto en sociedades divididas. En

segundo lugar, con este enfoque se corre el riesgo de reforzar y afianzar la etnicidad en el sistema político. En tercer lugar, su visión es fundamentalmente antidemocrática, por ejemplo, la ausencia de oposición en la gran coalición.

El enfoque integrativo se caracteriza, antes que nada, por su cometido abiertamente declarado de promover la integración social más allá de los límites de los grupos con el fin de superar las divisiones étnicas de la sociedad. Por consiguiente, por ejemplo, se alienta a los partidos políticos a establecer coaliciones trans-étnicas antes de la celebración de las elecciones. Entre los otros rasgos característicos de esta perspectiva cabe destacar su federalismo no étnico que pretende difundir los focos de poder, la promoción de la competencia intra-étnica, el impulso de la cooperación inter-étnica, y las políticas que fomentan ordenaciones sociales alternativas. Tal vez la debilidad potencial de este enfoque consiste en que supone, sin comprobación, que los políticos siempre responden a incentivos y que los ciudadanos están dispuestos a votar por partidos con perfiles étnicos diferentes a los propios.

Al fin de cuentas, no existe un único modelo exitoso de democracia y reparto de poder que garantice la estabilidad y la paz. Distintos tipos de sociedad requieren formas diferentes de ordenación institucional. Por tanto, además de recurrir a los dos enfoques (o tipos-ideales) de reparto de poder discutidos anteriormente, es decir, la consolidación de grupos y el enfoque integrativo, los profesionales tendrían que explorar la gama completa de opciones de reparto de poder, ensamblándolos de la manera más apropiada a la luz de las condiciones de un conflicto dado.

Desafortunadamente, incluso los mejores dispositivos institucionales fracasarán si las condiciones no son favorables:

Para que la democracia con reparto de poder funcione, debe existir un grupo de moderados suficientemente fuerte, tanto entre las élites como en la sociedad civil en general, que aspire a la coexistencia pragmática en una sociedad multi-étnica.

IV.3. Las divisiones territoriales del poder: federalismo, transferencia de poderes y autonomía

Puesto que muchos conflictos se centran en la lucha por el control del estado, ciertos cambios en la estructura estatal pueden facilitar la desescalada de aquellos, sobre todo las disputas sobre la transferencia de poderes. El federalismo, la transferencia de facultades y la introducción de autonomía local y regional son todas formas apropiadas de transferencia de poderes (véase el Cuadro 4). Tanto el federalismo como la autonomía brindan a las minorías un cierto grado de poder estatal y, de tal manera, mejoran las posibilidades de conservación de su propia cultura. Este tipo de mecanismo es, en consecuencia, apropiado para reducir las tensiones en conflictos que incluyen a minorías (véase Harris y Reilly, 1998, p161).

(...)

El federalismo es un mecanismo que transfiere poderes, por parte igual, a todas las regiones, y en el cual cada región mantiene una relación idéntica con el gobierno central. Una posibilidad alternativa sería el federalismo asimétrico, en el cual se confiere a uno o más estados federales poderes especiales no atribuidos a otras provincias, en aras de la conservación de la cultura y el idioma de sus pobladores. La autonomía se caracteriza por el auto-gobierno y administración por parte de una entidad regional, con cierto nivel de

independencia otorgado por el gobierno central en campos que no pongan en tela de juicio el estatuto del estado global.

El federalismo puede impulsar objetivos tanto consociacionales como integrativos. El quid del asunto es si las unidades territoriales coinciden o no con las fronteras comunitarias (véase la sección IV.2). El federalismo asimétrico y la autonomía son otras disposiciones que pueden, en ciertos casos, ser más apropiadas, sobre todo cuando el model federal no rinde justicia completamente a las necesidades culturales u otras de una comunidad.

