

## ¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?

STEPHEN BARANYI

## Informe

---

# ¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?

**Autor: Stephen Baranyi**

Doctor por la Universidad de Nueva York, es investigador principal en prevención de conflictos en el North-South Institute de Canadá, donde dirige el proyecto *What Kind of Peace is Possible?*. Ha publicado distintos trabajos sobre el papel de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, la sociedad civil y Canadá en el ámbito de la consolidación de la paz.

Coordinación: Nuria del Viso  
Edición: Elena Couceiro Arroyo  
Traducción: Berna Wang

Maquetación: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)  
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid  
Teléfono: 91 576 32 99  
Fax: 91 577 47 26  
cip@fuhem.es  
www.cip.fuhem.es  
www.cipresearch.fuhem.es

Madrid, 2006

© NSI, The North-South Institute

Este documento sólo puede reproducirse con permiso expreso de NSI.

The North-South Institute  
55 Murray Street, Suite 200  
Ottawa, Ontario  
Canada  
K1N 5M3  
Teléfono: (613) 241-3535  
Fax: (613) 241-7435  
nsi@nsi-ins.ca  
www.nsi-ins.ca

Para copias adicionales, dirigirse a Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Este informe se publicó originalmente en el marco del proyecto de investigación *From War Termination to Sustainable Peace. What Kind of Peace is Possible? (WKOP)*, impulsado por The North-South Institute (NSI), de Canadá y organizaciones de la sociedad civil, entre 2004 y 2006. Las organizaciones que han colaborado con NSI son: Afghanistan Center for Policy and Development Studies (Afganistán); Centro de Estudios de Democracia e Desarrollo (Mozambique); Chr. Michelsen Institute (Noruega); International Development Research Centre (Canadá); International Peace Research Institute (Noruega); Policy Survey Research Centre (Palestina); Programa de Participación y Democracia (Guatemala); Social Scientists' Association (Sri Lanka); y Université Notre Dame (Haití). El proyecto ha sido dirigido por Stephen Baranyi, investigador principal de NSI. *WKOP* desarrolló un estudio comparativo de experiencias de paz en seis países y sintetizó elementos comunes a favor de la construcción de la paz. El Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), en colaboración con NSI, ha publicado en castellano tres estudios de caso -Afganistán, Palestina y Mozambique- y un informe marco con las principales conclusiones del proyecto.

# Sumario

<b>Introducción</b> .....	5
<b>De la consolidación de la paz negociada a las operaciones de estabilización</b> .....	8
<b>La evaluación de los esfuerzos para la consolidación de la paz</b> .....	8
<b>Consolidación de la paz multidimensional</b> .....	12
<b>Operaciones de consolidación de la paz y estabilización energías</b> .....	14
<b>Democratización y descentralización</b> .....	19
<b>Aspectos económicos de la consolidación de la paz</b> .....	24
<b>DDR y boicoteadores de la paz</b> .....	27
<b>Conclusiones</b> .....	29
<b>Bibliografía</b> .....	32

# ¿Estabilización o paz sostenible?

## ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?

---

*¿Por qué algunos intentos de construcción de la paz triunfan y otros se ven abocados al fracaso? ¿Qué margen de maniobra deja el contexto internacional tras el 11-S, dominado por las intervenciones unilaterales que tienen por objetivo estabilizar un país en lugar de enfrentar las causas que originan los conflictos? Un grupo de investigadores, dentro del proyecto "What Kind of Peace is Possible? (WKOP)"\* intenta responder a estos interrogantes analizando seis operaciones de paz, en Palestina, Haití, Afganistán, Mozambique, Guatemala y Sri Lanka y de este modo muestran qué ha fallado en estos contextos y cuáles son las lecciones que se deben aprender. El autor sintetiza aquí las principales conclusiones en cuanto a las mejores prácticas relacionadas con la gobernanza democrática, el desarrollo económico y el desarme, desmovilización y reinserción de combatientes en la consolidación de la paz.*

La consolidación de la paz requiere del esfuerzo nacional y debe cultivarse en casa. Los foráneos, por muy bien intencionados que sean, no pueden sustituir el conocimiento y la voluntad de la gente de un país. Ésta es quien mejor conoce su propia historia, su cultura y sus contextos políticos. Es ella quien vivirá con las consecuencias de las decisiones adoptadas. Y es ella quien debe sentir que la consolidación de la paz es su logro, si queremos que haya alguna esperanza de que sea duradera.

*Secretario General de la ONU Kofi Annan  
Junio del 2006*

### **Introducción**

---

Cada día los telespectadores pueden ver imágenes dramáticas de esfuerzos de consolidación de la paz fallidos o que se están malogrando en todo el mundo. Los titulares de la prensa son igualmente inquietantes: "Campos de la muerte en Irak", "Parlamentarios afganos denunciados por matanza",

"Cuando la ONU salió de Timor Oriental estalló la violencia...", "Israel ataca la oficina del primer ministro palestino".<sup>1</sup>

Como es natural, los medios de comunicación prestan más atención a las crisis, pero la investigación confirma que existen tendencias profundamente preocupantes en la consolidación de la paz contemporánea. Una de ellas es la estadística tan

---

\* North-South Institute y sus socios del proyecto WKOP agradecen el apoyo económico prestado al proyecto por el IDRC, CIDA, RORAD y la Fundación Ford entre 2004 y 2006. (¿Qué clase de paz es posible?)

<sup>1</sup> Titulares seleccionados de *The Guardian Weekly* de junio del 2006.

citada de que el 50 por ciento de las situaciones posconflicto recaen en el conflicto armado transcurridos cinco años.<sup>2</sup> La otra es igual de alarmante, aunque se hable menos de ella en las conversaciones de alto nivel: se trata del cambio, especialmente desde el 11 de septiembre del 2001, de la consolidación de la paz basada en procesos negociados a las operaciones de estabilización de carácter militar.

La investigación también nos recuerda que hay buenas noticias, incluso si rara vez ocupan los titulares. La consolidación de la paz ha gozado de un éxito relativo en algunos países: los mozambiqueños celebraron el décimo aniversario de sus acuerdos de paz en el 2002 y, en diciembre del 2006, los guatemaltecos celebrarán el aniversario de la firma de su acuerdo final de paz. Los ciudadanos de ambos países tienen motivos para celebrar el hecho de que la guerra finalizó hace una década.

¿Por qué algunos esfuerzos de consolidación de la paz han tenido cierto éxito? ¿Por qué otros han tenido resultados desiguales y otros más han fracasado trágicamente? ¿Cómo evaluar procesos de consolidación de la paz complejos a lo largo del tiempo? ¿Qué representan las tendencias contemporáneas para la posibilidad de una paz sostenible, especialmente después del 11-S? ¿Qué se puede hacer para ampliar los límites de lo posible en este ámbito, a pesar de las restricciones contemporáneas?

Éstas son algunas de las preguntas con las que ha estado lidiando un grupo de profesionales e investigadores desde el 2003 en el proyecto “¿Qué clase de paz es posible?” (“What Kind of Peace is Possible”, WKOP). Por medio del WKOP hemos realizado investigaciones e implicado a las partes interesadas en diálogos sobre las dificultades y las posibilidades de una consolidación de la paz sostenible en seis contextos. Los socios guatemaltecos y mozambiqueños han dirigido este trabajo en sus respectivos países, dos casos en los que ya se puede observar un éxito relativo a largo plazo. Los socios afganos, haitianos y palestinos dirigieron el

trabajo en sus sociedades, donde ha habido un intento de consolidación de la paz negociada (Palestina, 1993-2000), una consolidación de la paz enérgica (Haití, 1994-2004) y tres operaciones de estabilización (Palestina, 2001; Afganistán 2001 y Haití, 2004). Los socios de Sri Lanka dirigieron este trabajo en su país, donde el fracaso de las negociaciones de paz podría desembocar en la reanudación de la guerra. Los socios noruegos dirigieron la investigación original sobre el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en Afganistán y Guatemala, mientras que un equipo palestino-canadiense realizó una investigación similar en los territorios palestinos. Junto con el North-South Institute (Instituto Norte-Sur), la red WKOP también examinó los lazos que vinculan los esfuerzos de consolidación de la paz en estos países con una selección de procesos globales, concretamente en las Naciones Unidas.<sup>3</sup>

En el 2005, la comunidad internacional decidió establecer una Comisión, una Oficina de Apoyo y un Fondo para la Consolidación de la Paz en la ONU, a fin de coordinar una selección de esfuerzos para la consolidación de la paz a lo largo del tiempo. La Comisión tiene como mandato:

- Proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la recuperación posconflicto.
- Contribuir a garantizar una financiación previsible para las actividades de recuperación temprana y la inversión económica sostenida a medio y largo plazo.
- Ampliar el periodo de atención de la comunidad internacional a la recuperación posconflicto.
- Desarrollar las buenas prácticas sobre cuestiones que exigen una colaboración exhaustiva entre actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo.<sup>4</sup>

La Comisión para la Consolidación de la Paz celebró su primera reunión en junio del 2006. El

<sup>2</sup> Citado por el Secretario General de la ONU Kofi Annan, 2005.

<sup>3</sup> Se pueden leer borradores de estos estudios en la página web del Instituto Norte Sur, en [www.nsi-ins.ca](http://www.nsi-ins.ca). Hay algunas versiones actualizadas en español en la web del Centro de Investigación para la Paz, en [www.cip.research.fuhem.es](http://www.cip.research.fuhem.es). Las versiones finales estarán disponibles en formato libro, que se publicará a mediados del 2007.

<sup>4</sup> Secretaría de la ONU, 2006. Esta formulación resumida del mandato de la Comisión está adaptada de la Resolución 1645 del Consejo de Seguridad de la ONU (20 de diciembre del 2005) y de la Resolución 60/180 de la Asamblea General de la ONU (30 de diciembre del 2005).

“LOS DESAFÍOS EXISTENTES SE HAN  
AGRAVADO POR EL CAMBIO DE LA  
CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ NEGOCIADA  
A LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN  
MÁS UNILATERALES”

mandato de la Comisión, aunque sigue siendo general, refleja algunas de las perspectivas y otros procesos de aprendizaje del WKOP. Los socios del WKOP aportaron sus conclusiones a debates sobre la Comisión en el 2004-2005, por medio de los respectivos gobiernos y de la Asociación Global para la Prevención de Conflictos Armados (GPPAC, por sus siglas en inglés). La declaración final de la GPPAC, en julio del 2005, puso de relieve la importancia de la propiedad nacional, la participación internacional a largo plazo que vincula la recuperación posconflicto con la consolidación de la paz sostenible, así como la importancia de implicar a la sociedad civil en la consolidación de la paz en varios niveles.<sup>5</sup> Resulta alentador ver cómo ciertos gobiernos, la ONU y otros órganos han asumido algunas de estas recomendaciones.

La mayoría de quienes intervinieron en la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz reconoce que será difícil poner estas ideas en práctica. Algunos admiten también que los desafíos que existen desde hace mucho tiempo se han agravado debido al cambio, posterior al 11-S, de la consolidación de la paz negociada a las operaciones de estabilización más unilaterales. Esto subraya la importancia del mandato de la Comisión para fomentar el aprendizaje de las mejores (y peores) prácticas de consolidación de la paz. Confiamos en que los estudios del WKOP hagan una aportación a estos procesos de aprendizaje.

Este documento sintetiza los resultados de nueve estudios de casos y dos capítulos generales que se reunirán y publicarán en un libro. Comenzamos esbozando el cambio de la consolidación de la paz multilateral y negociada de princi-

pios de la década de 1990 a las operaciones de estabilización incluso antes de septiembre del 2001. Después ofrecemos algunas consideraciones para evaluar los esfuerzos de consolidación de la paz en diferentes momentos. Esto proporciona una base para sintetizar las conclusiones sobre la consolidación de la paz en sus múltiples dimensiones en Guatemala y Mozambique y en los territorios palestinos hasta el 2001. También sintetizamos las conclusiones sobre las operaciones de consolidación de la paz y estabilización más enérgicas desplegadas en Haití y Afganistán, así como en Palestina desde el 2001. Después veremos tres desafíos importantes para la consolidación de la paz posbélica: la gobernanza democrática, el desarrollo económico y la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR) de ex combatientes. Otros aspectos, como la verdad y la justicia, son también sumamente importantes, pero hemos seleccionado estas tres dimensiones debido a nuestra pericia colectiva en estos campos. En cada caso nos centramos en la consolidación de la paz en los ámbitos nacional y local, prestando especial atención a la acción nacional y la inclusión social.

Nos honra que el Centro de Investigación para la Paz se haya ofrecido a traducir y divulgar algunos estudios del proyecto WKOP. Confiamos en que esta colaboración contribuya a los debates transatlánticos sobre las tensiones entre nuestro ideal común de consolidación sostenible de la paz y las tristes realidades de la “estabilización” que actualmente tienen lugar en países como Afganistán e Irak. Esperamos que también nos ayude a identificar alternativas políticas viables para gobiernos y organizaciones multilaterales de ambos lados del océano.

<sup>5</sup> GPPAC, *People Building Peace: A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict*, ECCP, Utrecht, 2005.

## De la consolidación de la paz negociada a las operaciones de estabilización

---

Los analistas de las operaciones de paz de la ONU suelen distinguir entre el mantenimiento de la paz de “primera generación”, que implicaba observar el alto el fuego entre fuerzas armadas regulares; las operaciones de apoyo a la paz de “segunda generación” o “multidimensionales” que surgieron a principios de la década de 1990, basadas por lo general en acuerdos de paz negociados; y las operaciones de paz de “tercera generación”, más enérgicas, que surgieron a finales de la década de 1990. Estas distinciones se aplican también al ámbito más general de la consolidación de la paz posbélica, es decir, a la reconstrucción o transformación de la infraestructura, las instituciones y las prácticas sociales después de una guerra. Tras varias intervenciones dirigidas por Estados Unidos desde finales del 2001, hay que añadir una cuarta generación de operaciones, denominadas “operaciones de estabilización” por sus impulsores. Expliquemos las diferencias y los aspectos comunes de estos enfoques.

El final de la Guerra Fría generó un gran optimismo sobre las posibilidades de resolver las guerras que habían sido alimentadas por la rivalidad Este-Oeste. En este contexto, desde 1989 y hasta mediados de los años 90, hubo una serie de ambiciosas operaciones de paz en países como Angola, Bosnia, Camboya, El Salvador y Namibia. Pese a sus diferencias, estas operaciones tenían ciertas características comunes. La mayoría basaba su mandato en negociaciones entre las partes realizadas a través de la mediación internacional. Los acuerdos de paz eran verificados por misiones de observación multilaterales y conllevaban una reconstrucción coordinada que abarcaba el DDR, el reasentamiento de refugiados y desplazados internos, el desminado, reformas institucionales para promover los derechos humanos y la gobernanza democrática y, a veces, procesos de verdad y reconciliación. La consolidación de la paz incluía también reformas económicas para establecer un entorno orientado al mercado que fomentase la reconstrucción.

Las razones políticas que sostenían esta segunda generación de operaciones de paz se codificaron en documentos multilaterales como *Un programa de paz*, del Secretario General de la ONU, de 1992, y las *Directrices sobre conflicto, paz y cooperación para el desarrollo*, del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Especialistas como Roland Paris han argumentado convincentemente que estas razones podrían calificarse de “consolidación de la paz neoliberal” porque se basaban en supuestos liberales sobre los beneficios de la democracia multipartidista, de los mercados libres y de la cooperación internacional como soluciones a los problemas de los conflictos violentos.<sup>6</sup>

A pesar de los patentes éxitos de este tipo de operaciones de paz posteriores a la Guerra Fría, a mediados de los años 90 fue aumentando la convicción de que las soluciones negociadas no siempre eran posibles en algunos contextos y que podría ser necesaria la intervención militar. El hecho de que las autoridades nacionales y la comunidad internacional no protegieran a los civiles de violaciones de derechos humanos masivas en Bosnia y Ruanda fomentó un profundo replanteamiento de lo que hacía falta para proteger a las personas y promover la paz. Cuando la violencia se intensificó en Timor Oriental y Kosovo, en 1999, algunos gobiernos y organizaciones multilaterales estaban dispuestos a desplegar fuerzas de protección. Estos esfuerzos fueron denominados “operaciones de paz de tercera generación” o “imposición enérgica de la paz” porque implicaban el uso de la fuerza en formas que se alejaban significativamente de la norma del consentimiento típica del mantenimiento de la paz de la ONU. Las herramientas de la consolidación de la paz liberal se siguieron empleando para reestructurar la economía y alimentar las instituciones democráticas.

La invasión de Afganistán encabezada por Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11-S fue una ampliación de esta tendencia hacia la intervención forzosa, aunque también fue distinta. Esa intervención se justificó con motivos de defensa propia y sólo fue respaldada por el Consejo de Seguridad de la ONU y justificada por motivos humanitarios una vez producida. La intervención en Irak dirigida por Estados Unidos dos años después se justificó inicialmente como defen-

---

<sup>6</sup> Paris, Roland: *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.



sa propia preventiva y nunca fue sancionada por el Consejo de Seguridad de la ONU. En Afganistán las fuerzas invasoras permitieron que la ONU y las nuevas autoridades nacionales lideraran la reconstrucción del país, si bien conservaron un firme control de las operaciones militares. En Irak, las potencias ocupantes conservaron el control casi total de la vida pública hasta su entrega parcial al gobierno provisional en junio del 2004. Estas intervenciones podrían ser consideradas una nueva fase de la consolidación de la paz. Preferimos usar la etiqueta oficial de “operaciones de estabilización” para denominar las iniciativas que comienzan con intervenciones militares que gozan de mucho menos apoyo multilateral y del país afectado y que, por tanto, terminan combinando los instrumentos bélicos con las herramientas de la “consolidación de la paz”. Éste es, sin duda, un nombre poco apropiado para las operaciones de estabilización contemporáneas.

En resumen, desde 1989 se viene produciendo un aumento del uso de la fuerza, del liderazgo externo y del unilateralismo, y una disminución de los procesos de paz negociados, de la propiedad nacional y del multilateralismo en los esfuerzos de consolidación de la paz. La investigación nos recuerda la idea de Max Weber de que los tipos ideales son útiles, pero la realidad es más complicada. Sin duda, la intervención de 1994 en Haití fue una operación de tercera generación antes de que se acuñara esa expresión. De modo similar, el proceso de paz de Oslo entre Israel y Palestina se desarrolló como un esfuerzo de segunda generación, pero no se benefició de numerosos instrumentos de los que se disponía en otros contextos en aquel momento, como la verificación internacional sobre el terreno. Poco después de que el proceso fracasara con la segunda Intifada, el Estado israelí se echó atrás respecto de la consolidación de la paz e intentó imponer la estabilidad por la fuerza. Las experiencias de Sri Lanka nos recuerdan que las operaciones de estabilización existían mucho antes del 2001, como la Fuerza India de Mantenimiento de la Paz de los años ochenta.

Pese a estos matices, este documento emplea la imagen de un movimiento que parte de la con-

solidación de la paz negociada y se dirige hacia una consolidación de la paz más enérgica y después a las operaciones de estabilización para ilustrar una tendencia importante de los últimos 15 años. También usamos esta metáfora para yuxtaponer diferentes enfoques sobre la consolidación de la paz y la estabilización, sus consecuencias, así como las posibilidades y limitaciones de las tendencias contemporáneas. En este sentido, podemos formular de nuevo esta imagen como primera conclusión del proyecto WKOP:

- 1. Desde 1989 hay un movimiento que parte de los esfuerzos de consolidación de la paz de segunda generación basados en negociaciones y supervisados por la verificación multinacional; se dirige a los esfuerzos de tercera generación, más enérgicos, de finales de los años 90 y desemboca en la aparición de las operaciones de estabilización unilaterales posteriores al 11-S. Estos tipos ideales se difuminan y superponen entre sí.**

## **La evaluación de los esfuerzos para la consolidación de la paz**

Paralelamente a la evolución de la consolidación de la paz en la práctica también ha ido surgiendo una literatura que analizaba esas experiencias. A mediados de los años 90, varios estudios concluyeron que lo que distinguía los casos de éxito relativo en la terminación de la guerra, como El Salvador, de los casos de fracaso, como Angola, era el grado de implicación internacional, así como la presencia o ausencia de actores poderosos que se oponían a la consolidación de la paz sobre el terreno.<sup>7</sup> Estos estudios fueron seguidos de estudios cuantitativos y comparativos de mayor envergadura. Uno de los más exhaustivos, coordinado por la Academia Internacional de la Paz (IPA), concluyó que los resultados vienen determinados por dos categorías básicas de factores: las características del entorno de la aplicación sobre el terreno, especialmente el carácter de los saboteadores del proceso de paz, los beneficios económicos de la guerra y las políticas de los Estados vecinos y los

<sup>7</sup> Véase por ejemplo Hampson, Fen Osler: *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail?*, USIP, Washington DC, 1996.



## "LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DEBE UNIR LA ACCIÓN SOBRE PRIORIDADES INMEDIATAS CON LA DIRIGIDA AL CAMBIO INSTITUCIONAL DURANTE LA PRIMERA DÉCADA"

---

enfoques de los actores internacionales, es decir, sus estrategias, compromisos de recursos e incentivos y, en especial, sus intereses en materia de seguridad. El estudio de la IPA sugería que la probabilidad de éxito -definido en función de la terminación de la guerra- era mayor cuando converge un entorno habilitador sobre el terreno con unos intereses de seguridad vitales de actores externos, lo que hacía que éstos comprometieran importantes activos militares y económicos para las operaciones de paz. Esta investigación también llevó a los autores a concluir que los actores internacionales debían dar prioridad a medidas como el DDR y la reforma del sector de la seguridad a corto plazo y en segundo lugar, a la protección de los derechos humanos y la reconciliación, si querían sentar las bases para una paz duradera.<sup>8</sup>

Estos estudios han hecho enormes aportaciones a nuestra comprensión de la consolidación de la paz y han influido en las políticas de actores internacionales clave. Sin embargo esta literatura se basa en criterios de éxito a corto plazo, minimalistas, a saber: una finalización de la guerra que perdure más allá de la salida de la mayoría de los actores internacionales y de la celebración de una o dos elecciones. Esto plantea la pregunta de si estos puntos de referencia son satisfactorios para las partes interesadas en el propio país y si son suficientes para prevenir la repetición del conflicto armado a largo plazo.

Esta literatura también tiende a ofrecer una perspectiva simplista de los actores nacionales. Enriquece nuestra comprensión de los que quieren boicotear la construcción de la paz y su dependencia de recursos como los diamantes, pero ofrece pocas reflexiones sobre las estrategias de otros actores nacionales, políticos reformistas, empre-

sarios con conciencia social u organizaciones cívicas cruciales para la construcción de la paz en numerosos contextos. Al restar importancia a la acción positiva de los actores nacionales, esta literatura arroja poca luz sobre las opciones políticas para esas fuerzas y sus aliados internacionales. Por último, la literatura convencional está dominada por especialistas del Norte. Esto no invalida sus méritos intelectuales, pero sí plantea cuestiones de perspectiva; por ejemplo, si los analistas que viven más cerca de las líneas del frente podrían ofrecer perspectivas más reales sobre cuestiones como la acción de los actores nacionales y criterios para evaluar la consolidación de la paz a largo plazo.

Hay otros estudios que están ocupándose de estas lagunas. Una corriente de pensamiento enraizada en la distinción fundamental de Johan Galtung entre "paz positiva" y "paz negativa" sugiere que los procesos de paz que no abordan las causas profundas del conflicto desembocarán a menudo en la repetición de la violencia a largo plazo. John Paul Lederach, por ejemplo, ha argumentado convincentemente que el fin último de la consolidación de la paz debería ser la "reconciliación sostenible", es decir, unos procesos de base social amplia, que se regeneren a sí mismos y que aborden las causas inmediatas y subyacentes del conflicto. El tiempo es una dimensión crucial: la consolidación de la paz debe unir la acción sobre prioridades inmediatas, como el alto el fuego y el DDR, con la acción sobre el cambio institucional durante la primera década y la transformación estructural y de actitudes a más largo plazo en el curso de una o más generaciones. Las perspectivas de crear una reconciliación sostenible mejoran si se vincula la participación de líderes de máximo

---

<sup>8</sup> Stedman, Stephen J., Rothchild, Donald y Elizabeth M. Cousens, eds.: *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner Press, Boulder, 2002

nivel, como las autoridades militares y políticas; líderes de nivel medio, como las autoridades religiosas y ONG nacionales, y las instituciones de base representadas por las autoridades municipales y los líderes comunitarios. Vinculando estos niveles de la sociedad por medio de “infraestructuras de paz” a largo plazo es como se puede prevenir la repetición del conflicto violento. Esto exige enfoques integrados: “[...] múltiples funciones [...] múltiples niveles de actividad [...] estrategias y enfoques diversos, cada uno de los cuales puede hacer una aportación distintiva.”<sup>9</sup>

Una revisión de la literatura realizada por Alejandro Bendaña documentó algunas contribuciones del Sur a esta corriente de pensamiento. En ella se tomaba nota de la labor de africanos como Laurie Nathan y Yash Tandon, que argumentaban que los esfuerzos internacionales de consolidación de la paz han prestado demasiado poca atención a las causas estructurales de la violencia en el seno de las sociedades africanas o a los ejes conductores internacionales del conflicto, como el ajuste estructural orientado al mercado.<sup>10</sup> Al mismo tiempo, destacados analistas centroamericanos concluyeron que había reformas cruciales -especialmente en los ámbitos de la política económica, social y agraria- que tendían a desaparecer de los programas de consolidación de la paz debido a la convergencia de otras prioridades de las élites nacionales y las agencias internacionales.<sup>11</sup> Bendaña subrayó, con razón, la coincidencia entre estas perspectivas y los enfoques feministas, dado el énfasis de éstas sobre una paz justa y la transformación social.<sup>12</sup>

Sin embargo, una constante sorprendente de esta literatura general es la pobreza del debate entre los minimalistas que dan prioridad a las medidas para lograr la terminación de la guerra y los maximalistas que alegan que hacen falta transformaciones más profundas para consolidar la paz y prevenir la repetición de la guerra. Los minimalistas tienden a dar menos importancia a los desafíos a largo plazo; los maximalistas no han analizado

atentamente los obstáculos que afronta el programa general de la transformación o siquiera las opciones concretas de que se dispone para hacer avanzar ese programa en diferentes contextos. Uno de los objetivos del proyecto WKOP es unir estas perspectivas e incentivar a la comunidad de la consolidación de la paz para que supere las improductivas dicotomías minimalismo-maximalismo.

Los estudios del WKOP confirman la validez de evaluar los resultados de la consolidación de la paz a corto y medio plazo basándose en puntos de referencia minimalistas. No cabe duda de que poner fin a guerras de larga duración y celebrar unas elecciones relativamente libres han sido logros enormes en Guatemala y Mozambique. Afganos, israelíes y palestinos, así como cingaleses, están en buenas condiciones para saber lo valiosa que puede ser incluso la “paz negativa”.

Los estudios del WKOP confirman asimismo la importancia de evaluar la implementación de la paz desde la posición estratégica de la sostenibilidad. Inciden en la pertinencia de rastrear la consolidación de la paz más allá de la marcha de la CNN y los cascos azules de la ONU, con el fin de comprobar si se han puesto en práctica los compromisos que las partes interesadas consideran esenciales para la resolución del conflicto. Sugieren que aunque no es realista establecer la puesta en marcha de todas las reformas importantes en los primeros años como único criterio de evaluación de la consolidación de la paz, es justo e incluso esencial emplear puntos de referencia maximalistas en un periodo de entre cinco y 25 años. Es especialmente importante evaluar las medidas adoptadas en la primera década, con objeto de ver si están sentando las bases para que se produzcan cambios más profundos a largo plazo. La cuestión no es si son más válidos los puntos de referencia minimalistas o los maximalistas: ambos son importantes y deben emplearse de forma secuencial para comprender los logros y desafíos de la consolidación de la paz sostenible a corto, medio y largo plazo.