A pesar de las claras ventajas de las estructuras federales y de las facultades de autonomía, en estados aquejados por conflictos étnicos suelen existir resistencias ante ese tipo de ordenación. Esto se debe principalmente a las dificultades en torno a la redistribución de recursos. Los líderes mayoritarios temen, ante todo, perder poder y apoyo electoral dentro de su propia comunidad. Por otra parte, también temen que la autonomía conduzca a la secesión, o que las otras comunidades también decidan movilizarse en pos de la autonomía (véase Harris y Reilly, 1998, p163).

Como cualquier otra institución política o social, el federalismo puede degenerar: tal vez el caso más claro sea Nigeria. Demasiado a menudo las élites políticas han desvirtuado el federalismo, imponiéndolo desde arriba (desde el poder central) como un orden establecido que todos, en todos los niveles y regiones, deben aceptar. Por ende, el federalismo frecuentemente tiene una connotación negativa para muchos grupos sometidos a él, grupos que lo caracterizan en términos de lucha por el poder, distribución asimétrica del poder, y la predominancia de ciertos grupos étnicos.

Para que la federalización se instituya correctamente se requieren ciertas líneas directrices. La Carta de Basilea, un documento redactado a la luz de los resultados de la conferencia internacional sobre "El federalismo contra la etnicidad" celebrada en 1995, en el quincuagésimo aniversario de la ONU, propone dos principios de orientación (entre otros):

Las federaciones deben garantizar la cooperación y la autodeterminación independiente de grupos territoriales en el marco de una estructura pluralista que opera de abajo hacia arriba, según el principio de la subsidiariedad. (Párrafo 14)

Los miembros de una federación deben disponer del máximo de autonomía en el mayor número de sectores. Además, las estructuras federales deben permitir el alcance más amplio posible para la coexistencia de valores sociales diferentes. (Párrafo 15; Beachler 1997, p319)

IV.4. La responsabilización mediante la descentralización

La descentralización no es una panacea para la transformación de conflictos, ni una garantía de protección de los derechos de las minorías. Si élites rígidas la perciben como una amenaza contra su poder central (y sobre todo contra la distribución actual de recursos), la descentralización puede desembocar en la movilización de grupos bélicos y en la emergencia de movimientos separatistas. Así, la descentralización puede provocar nuevos conflictos a escala local, deteriorando los servicios sociales y el rendimiento del estado, y abriendo las puertas a la corrupción generalizada de la "aristocracia" local.

Para evitar estos problemas la descentralización debe basarse en una estrategia equilibrada, centrada en procesos y sensible a las cuestiones del poder, amén de una estrategia perfectamente adaptada a las circunstancias nacionales y locales. En primer lugar, este tipo de estrategia debe crear un compromiso a favor de la descentralización entre todos los principales protagonistas y, de esa forma, estimular una participación más amplia en la toma de decisiones políticas. En la medida en que la descentralización sea capaz de mejorar el potencial de respuesta de la administración central e introducir eficazmente el principio de subsidiariedad, también irá impulsando la responsabilización y la legitimidad del gobierno al mismo tiempo que refuerza las capacidades de auto-ayuda locales.

El CAD de la OCDE desglosa cuatro canales diferentes de apoyo a la descentralización por parte de los donantes: éstos 1) pueden aportar asistencia técnica especializada en el campo de la planificación, de la administración, de la asignación de recursos, etcétera; 2) pueden aclarar las responsabilidades funcionales del gobierno central y de los niveles de autoridad locales (incluyendo los ingresos fiscales y los sistemas impositivos); 3) pueden reforzar las capacidades organizativas de las entidades representativas intermedias (tales como los parlamentos regionales, consejos locales, etcétera); y 4) pueden potenciar la representación de grupos marginados en cargos de servicio público en todos los niveles de la administración (incluyendo la "acción afirmativa", o discriminación positiva). (OCDE/CAD 1998, p58)

En el marco de la promoción de la paz, la descentralización sólo tiene sentido en un contexto global de cambios cualitativos de estructuras e instituciones. En estados en desarrollo o transición, no es tanto el proceso de descentralización como tal que cambia las cosas (como lo demuestra, por lo menos parcialmente, el caso de Francia en los últimos diez años), sino la reconstrucción desde la base de las funciones estatales, una reconstrucción concebida para impedir una recentralización autocrática del poder.