<sup>9</sup> Lederach, John Paul: *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace, Washington, 1997, página 152. Véase también Galtung, Johan: “Violence, Peace and Peace Research.” *Journal of Peace Research*, 6: 3, 1969.

<sup>10</sup> Bendaña, Alejandro: “What Kind of Peace is Being Built? Critical Assessments from the South.” *What Kind of Peace is Being Built? Working Paper 7*, IDRC, Ottawa, 2003.

<sup>11</sup> Saldomando, Ángel: “Diagnóstico de la paz en América Central.” Working Paper 6, IDRC, Ottawa, 2002

<sup>12</sup> Strickland, Richard y Nata Duvvury: “Gender Equity and Peacebuilding: From Rhetoric to Reality: Finding the Way”, International Center for Research on Women, Washington, D.C., 2003. .

Por último, los estudios del WKOP muestran cómo el análisis de la sostenibilidad puede y debe ir más allá de los centros urbanos y sondear las opiniones de las autoridades locales, los pobres, las mujeres que viven en el medio rural, los indígenas y los ex combatientes, personas cuyas perspectivas son rara vez centrales en las evaluaciones de la consolidación de la paz. En resumen:

**2. Es acertado evaluar en los cinco primeros años si los esfuerzos de consolidación de la paz tras un conflicto han contribuido a poner fin a la guerra. No obstante, es importante evaluar durante periodos de entre cinco y veinticinco años si estos esfuerzos están abordando las causas del conflicto y propician una paz sostenible. También es esencial evaluar los impactos de la consolidación de la paz más allá de las principales ciudades y desde el punto de vista de poblaciones históricamente excluidas, como las mujeres, los pobres y los indígenas.**

Apliquemos esta lógica a los esfuerzos de consolidación de la paz de segunda generación examinados en los estudios del WKOP: Guatemala, Mozambique y los Territorios Palestinos en el periodo 1993-2001.

## **Consolidación de la paz multidimensional**

---

Pese a sus enormes diferencias, los esfuerzos de consolidación de la paz en Guatemala y Mozambique han sido los más importantes de la segunda generación. En Mozambique la consolidación de la paz enraizó en un contexto en el que el gobierno socialista del FRELIMO ya había iniciado las reformas económicas orientadas al mercado empujado por la necesidad y donde la principal demanda de la guerrilla de la RENAMO era la institucionalización de la democracia liberal. En Guatemala el gobierno civil que surgió de una apertura controlada por los militares propugnó programas que combinaban la continuación de políticas económicas orientadas al mercado con reformas sociales y la consolidación de la democracia liberal, mientras los guerrilleros de la URNG defendían reformas económicas, sociales, políticas

y culturales más equitativas. Éste era un contexto en el que los indígenas, que representaban entre el 40 y el 60 por ciento de la población, habían estado excluidos del bienestar y el poder. Y a pesar de estos puntos de partida opuestos, ambos países pusieron fin a sus guerras de larga duración por medio de negociaciones respaldadas internacionalmente. Éstas desembocaron en acuerdos de paz completos, operaciones de mantenimiento de la paz y verificación multifuncionales de la ONU, así como importantes reformas de seguridad, económicas y de otra índole parcialmente financiadas y respaldadas por la comunidad internacional.

En sus estudios para el WKOP, Eduardo Siteo y Carolina Hanguana, de Mozambique, y Gabriel Aguilera, de Guatemala, afirman que estos esfuerzos han tenido bastante éxito, quizá mayor aún que lo que sugiere nuestro concepto de "éxito relativo". La terminación casi definitiva de conflictos armados prolongados y socialmente devastadores, la desmovilización, el desarme y la reintegración de miles de combatientes oficiales e irregulares, la repatriación y reasentamiento de cientos de miles de refugiados y desplazados internos, la legalización de partidos de la oposición prohibidos y la celebración de varias elecciones libres e imparciales, la creación de nuevas instituciones públicas, como la Defensoría de la Mujer Indígena en Guatemala: todos fueron pasos de gigante hacia la paz en cada uno de estos países. Los autores atribuyen estos logros históricos a una confluencia de factores nacionales e internacionales: el final de la Guerra Fría, afianzamiento de los elementos reformistas dentro de las élites políticas y económicas de cada país, o la persistente intervención multidimensional de la ONU y de otros organismos internacionales.

No obstante, en ambos casos, los autores argumentan convincentemente que la botella está medio llena. De hecho, el movimiento hacia la democracia liberal como mecanismo para la gestión pacífica de las diferencias sigue estando limitado por la determinación de las élites políticas de mantener su control sobre el poder. En Mozambique esto se manifiesta en la preferencia del FRELIMO por la descentralización administrativa frente a la descentralización democrática. El movimiento hacia una paz más sostenible también sigue obstaculizado por la oposición de las élites económicas a reformas más profundas, como las

"LAS EXPERIENCIAS DE GUATEMALA Y  
MOZAMBIQUE SUGIEREN QUE LA  
CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ REQUIERE TANTO  
TIEMPO COMO PROFUNDIDAD"

fiscales y agrarias codificadas en los acuerdos guatemaltecos. La tradicional debilidad de los partidos de la oposición y de las organizaciones de la sociedad civil que representan a las poblaciones históricamente excluidas sigue obstaculizando la consolidación de la paz duradera. Lo mismo ocurre con y las persistentes dificultades para crear coaliciones que aúnen los esfuerzos de los reformistas en el Estado, el sector privado y la sociedad civil. La oleada de violencia delictiva de la posguerra, sobre todo en Guatemala, es reflejo de la fragilidad de la paz y debilita aún más ese objetivo final.

Resulta interesante la conclusión de los autores de que, a pesar de estas limitaciones y dificultades, en ambos países se han sentado las bases normativas y políticas para realizar reformas más profundas que podrían desembocar en una consolidación de la paz más sostenible. La generación de un mayor compromiso con unas reformas más inclusivas y orientadas a la igualdad depende de las redes de reformistas que recorren el Estado, el sector privado y la sociedad civil, nacional y local. Y depende de la comunidad internacional seguir apoyando estos esfuerzos y contribuir a consolidar la paz a largo plazo en lugar de correr hasta el siguiente "Estado en crisis". A este respecto vale la pena recordar la reflexión, engañosamente simple, pero profunda, de Ken Bush, de que "la consolidación de la paz exige mucho, mucho tiempo".<sup>13</sup> Las experiencias de Guatemala y Mozambique sugieren que este proceso requiere tanto tiempo como profundidad y que sin unos cambios más profundos, la sostenibilidad será un espejismo cruel: siempre está en el horizonte, pero nunca se alcanza a tiempo.

Como se explica en el estudio del WKOP de Khalil Shikaki, en Palestina los Acuerdos de Paz de

Oslo también sentaron las bases para un esfuerzo de consolidación de la paz de segunda generación. Hubo cambios importantes en los primeros años: la retirada de las fuerzas militares israelíes de algunas zonas de los Territorios Ocupados y el descenso de la violencia; el establecimiento de la Autoridad Palestina y el Consejo Legislativo y las elecciones para el segundo y la reactivación de la economía palestina. Pero en el 2000 convergieron varios factores para destruir esta paz limitada. Entre ellos figuraban la incapacidad para negociar un acuerdo definitivo, tal como se prometió en Oslo, la ausencia de verificación internacional *in situ*, el autoritarismo de los líderes de la OLP, su aquiescencia a la represión contra los militantes islamistas so pretexto de la "seguridad", la elección de un gobierno ultraconservador en Israel y el apoyo de Estados Unidos a sus posturas. En el contexto de la segunda Intifada, el nuevo gobierno de Ariel Sharon se alejó del proceso de Oslo e intentó imponer una solución militar.

Volveremos a ese enfoque y veremos sus variantes más recientes en el apartado dedicado a las operaciones de tercera y cuarta generación. De momento, vamos a concluir sencillamente con dos puntos. Primero, aunque el proceso de paz de Oslo trajo avances significativos en las áreas de la consolidación de la paz y del Estado, la incapacidad para obtener acuerdos y reformas más profundos — por ejemplo, sobre una retirada de los asentamientos israelíes de los Territorios Ocupados o la apertura de la política palestina al movimiento islamista y a otros movimientos armados— fomentó un entorno en el que la visita de Sharon al Monte del Templo desencadenó la Intifada de Al Aqsa. Segundo, las coaliciones políticas transnacionales que sostuvieron los Acuerdos de Oslo fue-

<sup>13</sup> Bush, Kenneth: *Building Capacity for Peace and Unity. The Role of Local Government in Peacebuilding*, Federation of Canadian Municipalities, Ottawa, 2004., página 24.

## "LAS PARTES INTERESADAS PODRÍAN INVERTIR MÁS EN CREAR COALICIONES TRANSNACIONALES Y NACIONALES A FIN DE REALIZAR LAS REFORMAS NECESARIAS"

---

ron insuficientes para hacer avanzar el proceso hacia unos acuerdos de paz más permanentes, equilibrados e inclusivos. No sorprende demasiado que en esas difíciles condiciones la paz no pudiera sostenerse.

Estas relecturas del éxito relativo en Guatemala y Mozambique y del fracaso en Israel y Palestina sugieren tres conclusiones adicionales:

3. La consolidación de la paz multidimensional ha contribuido en gran medida a poner fin a las guerras desde 1989, debido a una convergencia de los intereses de las partes nacionales involucradas con las de los principales actores internacionales. La consolidación de la paz en sus múltiples ámbitos ofrece un marco que permite las coaliciones transnacionales —o “infraestructuras de paz”, como las denomina John Paul Lederach— que vinculan a agentes de cambio del nivel local con los ámbitos internacionales por medio de procesos negociados.

4. No obstante, pocos esfuerzos de este tipo han logrado las reformas más profundas necesarias para sostener la paz más allá de la década inicial. Ha sido sumamente difícil forjar las coaliciones transnacionales necesarias para respaldar cambios más profundos —como la consolidación de las prácticas democráticas en el ámbito local— a largo plazo. Es posible que en Guatemala y Mozambique se hayan sentado las bases para que los actores nacionales logren reformas más profundas y obtengan la sostenibilidad a largo plazo. En Israel y Palestina los cambios no cumplieron las expectativas de las partes interesadas, la paz

se quebró y la violencia se intensificó radicalmente.

5. Como tales, las partes interesadas podrían invertir mucho más en crear coaliciones transnacionales y, especialmente, nacionales a fin de realizar las reformas necesarias para sostener la paz a largo plazo. Un enfoque negociado y completo hacia la consolidación de la paz, que incluya la verificación internacional *in situ*, parece crucial para que surjan estas coaliciones para una paz sostenible.

### **Operaciones de consolidación de la paz y estabilización enérgicas**

---

A partir de mediados de los años 90 surgieron tres corrientes de pensamiento político para justificar, de modos diferentes, unas operaciones de paz y de estabilización más decididas. La primera fue la prevención de conflictos. Desde el informe fundamental de la Comisión Carnegie sobre la prevención de conflictos mortíferos, los actores internacionales más influyentes comenzaron a propugnar el paso de una cultura de reacción a una cultura de prevención, alegando que la comunidad internacional no podía permitirse esperar a que se produjeran violaciones masivas de derechos humanos o guerras para iniciar esfuerzos de paz. La diplomacia o “prevención operativa” y las reformas institucionales o “prevención estructural” debían iniciarse mucho antes de que los conflictos se intensificasen hasta convertirse en violencia masiva, para salvar vidas preciosas y utilizar unos recursos escasos de forma más eficiente.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Carnegie Commission: *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Carnegie Corporation, Nueva York, 1997..



Esta nueva corriente de pensamiento se codificó en declaraciones políticas multilaterales como la Iniciativa Miyazaki del G-8, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el *Informe sobre la prevención de conflictos armados* del Secretario General de la ONU en 2001.<sup>15</sup> Todos ellos contenían compromisos con la adopción de medidas diplomáticas y de otra índole a fin de prevenir la escalada de los conflictos y su transformación en guerras. La declaración del G-8 respaldaba el uso de fuerzas sancionadas multilateralmente en caso necesario para proteger a poblaciones vulnerables ante violaciones graves de derechos humanos. Todos reiteraron las promesas de reconstruir sociedades después de la guerra y abordar las causas de los conflictos y así prevenir la repetición de la violencia armada. A estos compromisos siguieron medidas para reforzar las capacidades de alerta temprana y capacidades diplomáticas de instituciones multilaterales y la inclusión de la prevención de conflictos convencional en la programación de las agencias oficiales de desarrollo.<sup>16</sup> La Asociación Global para la Prevención de Conflictos Armados reunió a miles de actores de la sociedad civil bajo su bandera.<sup>17</sup>

Desde el principio, el trabajo sobre la prevención de conflictos estuvo íntimamente ligado a los debates iniciados tiempo atrás sobre la intervención humanitaria. La frustración generalizada ante la incapacidad de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las grandes potencias para proteger a las víctimas del genocidio y la limpieza étnica desde Ruanda hasta Kosovo en los años 90 hizo que muchos reclamasen nuevas capacidades internacionales para la intervención. Las divisiones históricas sobre estas cuestiones hicieron que el gobierno canadiense convocara la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS), para salvar la distancia que separaba a quienes propugnaban el derecho a la intervención humanitaria de quienes defendían la inviolabilidad de la soberanía del Estado.

A finales del 2001 la Comisión dio a conocer el informe titulado *La responsabilidad de proteger*, que postulaba que la soberanía incluye la responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos de violaciones masivas de derechos humanos como el genocidio y la limpieza étnica. Cuando los Estados no cumplen con esta obligación, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger a las poblaciones en peligro. Además incluye la responsabilidad de reaccionar militarmente, de forma proporcionada, cuando se han agotado todas las demás opciones. Comprende también la obligación de pedir y obtener la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y de demostrar una "intención correcta" y unas perspectivas razonables de éxito. Esta responsabilidad abarca asimismo la de ayudar a reconstruir las sociedades afectadas por la guerra de forma que se aborden las raíces del conflicto y la de prevenir la escalada del conflicto y su transformación en violencia armada. De hecho, "la prevención es la única y más importante dimensión de la responsabilidad de proteger."<sup>18</sup>

El informe de la ICISS sufrió las consecuencias de haberse dado a conocer poco después de la tragedia del 11-S. Por eso, sus recomendaciones fueron ignoradas por los líderes estadounidenses, y fueron relegadas por la "guerra contra el terror". Por el contrario, el papel que desempeñó el estado afgano albergando a Al Qaeda atrajo el interés internacional por el fenómeno de los Estados en desintegración o frágiles. En el 2002, la administración Bush propuso una Estrategia de Seguridad Nacional que identificaba a los estados en desintegración como una importante amenaza para la seguridad y exponía una estrategia para combatir el terrorismo y tratar a los estados frágiles que pudieran ser explotados por las redes terroristas.<sup>19</sup> El Reino Unido, Canadá y varios gobiernos occidentales más siguieron el ejemplo con respuestas globales del Gobierno a los Estados en crisis.<sup>20</sup> Sus

<sup>15</sup> Secretario General de la ONU: *La prevención de conflictos armados. Informe del Secretario General*. 55º periodo de sesiones, 2001.

<sup>16</sup> Schnabel, Albrecht y Carment, David, eds.: *Conflict Prevention. From Rhetoric to Reality*, Lexington Books, Toronto, 2004.

<sup>17</sup> GPPAC: *People Building Peace: A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict*, ECCP, Utrecht, 2005.

<sup>18</sup> ICISS: *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, IDRC, Ottawa, 2001.

<sup>19</sup> Presidencia de los Estados Unidos: *The National Security Strategy of the United States of America*, Presidente de los Estados Unidos, Washington, DC, 2002. Este documento enmarcó el cambio de régimen y la consolidación de la nación como complementos esenciales de la doctrina de la defensa preventiva.

## "EL 11-S HIZO DESTACAR LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA FRAGILIDAD DE LOS ESTADOS EN LA AGENDA INTERNACIONAL"

---

declaraciones fueron más allá del pensamiento anterior sobre la prevención de conflictos y la responsabilidad de proteger al justificar las intervenciones militares en estados frágiles basándose en los intereses de seguridad occidentales. Las agencias oficiales de ayuda al desarrollo elaboraron por lo general enfoques de desarrollo para estos contextos mucho más cautos.<sup>21</sup>

En resumen, las novedades políticas sobre la prevención de conflictos, la responsabilidad de proteger y la fragilidad de los Estados ampliaron los programas internacionales más allá de la reconstrucción posbélica y proporcionaron argumentos para unas operaciones de paz y estabilización más enérgicas. Sin duda, el 11-S hizo destacar las cuestiones relativas a la fragilidad de los Estados en la agenda internacional de una forma que los defensores de la responsabilidad de proteger sólo pudieron envidiar.

No obstante, en la práctica, estos discursos tienen importantes fallos desde el punto de vista de una consolidación de la paz sostenible. En primer lugar, ha habido un seguimiento desigual de las agendas generales de la responsabilidad de proteger y la prevención de conflictos. Los defensores de la responsabilidad de proteger, como el gobier-

no canadiense, se centraron en potenciar normas para regular el uso de la fuerza y sólo comenzaron a reconectar este aspecto con los pilares de la prevención y la reconstrucción gracias a la presión de las ONG. Sostener el interés de los altos cargos por los aspectos menos de moda de la prevención — como las reformas para promover la inclusión de los pobres y la igualdad de género— está resultando difícil en el nuevo enfoque de respuestas gubernamentales coordinadas. Estados Unidos es un caso extremo, pero otros países, como Canadá, también están cayendo en estos modelos de forma inquietante.<sup>22</sup>

En segundo lugar, el uso selectivo de la fuerza por las potencias occidentales y sus aliados ha menoscabado la credibilidad occidental en estas cuestiones. La intervención unilateral contra Irak ha sido la más perjudicial a este respecto. La falta de voluntad de algunos gobiernos occidentales para responder adecuadamente al resurgimiento de la violencia en Oriente Medio a partir del 2001 ha tenido también este efecto. El destacado papel de Canadá en la intervención del 2004 en Haití, sin debate desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger, debilitó su reivindicación del liderazgo en este sentido en América Latina y el Caribe.

---

<sup>20</sup> Para declaraciones recientes de los gobiernos británico y canadiense, véanse Oficina del Gabinete de Reino Unido: *Investing in Prevention: A Prime Minister's Strategy Unit Report to the Government*, Strategy Unit, Londres, 2005 y Gobierno de Canadá: *Canada's International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2005. Para un contrapunto a esta tendencia, véase Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega: *Strategic Framework. Peacebuilding - a Development Perspective*, Utenriksdepartementet, Oslo, 2004. .

<sup>21</sup> Véanse Uvin, Peter: "The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms." *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 1, n° 1, 2002, y Baranyi, Stephen: *What Kind of Peace is Possible in the post-9/11 Era?*, Documento de trabajo, The North-South Institute, Ottawa, 2005 para análisis de estas tendencias en la comunidad de la AOD. Véanse Banco Mundial: *Work in Low Income Countries Under Stress: A Taskforce Report* Grupo del Banco Mundial, Washington, 2002 y CAD de la OCDE /DCD: *Principles for Good International Engagement in Fragile States*. Proyecto de la Secretaría, OECD DAC/DCD, París, 2005 para documentos originales clave.

<sup>22</sup> Véase Baranyi, Stephen: "Canada and the Peace and Security Pillar of the Millennium Declaration" en *Towards 2015: Meeting our Millennium Commitments*, The North-South Institute, Ottawa, 2005 para un análisis de estas tendencias en Canadá. Véase Maas, Gero y Mephram, David (2004). *Promoting Effective States: A Progressive Policy Response to Failed and Failing States*, Friedrich Ebert Stiftung and the Institute for Public Policy Research, Londres, 2004. para perspectivas alemanas y británicas críticas y Comisión de EE UU sobre Estados Frágiles y Seguridad Nacional: *On the Brink: Weak States and US National Security*, Center for Global Development, Washington, 2004., para una perspectiva estadounidense crítica.



Esta doble moral ha complicado los esfuerzos encaminados a obtener un amplio apoyo para la acción sobre la responsabilidad de proteger en la ONU.<sup>23</sup>

En tercer lugar, estos debates están dominados por funcionarios y analistas del Norte. El número de interlocutores procedentes del Sur con experiencia en la prevención de conflictos y la responsabilidad de proteger ha aumentado en los últimos años, sobre todo en África, dada la urgencia de estas cuestiones en dicho continente. Pero especialmente en los estados frágiles, los debates y las iniciativas políticas están impulsados por los gobiernos del Norte y basados en las conclusiones de los analistas del Norte. Esto no invalida estos discursos, pero plantea interrogantes sobre qué interlocutores del Sur podrían contribuir a unos debates más amplios. Examinemos los resultados de los estudios del WKOP sobre Haití, Afganistán y Palestina para ver qué luz arrojan sobre la desviación hacia las operaciones de estabilización.

Haití tiene la dudosa distinción de haber experimentado dos intervenciones internacionales desde el final de la Guerra Fría, en 1994 y de nuevo en el 2004. La primera tenía por objeto reinstaurar al presidente Aristide en el poder y se basó en sólidos mandatos de la ONU y la Organización de los Estados Americanos. La segunda tenía como fin sellar su destitución y estabilizar la situación en Haití, basándose inicialmente en razones normativas más endebles. La primera intervención nos permite analizar los resultados de una intervención de tercera generación en un marco temporal de diez años, mientras que la segunda nos permite comprender cómo se puede dar la vuelta a una operación de estabilización problemática.

Como se explica en el estudio del WKOP realizado por Hérard Jadotte e Yves-François Pierre, el regreso del presidente Aristide en 1994, tras la intervención internacional de la ONU y la OEA, generó enormes expectativas de cambio en Haití. El gobierno del Partido Lavalas colaboró con la comunidad internacional para dismantelar el

Ejército y crear una nueva Policía Nacional, implantar reformas económicas de gran alcance, extender los servicios sociales a los pobres y abrir la política a la participación popular. Sin embargo, transcurrido un año, la relación entre el Gobierno y la comunidad internacional se había deteriorado de forma drástica. Según Jadotte y Pierre, esto se debió a la incapacidad o falta de voluntad del Gobierno para fomentar unas elecciones auténticamente democráticas en 1995 y 1997. También se debió a discrepancias sobre el programa de ajuste estructural negociado con el FMI. Aunque este programa inicialmente estabilizó la economía en términos totales, generó enormes trastornos en el sector público y el empleo agrícola, lo que puso en peligro la base electoral de Lavalas. Las discrepancias sobre las políticas económicas y la agitación en torno a las elecciones hicieron que la comunidad internacional redujera su asistencia, lo que agravó aún más la crisis. La mayoría de los partidos boicotearon las elecciones del 2000. Las coaliciones de la sociedad civil propugnaban una vía pacífica para salir de la crisis, pero a principios del 2004, en un contexto de violencia creciente, un grupo de ex miembros del ejército se reorganizaron con la ayuda de Estados Unidos y se dirigieron hacia la capital.

Volveremos enseguida a la intervención internacional consiguiente. La clave ahora es comprender cómo la primera intervención presagió dos problemas con los que se encontrarían posteriormente las operaciones de estabilización. En primer lugar, Haití demostró que es sumamente difícil generar prácticas democráticas cuando se instala a un líder político mediante la intervención militar internacional.<sup>24</sup> En segundo lugar, demostró que el intento de consolidar la democracia y la paz podía ser menoscabado por reformas económicas que generan trastornos a corto plazo. Exactamente al mismo tiempo, a mediados de los años 90, funcionarios de la ONU, que habían experimentado una contradicción similar en El Salvador, cuestionaban los enfoques ortodoxos del FMI y el Banco Mundial

<sup>23</sup> A pesar de este bloqueo a la responsabilidad de proteger en el ámbito mundial, la Unión Africana y entidades subregionales como la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS) han codificado compromisos sobre esta responsabilidad y están creando actualmente la maquinaria necesaria para aplicar normas en la práctica. Véase Powell, Kristiana: *The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on The Responsibility to Protect*, North-South Institute Working Paper, Ottawa, 2005.

<sup>24</sup> Damos las gracias a Michèle Oriol por señalar esto en el Foro "Haïti: Quelle sorte de paix est possible?", celebrado en el Hotel Montana, Puerto Príncipe, el 26 de mayo del 2006.

sobre el ajuste estructural en sociedades afectadas por la guerra. Haití no pudo beneficiarse de esas conclusiones en los años 90 debido a la escala del conflicto en la isla.

Pero Haití y la comunidad internacional sí aplicaron algunas de estas lecciones la segunda vez. Aunque la intervención militar que comenzó en febrero del 2004 desembocó en la instauración de un gobierno de transición de legitimidad dudosa, la comunidad internacional y el gobierno de transición colaboraron para sentar las bases para el cambio democrático. Los ex miembros del ejército que encabezaron la rebelión contra el presidente Aristide no fueron incluidos en el gobierno de transición. El prometido diálogo nacional no se materializó y la violencia se intensificó en las zonas más pobres de Puerto Príncipe, con la intervención de la Policía Nacional y las fuerzas de la ONU. Pero pese a estos comienzos desiguales, las elecciones de principios del 2006 fueron libres y justas. La comunidad internacional y la mayoría de los demás partidos políticos reconocieron la victoria del candidato del LESPWA, René Préval, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, después de cierta confusión sobre el recuento y de los recelos que suscitaron los lazos del LESPWA con el Partido Lavalas. Cuando el LESPWA no obtuvo la mayoría en ninguna de las dos cámaras de la Asamblea Nacional, tanto éste como los demás partidos políticos se comprometieron a trabajar juntos para garantizar el progreso legislativo y consolidar la democracia.

También en el ámbito de la política económica y social se aplicó un enfoque innovador hacia el "ajuste para la paz". El Marco de Cooperación Interina (Cadre de Coopération Intérimaire, CCI), que proporcionó las bases para la recuperación económica durante el periodo de transición, fue más allá de las ortodoxias económicas anteriores. Combinó medidas para estabilizar los precios y restablecer el equilibrio fiscal con medidas para abordar necesidades urgentes y reconstruir la infraestructura y las capacidades del Estado en sectores como la educación y la seguridad pública. La comunidad internacional dedicó una gran cantidad de recursos a estos fines. Pese a que el CCI no pudo hacer frente a las demandas acumuladas de mejora inmediata de las condiciones de vida de los haitianos, su utilidad quedó confirmada por la solicitud del presidente Préval de que se prorrogase su

mandato hasta diciembre del 2007, a fin de permitir que su gobierno preparase una estrategia para la reducción de la pobreza basándose en una consulta general.

Esto aún deja enormes desafíos para Haití en las áreas del desarrollo económico y democrático. También es demasiado pronto para juzgar definitivamente los resultados de la intervención del 2004. Sin embargo, en contraste con los resultados de 1994, los hechos acaecidos desde marzo del 2004 sugieren que es posible que unos líderes nacionales comprometidos y la comunidad internacional abran la puerta a una consolidación de la paz sostenible, incluso después de una operación de estabilización. Tomarse el tiempo necesario para organizar unas elecciones libres y justas, respetar sus resultados y fomentar la cooperación entre los partidos políticos, formular políticas que reaviven los mercados al mismo tiempo que se renueva el sector público y abordar la reducción de la pobreza parece haber sido crucial para los resultados recientes, relativamente positivos, de la intervención del 2004.

No obstante, puede que Haití sea la excepción a las tendencias post 11-S. Los sucesos de Afganistán parecen más típicos de las operaciones de estabilización. Como explican en el estudio del WKOP Omar Zakhilwal y Jane Thomas, la intervención militar de octubre del 2001 en Afganistán abrió sin duda la puerta a cambios positivos. Entre ellos figuran la redacción de una nueva Constitución tras una amplia consulta, unas elecciones relativamente libres y justas, la repatriación de más de tres millones de refugiados, importantes iniciativas de desarrollo rural como el Programa Nacional de Solidaridad (PNS), el reconocimiento de los derechos de la mujer en áreas como la educación, la creación de un nuevo ejército nacional y una nueva fuerza policial, etc. La decisión de la ONU de adoptar un enfoque de "huella ligera" en Afganistán, en asociación con reformistas como el presidente Karzai, está en la raíz de los resultados positivos alcanzados juntos.