IV.5. La protección de las minorías

Desde el fin de la guerra fría se ha puesto en tela de juicio un supuesto muy generalizado según el cual, por lo menos prima facie, el territorio de un estado debe preservarse tal como existe en un momento dado. Por consiguiente, en diversas regiones, se han llegado a acuerdos que postulan identidades distintas de las "nacionales". El proyecto "Minorities at Risk" ha identificado 273 grupos identitarios organizados políticamente pero sin estado propio, grupos que han sufrido un trato discriminatorio por parte de otros colectivos (dominantes) o representantes estatales, o grupos que se han movilizado políticamente para defender su identidad y establecer una plataforma que les permita expresar sus intereses de grupo.

La protección de las minorías, sea a escala nacional o internacional, es indispensable si se pretende prevenir los conflictos violentos que surgen del establecimiento de movimientos separatistas.

A escala internacional, desafortunadamente el derecho internacional no aporta mecanismos amplios y adecuados para abordar las violaciones de los derechos de las minorías. Dado que la Carta de la ONU no incluyó el régimen de minorías de la Liga de las Naciones, sólo puede centrar su actuación en una lista de derechos humanos individuales a la que personas de una minoría oprimida o conculcada pueden apelar. (...)

A escala nacional, la protección de las minorías debe ser abordada en tres ámbitos jurisdiccionales: en primer lugar, el estatuto legal de las minorías; en segundo lugar, el nivel de mecanismos institucionales (tales como la creación de una oficina para asuntos minoritarios, o derechos especiales de participación); y en tercer lugar, la gama de actuaciones estatales concebidas para promover a las minorías (principalmente en el campo de la educación y la cultura). (Véase: "Los derechos de la minorías. Declaración de principios liberales acerca de las minorías etnoculturales y nacionales, y pueblos indígenas", Instituto Liberal de la Fundación Friedrich-Naumann, Berlín 2000).

IV.6. El estado de derecho

Los sistemas judiciales ineficaces desafortunadamente incitan a la gente a tomarse la justicia por cuenta propia. Para evitarlo, los sistemas judiciales deben proteger, apoyar y promover eficazmente los derechos de los individuos en la sociedad, deben ser accesibles para todos, y deben ser imparciales y políticamente independientes.

Desgraciadamente muchos gobiernos suelen desconocer el valor del estado de derecho, ni aceptan el diálogo con intervinientes externos sobre este tema. Con el progreso del desarrollo socioeconómico, las ventajas del estado de derecho resultan cada vez más claras, por lo menos para las élites políticas y empresariales con una visión liberal y global que dicho desarrollo engendra. El sistema judicial es una responsabilidad básica del estado y su buen funcionamiento es determinante para la soberanía del país.

En años recientes se ha ido perfilando una serie de normas internacionales que definen el sentido preciso del "estado de derecho" (véase cuadro 5). Estas normas ofrecen un excelente marco de orientación para quienes participan en los esfuerzos de transformación de conflictos. Además se han aprobado muchos convenios e informes de la ONU que especifican más detalladamente esas normas, principalmente en el ámbito de los procedimientos penales, elecciones libres, independencia de jueces y abogados, y compensación de las víctimas de abusos.

La cooperación para el desarrollo puede ayudar eficazmente en el desarrollo y establecimiento de mecanismos que fomentan los derechos humanos, impulsan el acceso no discriminatorio a servicios legales y judiciales, y promueven la resolución de conflictos civiles. En muchos países del Sur, los sistemas legales débiles se combinan con robustos códigos tradicionales de conducta social protegidos por tribunales de aldea y consejos de ancianos.