Aun así, el estudio de Zakhilwal y Thomas muestra cómo el PNS, un programa bandera del proceso de reconstrucción, se ha visto menoscabado por un diseño apresurado, la falta de fondos y una puesta en práctica deficiente. El estudio del DDR en Afganistán realizado por Arne Strand confirma que problemas similares han obstaculizado

los esfuerzos de desmovilización. Según Strand, el problema fundamental es que las coaliciones formadas durante la invasión dirigida por Estados Unidos y reestructuradas en la Operación Libertad Duradera (OLD) han reforzado el poder de unas élites que no comparten los objetivos de consolidar la democracia liberal o reconstruir la economía legal. Además, la incapacidad o falta de voluntad de los comandantes de la OLD para apoyar unas negociaciones serias con los líderes talibanes y la forma en que algunas de sus fuerzas se han comportado sobre el terreno han distanciado a parte de la población y alimentado la guerra. El estallido de violencia en Kabul en mayo del 2006 en respuesta al uso excesivo de la fuerza por las tropas estadounidenses estaba casi garantizado en ese contexto.

Pese a las profundas diferencias, lo que tienen en común Afganistán y Palestina después del 11-S es el fracaso del cambio de régimen y de la estabilización respaldada por la ocupación militar. Poco después de que Israel volviera a ocupar la mayoría de los territorios palestinos en el 2002, la administración Bush indicó su intención de destituir al presidente Arafat y autorizó a Israel para que aplastara a los militantes islamistas por la fuerza. Ese enfoque no logró sus objetivos, pero como explicó Shikaki, la muerte del presidente Arafat y el cambio en la dirección de la OLP convergieron con las demandas de unas elecciones legislativas libres y justas en enero del 2006. Shikaki afirma convincentemente que la victoria electoral de Hamas abrió las puertas a su incorporación histórica a la política pacífica, puesto que Hamas ya había dado pasos importantes hacia ese fin. Pero al rechazar los resultados de esas elecciones —oficialmente para presionar a Hamas a fin de que renunciara a la violencia y aceptara los acuerdos de Oslo, incluido el reconocimiento de la existencia de Israel— Estados Unidos, la UE y sus aliados cerraron la puerta a unas negociaciones de paz serias y abonaron el terreno para la actual escalada bélica en Oriente Medio.

Esta comparación entre las operaciones de estabilización de Haití, Afganistán y los territorios palestinos nos permite ofrecer dos conclusiones adicionales:

6. Aunque las operaciones de consolidación de la paz y estabilización enérgicas parecen dar a la comunidad internacional más espacio para reestructurar las instituciones que consideran oportunas, estos esfuerzos tienden a ser mucho menos eficaces que las operaciones de segunda generación desde el punto de vista de una consolidación de la paz sostenible. Esto se debe en parte a los motivos internacionales contradictorios que suelen impulsar estas operaciones. También se debe a los numerosos socios nacionales y locales problemáticos que la comunidad internacional tiende a cultivar en situaciones en las que se excluye a sectores clave debido a la guerra o a unas negociaciones limitadas.
7. Incluso en estas situaciones, la consolidación de la paz puede avanzar hacia una base más sólida implicando a un abanico más amplio de partes interesadas, incluidos grupos que han estado al margen de los acuerdos transnacionales. Abordar las legítimas demandas políticas, socioeconómicas o culturales de estos grupos por medio de unas reformas innovadoras podría contribuir a reubicar los esfuerzos de consolidación de la paz. El movimiento hacia el uso de la fuerza como último recurso, basado en el Estado de derecho, es también necesario para recuperar terreno perdido durante intervenciones profundamente polémicas.

## **Democratización y descentralización**

---

En la primera mitad de este estudio hemos repasado la trayectoria general de varios esfuerzos de consolidación de la paz multidimensionales y enérgicos, así como de algunas operaciones de estabilización. A continuación vamos a analizar su desarrollo en tres áreas: la democratización, el desarrollo económico, y la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR).

Desde el inicio de los años posteriores a la Guerra Fría hubo una creencia generalizada de que la gobernanza democrática era un componente clave de la consolidación de la paz. En algunas

sociedades afectadas por la guerra esta idea era impulsada por partidos de oposición que luchaban para acceder al poder del Estado.<sup>25</sup> En otras fue propugnada por actores que consideraban que los sistemas parlamentarios multipartidistas, las comisiones electorales y los poderes judiciales independientes o los gobiernos locales elegidos eran esenciales para la gestión pacífica de las diferencias sociales.<sup>26</sup> Los compromisos internacionales de fomentar las instituciones democráticas se codificaron en declaraciones políticas de la ONU, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y organizaciones regionales clave y se iniciaron numerosos programas oficiales de cooperación y de ONG en este ámbito. Estas tendencias conectaron también con un creciente interés por la gobernanza democrática en el ámbito local. Algunos consideran que la democratización local es vital para el éxito de la consolidación de la paz, pues la participación local y la rendición de cuentas del Estado parecen esenciales para que la cultura de la paz eche raíces no sólo en las principales ciudades de un país.<sup>27</sup>

Cada vez hay más literatura que evalúa los resultados de los esfuerzos de la democratización en contextos posbélicos. En su obra fundamental sobre este tema, Paris afirmaba que la promoción de elecciones antes de tiempo puede desestabilizar de hecho unos procesos de paz frágiles, sobre todo cuando se combina con una liberalización económica rápida.<sup>28</sup> En el ámbito sectorial, un estudio sobre ocho países realizado por el Netherlands Institute for International Relations (Instituto Holandés para las Relaciones Internacionales) concluyó que la asistencia internacional a la democracia tiende a agruparse en torno a un abanico limitado de ayuda electoral y de derechos humanos, que los proyectos a corto

plazo tienden a proliferar a expensas de la consolidación de instituciones y que, pese a un aumento de los presupuestos de ayuda a la gobernanza, la financiación internacional es insuficiente frente a lo que necesita el desarrollo democrático a largo plazo. La preferencia por la asistencia técnica ha impedido también a los donantes abordar obstáculos políticos en el ámbito nacional.<sup>29</sup>

Otros estudios han analizado estas dinámicas en el ámbito local. Basándose en un análisis comparativo de las experiencias de Bosnia, los territorios ocupados palestinos y Filipinas, Ken Bush ha subrayado la importancia de los activistas locales, las capacidades institucionales incluida la de hacer participar a organizaciones de la sociedad civil, las políticas nacionales de apoyo (como la descentralización fiscal) y la ayuda internacional para que la democratización local eche raíces en contextos posbélicos.<sup>30</sup> Centrándose en la política de la consolidación de la paz local, Woodward ha concluido que "en todos los casos para los que hay estudios de campo, los programas de descentralización fueron impulsados por los donantes."<sup>31</sup> Los donantes suelen tener agendas contradictorias, que van desde la limitación del poder del Estado a la reducción de los gastos públicos pasando por la ampliación de la participación democrática. Las partes interesadas nacionales y locales también tienen motivos diversos para apoyar la descentralización o resistirse a ella. Algunos líderes nacionales utilizan la descentralización para debilitar las bases políticas de sus rivales, mientras que otros usan la descentralización y la privatización para acumular bienes del Estado a precios de saldo. Algunos líderes nacionales se resisten a la descentralización porque temen el hundimiento del Estado unitario o la pérdida de poder (y de ingresos) frente a rivales locales. Basándose en su

---

<sup>25</sup> Wood, Elizabeth Jean: *Forging Democracy from Below: Insurgent Transition in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

<sup>26</sup> Reilly, Benjamin, Harris, Peter y Lund, Michael: *Democracy and Deep-Rooted Conflict* Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suecia, 1998.

<sup>27</sup> Bush, Kenneth: *Building Capacity for Peace and Unity. The Role of Local Government in Peacebuilding*, Federation of Canadian Municipalities, Ottawa, 2004.

<sup>28</sup> Paris, Roland: *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

<sup>29</sup> De Zeeuw, Jeroen: *Projects Do Not Create Institutions: The Record of Democracy Assistance to Post-Conflict Societies*. Ponencia presentada ante el IV Congreso Nacional de la ISA, Montreal, Canadá, 17-20 de marzo del 2004.

<sup>30</sup> Bush, Kenneth, *Op. cit.*

<sup>31</sup> Woodward, Susan L.: *Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery in Post-Conflict Countries*. Documento de debate para el Taller IPA/UNDP, Nueva York, 8 de octubre del 2002, página 22.

trabajo comparativo, Carrie Manning ha observado que las autoridades locales también pueden bloquear la descentralización cuando creen que el cambio podría amenazar sus privilegios.<sup>32</sup>

En resumen, en los últimos 15 años los frentes político y académico de la comunidad de la consolidación de la paz han acumulado un número considerable de conocimientos sobre gobernanza democrática en contextos posbélicos. La creencia de que el desarrollo democrático es fundamental para la consolidación de la paz se ha reforzado, aunque hay una mayor conciencia de los dilemas que conlleva. Hay mucha más cautela sobre la imposición de instituciones superficialmente liberales por medio de unas elecciones apresuradas y una mejor comprensión de la necesidad de poner en marcha estrategias de desarrollo democrático a largo plazo y específicas para cada contexto. Sin embargo, la investigación sugiere que la ayuda de los donantes en este ámbito sigue siendo poco estratégica, a corto plazo e insuficiente.

Un cambio reciente es la ampliación de la consolidación de la paz para incluir a los actores locales. Existe un consenso creciente sobre la idea de que la participación local debe incluir esfuerzos destinados a reforzar las capacidades de los gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil en áreas como la gobernanza democrática, al mismo tiempo que se fomentan marcos nacionales que permitan una descentralización efectiva. También hay una comprensión cada vez mayor de los obstáculos políticos de la gobernanza descentralizada. Lo que hace falta es una mayor comprensión de las innovaciones en materia de gobernanza que son posibles en diferentes contextos, y las coaliciones políticas que podrían sostener estrategias de éxito a largo plazo. ¿Qué nos dicen los estudios del WKOP sobre las políticas posibles en la coyuntura de la democratización y la consolidación de la paz?

Ya hemos resumido las opiniones de nuestros socios guatemaltecos y mozambiqueños acerca de que la ampliación de las normas e instituciones democráticas liberales ha sido fundamental para la consolidación de la paz en sus respectivos países. En Guatemala esta tendencia coincidió con una reactivación de los esfuerzos de descentralización en los años 80, que establecieron consejos de de-

sarrollo urbanos y rurales que debían vincular la participación de los múltiples actores interesados de comunidades y municipios con los departamentos y las regiones hasta llegar finalmente al nivel nacional. En el 2000 el Congreso aprobó tres nuevas leyes que actualizaban el marco normativo de los consejos y la descentralización general. La nueva estrategia de implementación de la paz iniciada en el 2005 confirió a los consejos la responsabilidad adicional de promover el cumplimiento de los acuerdos de paz. Sin embargo, la investigación realizada por Aguilera y sus colaboradores muestra que, en la práctica, los consejos tienden a centrarse en proyectos de infraestructura y ofrecen poco espacio para el debate político, apenas abordan cuestiones sobre la implementación de la paz y la capacidad en la toma de decisiones de las mujeres, los indígenas y otros representantes de la sociedad civil sigue siendo limitada.

En Mozambique, la descentralización y la democratización se concibieron como dimensiones de la consolidación de la paz que se reforzaban entre sí cuando se presentó el primer proyecto de ley sobre descentralización en 1994. Pero como explican Siteo y Hunguana en su estudio, las discrepancias entre el gobierno del FRELIMO y la oposición de la RENAMO –sobre el calendario y el alcance de la democratización y la democracia local– bloquearon la adopción de la ley. En los años siguientes, el FRELIMO logró que se promulgasen dos nuevas leyes que codificaban la estrategia, bastante diferente, de desconcentración administrativa gradual. Sobre esa base, 23 ciudades y 10 capitales de distrito, entre posiblemente 128 municipios importantes, han obtenido la categoría de municipio y han sido dotados de procesos democráticos. En los municipios donde gobierna la RENAMO, el FRELIMO se ha asegurado de que los gobernadores que ha nombrado conserven las riendas del poder a nivel de distrito. Sin embargo, los autores concluyen que en Mozambique, igual que en Guatemala, se podría profundizar en la democracia y la consolidación de la paz en el ámbito local si el gobierno central, las autoridades municipales, organizaciones clave de la sociedad civil y los donantes trabajan juntos para promover una descentralización democrática genuina.

<sup>32</sup> Manning, Carrie: "Local Challenges to Post-Conflict Peacebuilding." *International Peacekeeping*. Vol. 10, nº3, 2003.



La democratización y el desarrollo local (aunque no la descentralización) también han sido fundamentales para la consolidación de la paz en Afganistán, si bien, como ya se ha señalado, los resultados hasta la fecha han sido desiguales. En Afganistán, el Programa Nacional de Solidaridad (PNS) es un vehículo para ampliar la participación democrática a comunidades de todo el país. En el 2006, 10.000 pueblos habían elegido consejos de desarrollo comunitario para diseñar y administrar proyectos del PNS. En teoría, estos consejos deberían sentar las bases para la democracia y la consolidación de la paz en el ámbito local. Pero la investigación de Zakhilwal y Thomas sugiere que muchos consejos de desarrollo comunitario tienden a reproducir las relaciones de poder tradicionales y hacen poco por extender la capacidad de tomar decisiones a grupos como las mujeres y los pobres. Esto refleja una tendencia observada por Strand en las cuestiones relativas al DDR, es decir, que los poderosos líderes militares locales y regionales se reciclan como líderes democráticos por medio de procesos electorales teóricamente libres y justos.