El CAD de la OCDE recomienda que los participantes centren la ayuda internacional en cuatro aspectos principales del estado de derecho:

- 1) Las instituciones legales y judiciales formales (tribunales, defensores del pueblo, comisiones de reforma legal, servicios carcelarios);
- 2) Ejecución comunitaria y tradicional de la ley y de resolución de conflictos;
- 3) Otros agentes que operan en el campo de la resolución comunitaria de conflictos (sobre todo, en la gestión de recursos);
- 4) Facilitación del acceso de individuos y grupos a los sistemas legales. (OCDE/CAD 1998, p61)

Se requiere mucha flexibilidad y sensibilidad a la hora de proponer y aplicar cambios en el sistema legal de un país. La concepción del proyecto, el apoyo a mecanismos de

seguimiento y la capacitación profesional son elementos que deben vincularse entre sí de forma adaptada al contexto.

IV.7. Los derechos humanos

El meollo de la reforma del estado y del estado de derecho es la protección y el desarrollo de los derechos humanos. La experiencia demuestra que este es el campo más afectado y menos protegido en tiempos de guerra o conflicto agudo en un estado. Fue la comprobación de la continua violación de los derechos humanos en muchos países que condujo a la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, celebrada en Viena, en 1993. Los conferencistas recalcaron la tarea fundamental que las instituciones nacionales pueden y deben desempeñar en la promoción y protección de los derechos humanos, derechos que, en la definición aportada por la Conferencia, también incluyen la promoción y protección de los derechos de las minorías (derechos individuales de personas que pertenecen a un grupo).

Estas instituciones nacionales tienen la responsabilidad de presentar recomendaciones, propuestas e informes sobre asuntos relativos a los derechos humanos (y sus violaciones) ante el gobierno, el parlamento y cualquier otra entidad competente (ONGs, por ejemplo). También deben instar a que las leyes y prácticas nacionales sean conformes a las normas internacionales sobre los derechos humanos. Por otra parte, pueden impulsar la ratificación parlamentaria y la aplicación política concreta de dichas pautas internacionales. Pueden colaborar en la ejecución de los procedimientos de rendición de cuentas exigidos por los instrumentos internacionales. También pueden cooperar en la concepción y puesta en obra de programas de enseñanza e investigación sobre los derechos humanos, impulsando una creciente conciencia pública gracias a la información y a la educación sobre derechos humanos. Finalmente, deben aunar esfuerzos con la ONU, con instituciones regionales (tales como la Organización para la Unidad Africana), y con las instituciones nacionales de sus países respectivos. (Centro para los derechos humanos, 1995).

Para ser realmente eficaces, estos principios deben aplicarse idóneamente. La Conferencia de Viena también propuso, en esta perspectiva, algunas funciones y procedimientos concretos que cualquier sistema nacional de derechos humanos tendría que poner en práctica:

- intentar llegar a un acuerdo amistoso sobre reparaciones por las presuntas violaciones de derechos, a través de la conciliación, de decisiones vinculantes o de otros medios;
- informar al reclamante sobre sus derechos y vías de reparación, promoviendo el acceso a dicha compensación;
- atender las quejas, o referirlas a una autoridad competente;
- proponer recomendaciones a las autoridades competentes, incluso propuestas de enmienda de leyes y reglamentos que obstaculizan el libre ejercicio de los derechos humanos (ibid).

Las sugerencias y principios presentados por la Conferencia de Viena también comprenden directrices detalladas sobre la composición de las instituciones nacionales, sobre las garantías de independencia y sobre los procedimientos de funcionamiento, conjuntamente con los defensores del pueblo y las ONGs. Las agencias de desarrollo y los donantes pueden inspirarse en este catálogo, pero sin jamás perder de vista las

condiciones locales y culturales específicas (especialmente acerca de los principales obstáculos como de las oportunidades potenciales).

V. La reforma del sistema de seguridad

El sector de la seguridad tiene un papel particularmente importante en la evolución futura de las sociedades de posguerra. Concretamente, el apoyo activo de la policía y de las fuerzas armadas es fundamental para la aplicación de los alto el fuego y de los acuerdos de paz, y por tanto, para la consolidación de la paz.

Pero el sector de la seguridad también puede representar una amenaza contra el proceso de paz. Sobre todo en los casos en que las instituciones de seguridad (el ejército y las fuerzas paramilitares, las fuerzas policiales y los servicios de inteligencia) no se consideran sujetas al estado de derecho, o cuando son manipuladas por las partes beligerantes para defender sus propios intereses. Las fuerzas de seguridad suelen ser las peores perpetradoras de violaciones de derechos humanos, incluyendo la tortura, crímenes políticos y la opresión general de la población.

Por otra parte, un sector de seguridad ineficaz puede ser igualmente dañino para los esfuerzos de paz. Si los encargados de garantizar la seguridad de comunidades e individuos no lo hacen, tanto los individuos como los grupos tenderán a asumir por cuenta propia la tarea de protección. Como consecuencia aumentará la violencia criminal, la proliferación de armas ligeras y la emergencia de ejércitos privados.

Por todo lo expuesto, la reforma del sector de seguridad suele ser una labor indispensable. Aunque lo que está principalmente en juego es el (re)establecimiento del monopolio estatal del poder, apuntalado por controles políticos y democráticos apropiados, también se necesita adoptar otras medidas. Globalmente, la reforma del sector de seguridad debe abarcar actividades en cuatro niveles: político, económico, social e institucional (véase GTZ 2000, pp30-31).

Las actuaciones reformistas en el ámbito político tienen como objetivo potenciar la responsabilización del sector de seguridad. El parlamento y el gobierno, encargados de la asignación de recursos, deben trabajar conjuntamente para controlar y supervisar a las fuerzas armadas. Se debe reforzar la sociedad civil, apoyando especialmente a las ONGs y a los medios de comunicación, con el fin de aumentar la transparencia global.

Las reformas económicas del sector de seguridad incluyen medidas tales como el desarme, la reconversión y la reintegración de veteranos. La dimensión social de la reforma pretende aumentar la seguridad pública mediante el control de la difusión de armas ligeras y mediante la lucha contra el tráfico ilegal de armas. Finalmente, en el ámbito institucional, la reforma del sector de seguridad debe impulsar la profesionalización de las fuerzas del orden, redefiniendo su doctrina y su mandato, y fomentando su respeto del estado de derecho y de los derechos humanos.

Existen muchos obstáculos para reformar este sector en democracias frágiles o en estados débiles. Frecuentemente se tiene una visión autoritaria y militarista de la seguridad y, por otra parte, muchos políticos y militares suelen resistir las reformas. Las élites militares son, en ciertos casos, manipuladas por potencias foráneas y estados vecinos. En países aquejados por guerras civiles endémicas, muy a menudo existe una cultura de violencia generalizada. Incluso, en economías de guerra, sobre todo en países

con un historial de guerra civil, con criminalidad violenta, y con muchos mercenarios y soldados desmovilizados sin ingresos ni tierra, pueden surgir "mercados de violencia".

Otras barreras importantes que pueden afectar negativamente a la reforma del sector de seguridad son la complejidad de la reforma, la ausencia de pericias y la falta de capacidad. Estos factores se refuerzan mutuamente: el problema de la complejidad es exacerbado por la falta de capacidad de organización, de gestión y de finanzas del gobierno. Y este problema se agrava si quienes toman las decisiones desconocen los debates internacionales sobre la seguridad y la defensa, o si no son conscientes de toda la gama de opciones políticas a su disposición. E incluso los mejores esfuerzos reformistas fracasarán si el estado carece de capacidad institucional para aplicarlos. (Véase Nathan 1999, p7)

La intervención internacional en las reformas del sector de seguridad es, por supuesto, un asunto muy delicado. Debe combinarse con un diálogo político general, con esfuerzos de transformación de conflictos en todos los niveles de la sociedad, así como con la ayuda al desarrollo económico. Además de impulsar el desarme, la desmovilización y la reinserción de los excombatientes, las actuaciones reformistas en el sector de seguridad también deben incluir la capacitación práctica de expertos civiles en asuntos de seguridad para poder integrarlos en puestos tanto gubernamentales como de supervisión.