En Haití, la Constitución de 1987 codificó la arquitectura de un nuevo orden democrático. Preveía una democracia descentralizada por medio de consejos y asambleas elegidos en todos los niveles, desde el local al nacional. No obstante, la Constitución de 1987 siguió siendo "papel mojado" debido a la prolongada crisis de gobernanza. Además, la investigación de Jadotte y Pierre sugiere que aunque algunos proyectos de desarrollo local iniciados en las últimas décadas sí promovieron la participación democrática, pocos se vincularon a estructuras de gobernanza local y ninguno se conectó con la consolidación de la paz democrática en general, puesto que el proyecto de construcción de la paz se vino abajo.

En los territorios palestinos el establecimiento de la Autoridad Palestina iba a ir parejo al reforzamiento de los consejos locales elegidos y de otras instituciones municipales. Pero la investigación de Shikaki y su equipo muestra que la práctica de la OLP de nombrar consejos locales y controlar sus asuntos económicos debilitó la legitimidad y eficacia de los consejos. Las elecciones locales graduales que comenzaron en diciembre de 2004 prometían transformar las instituciones municipales en espacios para la participación democrática y la inclusión de la mujer y de los isla-

mistas en la política pacífica y, por tanto, para la consolidación de la paz. Pero como concluye el estudio palestino, la decisión de la OLP de aplazar las últimas elecciones locales después de una serie de victorias de Hamas y la reticencia de Occidente a aceptar la victoria de Hamas en las elecciones legislativas de enero del 2006 podrían cerrar la puerta a un experimento innovador en democratización y consolidación de la paz desde abajo.

Aunque Sri Lanka no ha experimentado aún un esfuerzo importante de consolidación de la paz, su proceso de paz ofrece un prisma novedoso con el que mirar las posibilidades y limitaciones de la consolidación de la paz contemporánea. En el área de la gobernanza, Jayadeva Uyangoda muestra cómo, pese a las credenciales democráticas liberales de Sri Lanka y los pasos que se han dado hacia la delegación administrativa a finales de los años 80, la incapacidad de las partes para abordar de forma creativa la cuestión del poder del Estado ha debilitado el proceso de paz desde el 2002 y más recientemente ha generado una violencia renovada. En contraste con esta situación, el autor bosqueja los contornos de una posible solución basada en tres pilares: el reconocimiento del Estado controlado por Los Tigres de Liberación de la Patria Tamil (LTTE) en el norte y el este del país, por medio de acuerdos federales que proporcionen más autonomía a esas provincias; el reforzamiento de los derechos de las minorías y de las instituciones democráticas en esas regiones y un auténtico respeto a los derechos de las minorías en el resto del país.

Al lidiar con las dificultades que conlleva alcanzar esos objetivos, Uyangoda sugiere que los partidos políticos cingaleses y líderes budistas movilizan a su base social tras una nueva administración en lugar de jugar la carta étnica para ganar las elecciones. Los LTTE podrían reconocer que no obtendrán el apoyo que necesitan en el norte y el este y más allá, hasta que acepten la diversidad étnica y política de las zonas que están bajo su control. Las organizaciones de la sociedad civil podrían intensificar su presión para obtener el acceso a las conversaciones de paz; una vez ahí, presionar para profundizar la transformación. La comunidad internacional podría apoyar estos cambios promoviendo la creación negociada de un federalismo democrático exclusivo de Sri Lanka como vehículo para transformar el conflicto.

"LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS  
SUBRAYAN LOS DILEMAS DE COMBINAR  
LA DEMOCRACIA LIBERAL CON LA  
CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ "

Esto es quizá lo que debería ocurrir, pero las escasas probabilidades de que suceda ponen de relieve los lazos paradójicos que unen democracia y consolidación de la paz. La demanda de una gobernanza democrática, la protección de los derechos de las minorías y de los derechos humanos en general son demandas fundamentales de partidos clave del sur, el norte y el este del país. No resulta sorprendente, dada su tradición de gobernanza militar y nacionalismo totalizador, que los LTTE no simpaticen con este discurso. Pero la democracia liberal tampoco ha sido siempre favorable a la paz. Fue un presidente elegido quien destituyó al gobierno elegido del UNF en el 2004, alegando que sus concesiones a los LTTE amenazaban la unidad nacional. El electorado votó entonces a un gobierno que apoyaba alejarse aún más del proceso de paz. La táctica de los Tigres Tamiles y la guerra contra el terror han complicado esta dinámica y justificado aún más el aislamiento de los LTTE.

Como hemos visto, en todos los demás países estudiados en el proyecto WKOP han aparecido tensiones similares entre democracia y consolidación de la paz. Según señaló el asesor del WKOP Rubén Zamora en la conferencia de Vilankulo, estas experiencias subrayan los dilemas de combinar la democracia liberal con la consolidación de la paz. Estas dificultades se han visto agravadas por la guerra contra el terror post 11-S y su énfasis en tolerar prácticas que están lejos de ser democráticas por parte los gobiernos amigos, excluyendo de la política pacífica a los movimientos que recurren a la violencia política y presionando a favor del cambio de régimen en los Estados que han caído en desgracia.

Antes de analizar la existencia de paradojas similares en el ámbito del desarrollo económico, vamos a resumir algunas conclusiones sobre los dilemas de la democracia y la consolidación de la paz.

8. Muchos, en el Norte y en el Sur, consideran que la democracia es esencial para la consolidación de la paz. La inclusión social más amplia y la institucionalización de mecanismos para gestionar los conflictos desde el ámbito local hasta el nacional parecen fundamentales para la transformación sostenible de los conflictos. Otros pilares del desarrollo democrático en contextos posbélicos incluyen el fomento de reformas legales e institucionales en el nivel nacional, el reforzamiento de las capacidades del gobierno para la formulación de políticas participativas y la consolidación de capacidades de sectores tradicionalmente excluidos para influir en procesos políticos.
9. En muchos contextos posbélicos los procesos democráticos han sido limitados. A veces han desembocado en la elección de gobiernos o parlamentos que han bloqueado la implantación de la paz. En otras ocasiones, han desembocado en la elección de gobiernos que han sido rechazados por las principales potencias. El aumento de la participación democrática, especialmente de la mujer, los pobres y las minorías o mayorías étnicas históricamente excluidas no ha dado paso a una mayor la influencia de estos grupos en la toma de decisiones.
10. Ni siquiera experiencias de éxito relativo, como las de Guatemala y Mozambique, han sido inmunes a estas tendencias. Sin embargo, estas limitaciones son más pronunciadas en las operaciones de consolidación de la paz y estabilización enérgicas, como las de Afganistán o los Palestina, donde los alineamientos de los gobiernos locales frente al poder global tras el 11-S tienen más fuerza que la democratización y la consolidación de la paz.



## Aspectos económicos de la consolidación de la paz

A finales de los años 90 hubo una reactivación del antiguo debate sobre las relaciones entre conflicto armado y desarrollo socioeconómico. Una corriente de este debate llegó a conocerse con el nombre de “debate sobre la codicia y el agravio”. Publicaciones fundamentales conceptualizaron desde un nuevo ángulo las guerras como luchas por el beneficio en lugar de luchas por grandes causas, como la justicia social.<sup>33</sup> En este sentido, se afirmaba que la clave para poner fin a estas guerras era negar a boicoteadores como UNITA en Angola el acceso a los ingresos procedentes de la extracción de diamantes, al mismo tiempo que se mejoraban los incentivos para que depusieran las armas y respetaran los acuerdos de paz. Resultados importantes de este trabajo incluyen el desarrollo de nuevos mecanismos multilaterales para regular los ingresos procedentes de las industrias de extracción, como la de los diamantes y la del petróleo. Más recientemente, los estudios han demostrado cómo los incentivos económicos se combinan con la exclusión socioeconómica o política para alimentar las guerras contemporáneas. En dicho sentido, concluyen que la comunidad internacional debería restringir aún más el acceso de las partes beligerantes a los ingresos derivados de los recursos naturales, al mismo tiempo que promueve la gobernanza inclusiva y las reformas socioeconómicas que aumenten los incentivos para que los bandos beligerantes depongan sus armas de una vez por todas.<sup>34</sup>

En el 2003, Paul Collier y sus colegas del Banco Mundial reunieron estas ideas en un informe sobre guerras civiles y política de desarrollo. Estos autores sostienen que hay cuatro medidas fundamentales para prevenir los conflictos armados: 1) refor-

zar el control internacional de los ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales, 2) aumentar la ayuda y dirigirla a países muy pobres en situación de riesgo, 3) mejorar la ayuda posbélica, aumentándola gradualmente y manteniéndola durante periodos más largos, y 4) usar las fuerzas internacionales para sentar las bases para la paz. Sugieren además que los actores nacionales deben: 1) dar prioridad a la rehabilitación de la infraestructura, la inversión social y el crecimiento macroeconómico, por ese orden, y 2) reducir los gastos militares, reformar el sector de la seguridad y promover una gobernanza democrática genuina.<sup>35</sup>

Aunque esta obra ha atraído a muchos seguidores de los círculos oficiales, los expertos la critican por razones metodológicas.<sup>36</sup> Concretamente, el trabajo de Collier no hace justicia al conocimiento acumulado sobre cómo actúan de hecho los donantes en situaciones posbélicas. No reconoce la tendencia de las políticas económicas patrocinadas desde fuera a debilitar, en lugar de reforzar, la consolidación de la paz. Como mediador jefe de la ONU en las conversaciones de paz de El Salvador de principios de los años 90, Álvaro de Soto había observado cómo los acuerdos de paz que había contribuido a negociar entre el gobierno y los rebeldes fueron debilitados por un programa de ajuste estructural (PAE) negociado entre el gobierno y las instituciones financieras internacionales. Por ejemplo, las medidas de austeridad fiscal del PAE debilitaron la capacidad del gobierno para financiar compromisos clave contenidos en los acuerdos de paz, como la creación de una nueva policía civil.<sup>37</sup> A finales de los años 90, James Boyce y Susan Woodward estudiaron una muestra mayor de casos para ver si la comunidad internacional había aprendido de la crítica de De Soto. Observaron que algunos donantes habían mejorado su capacidad para apoyar a instituciones y actores

<sup>33</sup> Berdal, Mats y Malone, David M., eds.: *Greed and Grievance: Economic Agendas and Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2000.

<sup>34</sup> Ballentine, Karen y Sherman, Jake, eds: *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2003.

<sup>35</sup> Collier, Paul et al.: *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank and Oxford University Press, Washington y Oxford, 2003.

<sup>36</sup> Los especialistas han revisado esta investigación y han concluido que algunos de sus argumentos se basan en cifras con problemas, muestras pequeñas y otras bases metodológicas endebles. Véase Suhrke, Astri, Villanger, E. y Woodward, S.: “Economic Aid to Post-Conflict countries : Correcting the Empirical and Theoretical Foundations of Policy.” Presentado ante la Conferencia WIDER sobre *Making Peace Work*, Helsinki, Finlandia, 4-5 de junio del 2004.

<sup>37</sup> De Soto, Alvaro y Del Castillo, Graciana: “Implementation of Comprehensive Peace Agreements: Staying the Course in El Salvador.” *Global Governance*, Vol. 1, nº2, 1995.

nacionales que son cruciales para la consolidación de la paz, y negaban la ayuda a los actores empeñados a obstaculizar el proceso de consolidación de la paz. No obstante, concluyeron que, pese a estos avances, las instituciones financieras internacionales y otros donantes tenían dificultades para abandonar sus compromisos con la ortodoxia económica, incluso en entornos posbélicos. Los donantes seguían tendiendo a dar prioridad a medidas destinadas más a lograr la estabilidad a corto plazo que a un crecimiento equitativo a largo plazo. También siguen tendiendo a gastar excesivamente en los servicios de agencias externas y demasiado poco en el reforzamiento de las capacidades nacionales para la paz.<sup>38</sup>

Una tercera limitación de esta literatura es que también tiende a centrarse en los actores internacionales. Cuando estudia a los actores nacionales, suele hacer hincapié en los aquellos que pretenden boicotear el proceso de paz a expensas de otros que podrían asegurar la prevención de conflictos. Las conclusiones de una revisión de la literatura de 1998 siguen siendo válidas: "Los debates están dirigidos sobre todo por actores externos y especialistas occidentales. Las recomendaciones subsiguientes se dirigen a organizaciones internacionales que trabajan en países en situación de posconflicto en lugar de a los actores nacionales de la reconstrucción [...]"<sup>39</sup> Hay excepciones a esta tendencia (como el informe de Collier del 2003)

que sí ofrecen opciones para los gobiernos nacionales. Sin embargo, la literatura dominante sigue tendiendo a ignorar la riqueza del trabajo que se está generando en el Sur sobre las dimensiones económicas de la consolidación de la paz.<sup>40</sup>

En resumen, el debate en el punto de confluencia del desarrollo socioeconómico y la consolidación de la paz ha generado numerosas ideas en los últimos 15 años. La comunidad internacional ha aprendido de los defectos de los enfoques ortodoxos hacia la liberalización económica en contextos posbélicos. En el ámbito político, ha surgido más claridad sobre la necesidad de equilibrar las medidas para obtener la estabilidad y el crecimiento macroeconómico, con medidas destinadas a restablecer los servicios sociales y sentar las bases para un desarrollo equitativo. También se está aprendiendo mucho sobre cómo generar un desarrollo socioeconómico más inclusivo en las zonas rurales, y en el ámbito local, más allá de las grandes ciudades. Pero los estudios del WKOP confirman que la práctica aún está muy por detrás del aprendizaje político y que hay margen para una innovación más audaz sobre el terreno.