Un elemento necesario en la reforma se refiere a los sistemas de formación del ejército y de la policía, que deben recalcar los objetivos de una educación democrática y de la organización social. Se debe igualmente fomentar la adhesión a las pautas de seguridad internacionales mediante intercambios internacionales de personal de seguridad (intercambios, cursos, seminarios en academias reconocidas tales como el Centro Internacional para Políticas de Seguridad de Ginebra). Por otra parte, se deben detener todo tipo de reclutamiento ilegal o criminal en las fuerzas de seguridad. Finalmente, la gestión y los presupuestos del sector de seguridad deben ser transparentes.

VI. Resumen y perspectivas

Este artículo ofrece un panorama general de los principales aspectos de la reforma del estado. Sin embargo, por supuesto persisten incertidumbres (sean científicas o políticas) sobre exactamente qué tipo de estructuras e instituciones estatales son más eficaces a la hora de proteger a la sociedad contra la violencia y la emergencia de conflictos declarados. Indudablemente todavía son necesarios análisis comparativos más pormenorizados sobre el tema.

Existe un amplio acuerdo entre académicos en que la democracia es una condición necesaria para la paz estable. El debate gira en torno a la pregunta si la democracia constituye, además, una condición suficiente, y sobre cuáles son los factores que deben combinarse para allanar el camino hacia una Constitución que proteja a la sociedad contra la violencia.

El cuadro 7 recapitula la situación, pero no pretende ofrecer una respuesta final. El cuadro resume algunas de las medidas mencionadas precedentemente, y presenta un modelo general para orientar a los profesionales que desean definir las prioridades de su intervención en este importante campo.

Para concluir, algunos comentarios sobre tres elementos pendientes acerca de la relación entre la reforma del estado, la democracia y la paz estable, elementos que merecen más trabajo científico y práctico. A nuestro juicio, la futura investigación teórica y aplicada debe explorar tres vías:

1. Investigación básica sobre los indicadores de una "cultura de disputas". Esto exige realizar un balance y una investigación comparativa de los mecanismos e instituciones de transformación de conflictos en sociedades "pacíficas", por un lado, y en sociedades en guerra o proclives a estarlo, por el otro.
2. La evaluación de los enfoques participativos del manejo de disputas especialmente concebidos para paliar a estados poco eficaces, para complementar el estado de derecho y para superar las deficiencias sociales estructurales que pueden generar conflictos.
3. La integración de la cultura de disputas como elemento de un concepto renovado y ampliado de la buena gobernanza, concepto que luego podría ser aplicado por la CAD de la OCDE y por otros protagonistas (bilaterales).

Para terminar, una serie de interrogantes sobre estos temas:

- ¿Existe la "paz democrática"? Si así fuese, ¿cuáles son sus factores clave?
- ¿Cómo establecer o mantener una "cultura de disputas" en épocas de transición social radical o de cambios rápidos?
- ¿Cuáles son las instituciones, estructuras o canales que deben activarse para reforzar la "cultura de disputas" en sociedades pluri-étnicas?
- En nuestra búsqueda de estructuras y dinámicas idóneas para el diálogo pacífico en sociedades pluralistas, ¿cómo potenciar las capacidades de consenso en el marco de un concepto ampliado de buena gobernanza?
- ¿Cuáles son las formas y medios apropiados para reforzar la gobernanza anticipatoria, es decir, la prevención de crisis y la atenuación de la violencia?