En este sentido, varios estudios del WKOP confirman que desde principios de los años 90 ha habido éxitos y muchas innovaciones en el ámbito de las políticas económicas para la consolidación de la paz. Mozambique viene experimentando una tasa media de crecimiento económico constante

<sup>38</sup> Boyce, James K.: *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars. Adelphi Paper 351*, IISS, Londres, 2002.; Woodward, Susan L.: *Economic Priorities for Peace Implementation* International Peace Academy Series on Peace Implementation, Nueva York, 2002. Estas conclusiones convergen con un estudio sobre el programa de consolidación de la paz en cuatro países Utstein: Alemania, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido. Ese estudio concluía que, pese a los avances políticos e institucionales de los últimos años, la programación de la consolidación de la paz en estos países adolece de un "importante déficit estratégico", pues se basa en la planificación a corto plazo, consultas insuficientes con las partes interesadas nacionales, una integración deficiente de la gobernanza y las intervenciones socioeconómicas, una coordinación inadecuada entre donantes, así como una supervisión y evaluación deficientes. De hecho, "pese a este considerable esfuerzo para evaluar las actividades de consolidación de la paz [...] no hay base para extraer conclusiones más generales sobre [...] lo que funciona y lo que no funciona en la consolidación de la paz [Utstein-4]." Véase Smith, Dan: "Getting their Act Together. Towards a Strategic Framework for Peacebuilding. Overview of the Joint Utstein Study of Peacebuilding", PRIO, Oslo, 2003, página 50.

<sup>39</sup> Carbonnier, Gilles: *Conflict, Post-War Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature*. War-Torn Societies Project, WSP Occasional Paper, Ginebra, 1998., página 64.

<sup>40</sup> Para la primera evaluación independiente guatemalteca del Fondo de Tierras, una institución crucial para la implantación de los compromisos de la política de desarrollo agrario y rural de los acuerdos de paz guatemaltecos, véase CONGCOOP y CNOC (2002): *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala*, CONGCOOP, 2002, Guatemala. Para ilustrar los análisis de Sri Lanka sobre la tensión entre sus políticas económicas y de paz del gobierno, véase Kelegama, Saman: "Economic Dividend of the Post-War Period in Sri Lanka: Problems and Prospects." Ponencia presentada ante la Conferencia WIDER sobre *Hacer que la paz funcione*, Helsinki, Finlandia, 4-5 de junio del 2004.. Para ver reflexiones del Sur y del Norte sobre las aportaciones de los actores locales a la reconstrucción económica de Sri Lanka, véase Mayer, Markus, Rajasingham-Senanayake, Darini y Thangarajah, Yuvi, eds.: *Building Local Capacities for Peace: Rethinking Conflict and Development in Sri Lanka*, Macmillan India Ltd, Delhi, 2003.. Para un estudio que documenta la capacidad desigual de los gobiernos locales y las organizaciones indígenas para administrar tierras municipales, y que pone de relieve los impactos potencialmente negativos de la descentralización de la administración de las tierras sin reforzar las capacidades de los actores locales para gestionar estos bienes de formas sensibles a los conflictos, véase Thillet, Braulia et al.: *Tierras municipales en Guatemala: Un desafío para el desarrollo local sostenible*, FLACSO, Guatemala, 2003.

## "JUNTO A LOGROS SIGNIFICATIVOS, LOS CASOS ESTUDIADOS PONEN DE RELIEVE DISTANCIAS INQUIETANTES QUE SE MANTIENEN EN EL TIEMPO Y QUE SEPARAN POLÍTICA DE PRÁCTICA"

---

del 8 por ciento anual desde mediados de los años 90. El crecimiento de Guatemala ha sido menos impresionante, con una media de poco más del 3 por ciento anual durante el mismo periodo, pero sus acuerdos de paz fueron quizá los primeros en codificar la idea del "ajuste para la paz", con estipulaciones en áreas como aumentos de impuestos, cambios en el gasto público y la resolución de reclamaciones de tierras para garantizar que las políticas económicas sirvieran a la consolidación de la paz y no al contrario. En Mozambique las partes interesadas están negociando una nueva estrategia para la reducción de la pobreza (PRSP/PARPA) que podría poner más énfasis en la reducción de la pobreza y los desequilibrios regionales por medio del desarrollo rural, el desarrollo local y la inversión social. En Haití, el Marco de Cooperación Interino alcanzó un equilibrio entre la reactivación de los mercados y la infraestructura y el desarrollo de capacidades del sector público en áreas como la salud y la seguridad pública. También ha habido considerables innovaciones en Afganistán, como por ejemplo la iniciación del desarrollo rural participativo por medio del Programa Nacional de Solidaridad.

Todo esto son logros significativos que confirman que se ha aprendido mucho en el ámbito político en distintos lugares, incluidos algunas instituciones financieras internacionales y gobiernos del Sur, así como algunos actores empresariales y de la sociedad civil. Pero los casos estudiados también ponen de relieve distancias inquietantes que se mantienen en el tiempo y que separan política de práctica.

En Afganistán, Zakhilwal y Thomas observan que el Programa Nacional de Solidaridad ha llegado a más de 10.000 pueblos, pero muchos proyectos estaban mal diseñados, no reflejan las necesidades de grupos marginados como el de las mujeres, están desconectados de iniciativas de desarrollo nacionales de mayor alcance y a menudo son

insostenibles desde el punto de vista económico y otros. Estos puntos débiles se deben a una planificación apresurada impulsada por los calendarios de las agencias internacionales, la financiación internacional a corto plazo, el uso excesivo de las agencias de ejecución extranjeras, la apropiación de proyectos por parte de las élites locales y la limitación de las capacidades para el desarrollo rural participativo de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales afganas. Los autores sugieren que esta situación puede invertirse por medio de la iniciativa nacional e internacional, pero parece poco posible, sobre todo si se tiene en cuenta la intensificación de la violencia en el país.

En Guatemala, Aguilera muestra cómo ciertas élites empresariales trabajaron con sus aliados en los partidos políticos conservadores y los medios de comunicación para bloquear las reformas fiscales que podían haber sentado las bases económicas para una paz sostenible. Una coalición similar bloqueó las leyes necesarias para reducir las enormes desigualdades en la propiedad de la tierra y ampliar la base para el desarrollo rural. Pero Aguilera afirma con optimismo que los crecientes movimientos de indígenas y mujeres podrían trabajar con elementos más liberales del sector privado y la élite política para contrarrestar esta resistencia al cambio a largo plazo. En Mozambique está por ver si el proyecto de PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper, Documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza) con una orientación social, será aprobado por los organismos internacionales pese al alineamiento favorable de las fuerzas nacionales en torno a un enfoque diferente. En Haití aún hemos de ver si el gobierno de Préval y otras partes interesadas son capaces de formular e implementar un PRSP construido sobre los puntos fuertes del Marco Provisional al mismo tiempo que aborda importantes lagunas en áreas como el desarrollo rural.

El estudio de Uyangoda sobre Sri Lanka también pone de relieve los obstáculos para elaborar políticas económicas favorables a la paz. Un desafío es tender un puente entre las políticas gubernamentales orientadas al mercado y el enfoque estatalista de los LTTE. Uyangoda sugiere que la comunidad internacional se ha puesto de parte de la opinión del gobierno a este respecto sin tener debidamente en cuenta las necesidades específicas del norte y el este del país. No obstante, muestra cómo la influencia de la comunidad internacional sobre ambas partes ha disminuido en los últimos años, pese a los compromisos de ayuda para la reconstrucción y el intento de usar la reconstrucción posterior al tsunami para fomentar la cooperación entre las partes. El autor se basa en el análisis de Kelegama y otros, que afirman que las políticas económicas liberales del Frente Unido Nacional debilitaron su base social y contribuyeron a su derrota electoral en el 2004, lo que desembocó en la profundización del punto muerto en el que está sumido el proceso de paz desde esa fecha. Aunque Uyangoda señala la importancia de una mayor imaginación y de la implicación de la sociedad civil para romper este *impasse*, no está claro si podrán confluír todos estos elementos en los próximos años.

Sin duda hace falta más investigación para comprender las posibilidades de la elaboración de políticas económicas que refuercen la consolidación de la paz a largo plazo en diferentes situaciones posbélicas. Pero de esta síntesis comparativa pueden extraerse tres conclusiones:

- 11. En la última década se ha aprendido mucho sobre la armonización de las políticas macroeconómicas y una consolidación de la paz sostenible, con el diseño conjunto de políticas y programas económicos y sociales sensibles al conflicto, una mayor inversión para reforzar las capacidades de los gobiernos nacionales y locales y la vinculación de proyectos basados en la comunidad con estrategias de desarrollo más amplias.**
- 12. Sin embargo, está resultando desmesuradamente difícil aplicar estas lecciones. Algunas élites económicas nacionales siguen prefiriendo la ortodoxia macroeconómica a las políticas redistributivas que podrían contri-**

**buir a una consolidación de la paz más sostenible. Los donantes tienden a apoyar este enfoque y a invertir demasiado poco en reforzar las capacidades nacionales para un desarrollo sensible al conflicto. Juntos, continúan reforzando de forma insuficiente las iniciativas de desarrollo local por medio de programas nacionales. Mientras tanto, las élites locales suelen resistirse a los cambios económicos que podrían dar más poder a sus rivales o a grupos tradicionalmente excluidos, como las mujeres.**

- 13. Estas tendencias sólo pueden ser invertidas por un realineamiento de las fuerzas desde lo local a lo internacional, específico de cada sociedad. En la actualidad este realineamiento tiene posibilidades en Haití, Mozambique y quizá Guatemala. Parece poco probable que esto ocurra pronto en las demás sociedades aquí examinadas, en parte por sus posiciones en la guerra mundial contra el terror.**

## **DDR y boicoteadores de la paz**

---

El DDR es otra área en la que hay una necesidad acuciante de innovaciones audaces. Los tres casos estudiados por el WKOP sobre desmovilización y reintegración de combatientes ofrecen un análisis convincente de la literatura política sobre el DDR y los saboteadores del proceso y nos recuerdan las ideas acumuladas sobre los factores que determinan el éxito de los programas de DDR:

- Factores contextuales como la naturaleza del conflicto armado.
- El carácter de los propios actores armados.
- La naturaleza de los programas DDR desplegados para ocuparse de los combatientes.

En estos estudios se observa que las contribuciones más destacadas a esta literatura, como por ejemplo la de Stedman, ponen más énfasis en la urgencia de desarmar y desmovilizar a los combatientes para prevenir su surgimiento como boicoteadores de la paz y menos en la necesidad de una

reintegración sostenible. Señalan también la aparición de un contrapunto a esta línea de análisis, sobre todo por parte de agencias de la ONU y ONG, que propugnan enfoques más orientados al desarrollo: mayor apoyo a un DDR más basado en la comunidad, y más énfasis en reforzar la capacidad de las instituciones nacionales para completar la reintegración a largo plazo.

De hecho, los casos de DDR estudiados de Guatemala, Afganistán y los Territorios Palestinos sugieren la existencia de varias tendencias comunes a los esfuerzos de DDR posteriores a la Guerra Fría. Muchos de ellos se han beneficiado de enormes inversiones internacionales y han incluido innovaciones que van desde la realización de encuestas a los combatientes para evaluar sus necesidades hasta la conversión de sus armas en obras de arte pasando por el uso de enfoques basados en la comunidad para la reintegración. Los programas de DDR han tenido éxito proporcional al de los procesos de paz en general, como por ejemplo en Guatemala. Pero incluso ahí, como muestra el estudio de Wenche Hauge y Beate Thoresen, los programas de reintegración recibieron demasiado poco apoyo en comparación con los esfuerzos destinados a la desmovilización y el desarme. El énfasis de ciertos donantes en los enfoques individuales hacia el DDR debilitó el potencial de los ex combatientes para contribuir económica y políticamente a la consolidación de la paz. Hauge y Thoresen muestran también cómo la satanización general de las patrullas de autodefensa civil (PAC) y la falta de voluntad de partidos clave para desarrollar programas de DDR para algunos ex miembros de estas patrullas también sigue afectando negativamente al proceso de paz años después.

Estas tendencias se amplían con las operaciones de estabilización. Como se explica en el estudio de Arne Strand, el Programa Nuevos Comienzos de Afganistán (ANBP) se ha visto gravemente afectado por la exclusión de grupos armados considerados cruciales para la Operación Libertad Duradera. Se ha hecho hincapié en el desarme y la desmovilización a expensas de la reintegración, y ésta ha estado a menudo desconectada de iniciativas de desarrollo económico, social y político más amplias. Por último, el ANBP no ha examinado con atención ni aprovechado el potencial de los ex combatientes y las comunidades en las que están arraigados como agentes de la consolidación de la

paz. Eso se ha debido en parte, afirma Strand, a un énfasis excesivo en reducir su potencial en cuanto a que puedan “echar a perder” la consolidación de la paz.

El estudio sobre el DDR en Palestina, realizado por Pamela Scholey y Khalil Shikaki, sugiere que la incapacidad para implementar el DDR se debe a que no se han aplicado las lecciones aprendidas en otros contextos posteriores a la Guerra Fría. La primera lección es que la coacción es insuficiente y a menudo contraproducente, sobre todo cuando se trata de movimientos armados con bases sociales amplias. Esos grupos necesitan incentivos para deponer las armas: garantías de seguridad de terceras partes neutrales y la reforma de los servicios de seguridad; la sustitución de etiquetas como terroristas o boicoteadores de la paz por consideraciones más fundadas de las características específicas de los actores armados; espacio para que participen en la política y ocupen cargos por medio de las elecciones y programas para facilitar la integración a largo plazo en la economía. Al resistirse a la demanda de los palestinos de una fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU, al satanizar a los islamistas y excluirlos de la política pacífica, al insistir en su desarme antes de haber desarrollado programas de reintegración y al bloquear el avance en cuestiones más amplias, como la retirada militar, Israel y Estados Unidos han dificultado el DDR, a veces en connivencia con la corriente dominante de la OLP. Esos actores perdieron una oportunidad histórica de reconducir el DDR (como reintegración seguida del desarme) cuando rechazaron los resultados de la elección de Hamas en el 2006. Si Scholey y Shikaki están en lo cierto, el actual intento de desarmar y decapitar a los islamistas por la fuerza está también abocado al fracaso. Esta comparación de tres esfuerzos de DDR nos permite añadir las siguientes conclusiones:

**14. Ha habido éxitos en relación con la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR) de ex combatientes en algunos procesos de consolidación de la paz. Los programas de DDR suele funcionar cuando también han tenido un éxito relativo los procesos de paz en general. El éxito en ambos niveles ha sido facilitado por garantías de seguridad de terceras partes neutrales o la reforma de los servicios de seguridad; la sustitución de eti-**



quetas como “terroristas” o boicoteadores de la paz por una comprensión más fundada de las características de los diferentes actores armados; espacio para que participen en la política pacífica; y programas adecuados para facilitar la integración a largo plazo en la economía y la sociedad. Incluso en contextos prometedores como Guatemala, ha sido difícil aplicar estas lecciones, especialmente en relación con la reintegración a largo plazo de ex combatientes y de sus comunidades.

15. La DDR representa un desafío mucho mayor durante las operaciones de estabilización, dados el carácter y la multiplicidad de los grupos armados en esas situaciones. Pero esto también se debe a un énfasis excesivo en los instrumentos militares, el énfasis menor en la reintegración socioeconómica a largo plazo, la selectividad en la aplicación de los programas de DDR, así como a una consideración insuficiente de los ex combatientes y sus comunidades como agentes potenciales de la consolidación de la paz .

## **Conclusiones**

Los estudios del WKOP, elaborados en su mayor parte por analistas y profesionales del Sur, confirman que hay motivos para sentir gran preocupación por la dirección que la empresa de la consolidación de la paz ha adoptado en la última década, y especialmente desde el 11 de septiembre del 2001. Estos análisis ponen de relieve las contradicciones de las operaciones de estabilización de Afganistán, Haití y los Territorios Palestinos. Evidencian las enormes dificultades causadas por la forma en que comenzaron estos esfuerzos, como intervenciones militares basadas en mandatos internacionales polémicos o en la acción unilateral. Muestran la dificultad de construir la democracia en estas condiciones, dada la tendencia a excluir a ciertos movimientos de base amplia al mismo tiempo que se hace la vista gorda ante las prácticas antidemocráticas de otros socios nacionales. Señalan que es difícil reactivar una economía legítima y promover un desarrollo sostenible

basado en la comunidad en condiciones de violencia prolongada. Explican por qué es casi imposible lograr la desmovilización, el desarme y la reintegración completos de los combatientes cuando algunos se convierten en aliados en la nueva guerra y otros son excluidos de la política pacífica y los programas de reintegración reciben una inversión insuficiente y están mal integrados en las reformas económicas, sociales y políticas generales. Los estudios sobre Afganistán e Israel y Palestina, en concreto, sugieren que es probable que en estas sociedades se vuelva a repetir la tragedia de Sísifo en lugar de romper las cadenas de la repetición histórica.

No obstante, el capítulo sobre Haití sugiere que es posible reorientar algunas operaciones de estabilización si se utiliza un enfoque diferente. De hecho, las experiencias de Haití desde marzo del 2004 indican que incluso las intervenciones internacionales polémicas pueden reorientarse por medio de:

- La multilateralización temprana de las operaciones de imposición de la paz basada en un mandato claro de una organización internacional legítima.
- Un control estricto sobre el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad internacionales y nacionales e intervenciones estratégicas para transformar la composición y las prácticas de estas últimas.
- Esfuerzos firmes para incorporar a un amplio abanico de actores políticos en procesos electorales libres y justos y un respeto riguroso por los resultados de esos procesos.
- El desarrollo conjunto de una estrategia de recuperación económica que combine las necesarias reformas orientadas al mercado con el reforzamiento de capacidades clave del sector público y la promoción de un entorno que permita un desarrollo sostenible.

Los principios de la responsabilidad de proteger podrían proporcionar herramientas para reorientar ciertas operaciones de estabilización y prevenir la repetición contraproducente de enfoques fallidos. El estudio sobre Haití nos recuerda que cambiar el enfoque de la estabilización no es más que un nuevo comienzo, y que consolidar la paz, la democracia y el desarrollo económico inclusivo son des-

años a largo plazo que exigen mucha más innovación y paciencia.

Los estudios sobre Guatemala y Mozambique confirman que incluso después de los inicios más prometedores generados por unos acuerdos de paz negociados y su verificación internacional con un mandato adecuado, incluso con los líderes nacionales y la participación internacional en la implantación de los acuerdos de paz, es sumamente difícil lograr los cambios más profundos necesarios para mantener la paz más allá de los primeros diez años. Muestran además cómo incluso en esas condiciones, los elementos de reintegración de los programas de DDR tienden a ser insuficientes, los procesos de democratización y descentralización son limitados, y es extremadamente difícil implantar las reformas económicas necesarias para contrarrestar desigualdades históricas tales como unos enormes desequilibrios regionales, la discriminación de las minorías o mayorías étnicas y la desigualdad de género.

No obstante, estos dos estudios son únicos porque también identifican oportunidades para hacer reformas más profundas, agentes de cambio y motivos de esperanza dentro de sus sociedades. La esperanza se basa en su conclusión de que hay una masa crítica de actores nacionales que surgen dentro del Estado, en el sector privado, en el ámbito municipal y en la sociedad civil, que podría impulsar la agenda de una consolidación de la paz sostenible mucho más allá en las próximas décadas. En cada caso, lo único que los autores piden a la comunidad internacional es que apoye de forma más activa y coherente a esos actores y su exploración de alternativas políticas creativas.

El capítulo sobre Sri Lanka nos recuerda que ese alineamiento de fuerzas relativamente promotor es poco habitual. El acuerdo de alto el fuego está desmoronándose porque no ha desembocado en pactos sobre cambios institucionales y estructurales que puedan poner fin a la violencia en la isla. Ni el gobierno, ni los LTTE ni la comunidad internacional han mostrado la flexibilidad necesaria para negociar las reformas de gobernanza y económicas que podrían abrir la puerta a la transformación del conflicto. Uyangoda sugiere que incluir a las comunidades minoritarias y a la socie-

dad civil en la búsqueda de la paz podría romper esta parálisis. Pero la tendencia dominante parece dirigirse a una remilitarización de la toma de decisiones por ambos bandos. Sri Lanka también parece camino de revivir la tragedia de Sísifo en los próximos años. Tanto si la violencia desemboca en la guerra o hace que las partes se alejen del precipicio, sólo cabe esperar que lo ocurrido recuerde a todos los afectados que en la próxima ronda deben negociar acuerdos de paz de más alcance, por medio de procesos más inclusivos.

En la conferencia internacional del WKOP celebrada en Vilankulo, Mozambique, el asesor del WKOP Dyan Mazurana resumió la paradoja universal de la consolidación de la paz contemporánea, a saber: "Lo que es deseable no es posible, y lo que es posible no es deseable".<sup>41</sup>

Basándonos en los estudios de casos finales y en una reflexión más profunda, podemos dar ahora una respuesta más precisa a la pregunta de qué clase de paz es posible después del 11-S. Es cierto que el tipo de paz que se está intentando alcanzar, por medio de operaciones de estabilización como las de Afganistán e Irak, no es deseable porque (entre otras cosas) no es sostenible. Pero incluso después de comienzos problemáticos, como en Haití, algunas operaciones de estabilización pueden reorientarse por medio de innovaciones sensatas en los ámbitos de la gobernanza democrática y el desarrollo económico. También es cierto que ni siquiera el tipo de paz consolidada mediante procesos negociados en países como Guatemala y Mozambique ha traído los cambios más profundos que muchas partes consideran esenciales para mantener la paz a largo plazo. Pero los procesos negociados han sentado las bases y abierto espacios para que los actores nacionales impulsen la implantación de reformas más profundas a largo plazo.

La suerte de Sísifo no es inevitable. Hay alternativas en el futuro. En este sentido, podemos reformular la paradoja de Mazurana como las tres conclusiones finales del proyecto WKOP:

**16. Lo que parece posible, es decir, la estabilización, no es sostenible y, por tanto, no es deseable. Lo que parece imposible, es decir,**

---

<sup>41</sup> Citado en Powell, Kristiana y Baranyi, *Stephen: Closing the Gaps between Desirable and Possible Peace: A Conference Report*, The North-South Institute Ottawa, 2006.



**"EN LA ERA POST 11-S, ES MUY DIFÍCIL UNIR LO DESEABLE CON LO POSIBLE EN CONTEXTOS COMO AFGANISTÁN Y PALESTINA, DADAS SUS POSICIONES EN LA GUERRA CONTRA EL TERROR"**

la paz sostenible, podría ser posible con más imaginación y cooperación de los actores nacionales, así como una mayor humildad y una intervención a más largo plazo de los actores internacionales.

17. En la era posterior al 11-S es muy difícil unir lo deseable con lo posible en contextos como Afganistán, Israel y Palestina, dadas sus posiciones en la guerra contra el terror. Incluso en Sri Lanka, la expansión internacional de la guerra contra el terror ha coincidido con una dinámica nacional que separa aún más a los grupos enfrentados y debilita una paz frágil.
18. Es incluso más posible, quizá, lograr una paz sostenible en sociedades con menos peso geopolítico como Guatemala, Haití y Mozambique. Los intereses de las partes clave sobre el terreno y en el Norte deben sostener esfuerzos continuos para consolidar una paz duradera en esas sociedades, incluso si no forman parte de la lista actual de "estados en crisis".

Esto nos lleva de regreso a la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU y a su meta de coordinar los esfuerzos de consolidación de la paz a corto y largo plazo. Los estudios del WKOP confirman la sensatez de esta meta básica y subrayan la importancia de fomentar la participación de múltiples sectores en la implantación de la paz, en el ámbito nacional y en el internacional. Sin embargo, también ponen de relieve algunos desafíos que tendremos que afrontar en los próximos

años. Esto incluye invertir mucho más en elementos de reintegración de DDR, especialmente los que vinculan las iniciativas basadas en la comunidad con esfuerzos de desarrollo generales. Incluye también ampliar la participación democrática en la implementación de la paz y apoyar las reformas más profundas necesarias para una paz sostenida. Incluye adaptar sistemáticamente las políticas y programas económicos a las características nacionales y locales, y apoyar la reconstrucción de capacidades del sector público en el ámbito económico.

Los estudios del WKOP resaltan la importancia de alejarse de los esfuerzos de estabilización fallidos y avanzar hacia una consolidación de la paz multidimensional o enérgica más sofisticada que se base más atentamente en lecciones clave aprendidas desde 1989. También subrayan la necesidad de seguir apoyando el cambio en países donde los esfuerzos de consolidación de la paz han tenido un éxito relativo, aunque comprensiblemente no formen parte de la lista de prioridades de la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU.

Por último, los estudios del WKOP ponen de relieve el valor de las investigaciones de los analistas y profesionales del Sur, y la importancia de apoyar sus esfuerzos para hacer oír las voces de los excluidos de la consolidación de la paz y de su evaluación. Son contribuciones modestas a la propiedad nacional de la consolidación de la paz que ha pedido el Secretario General Kofi Annan en la primera reunión de la Comisión para la Consolidación de la Paz. Confiamos en que nuestras modestas aportaciones no caigan en oídos sordos en Nueva York, en nuestras capitales y más allá.

## Bibliografía

- Ballentine, Karen y Sherman, Jake, eds: *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2003.
- Banco Mundial: *Work in Low Income Countries Under Stress: A Taskforce Report* Grupo del Banco Mundial, Washington, 2002.
- Baranyi, Stephen: "Canada and the Peace and Security Pillar of the Millennium Declaration" en *Towards 2015: Meeting our Millennium Commitments*, The North-South Institute, Ottawa, 2005.
- Baranyi, Stephen: "What Kind of Peace is Possible in the post-9/11 Era?", Documento de trabajo, The North-South Institute, Ottawa, 2005.
- Bendaña, Alejandro: "What Kind of Peace is Being Built? Critical Assessments from the South." *What Kind of Peace is Being Built? Working Paper 7*, IDRC, Ottawa, 2003.
- Berdal, Mats y Malone, David M., eds.: *Greed and Grievance: Economic Agendas and Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2000.
- Boyce, James K.: "Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars. Adelphi Paper 351", IISS, Londres, 2002.
- Bush, Kenneth: *Building Capacity for Peace and Unity. The Role of Local Government in Peacebuilding*, Federation of Canadian Municipalities, Ottawa, 2004.
- CAD de la OCDE /DCD: "Principles for Good International Engagement in Fragile States." Proyecto de la Secretaría, OECD DAC/DCD, París, 2005
- Carbonnier, Gilles: "Conflict, Post-War Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature." War-Torn Societies Project, WSP Occasional Paper, Ginebra, 1998.
- Carnegie Commission: *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Carnegie Corporation, Nueva York, 1997.
- Collier, Paul et al.: *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank and Oxford University Press, Washington y Oxford, 2003.
- Comisión de EE UU sobre Estados Frágiles y Seguridad Nacional: *On the Brink: Weak States and US National Security*, Center for Global Development, Washington, 2004.
- CONGCOOP y CNOC (2002): *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala*, CONGCOOP, 2002, Guatemala.
- De Soto, Alvaro y Del Castillo, Graciana: "Implementation of Comprehensive Peace Agreements: Staying the Course in El Salvador." *Global Governance* 1: 2, 1995.
- De Zeeuw, Jeroen: "Projects Do Not Create Institutions: The Record of Democracy Assistance to Post-Conflict Societies." Ponencia presentada ante el IV Congreso Nacional de la ISA, Montreal, Canadá, 17-20 de marzo del 2004.
- Galtung, Johan: "Violence, Peace and Peace Research." *Journal of Peace Research*, 6: 3, 1969.
- Gobierno de Canadá: *Canada's International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2005.
- GPPAC: *People Building Peace: A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict*, ECCP, Utrecht, 2005.
- Hampson, Fen Osler: *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail?*, USIP, Washington DC, 1996.
- ICISS: *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, IDRC, Ottawa, 2001.
- Kelegama, Saman: "Economic Dividend of the Post-War Period in Sri Lanka: Problems and Prospects." Ponencia presentada ante la Conferencia WIDER sobre "Hacer que la paz funcione", Helsinki, Finlandia, 4-5 de junio del 2004.
- Lederach, John Paul: *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace, Washington, 1997.
- Maas, Gero y Mephram, David (2004). "Promoting Effective States: A Progressive Policy Response to Failed and Failing States", Friedrich Ebert Stiftung and the Institute for Public Policy Research, Londres, 2004.
- Manning, Carrie: "Local Challenges to Post-Conflict Peacebuilding." *International Peacekeeping*. 10:3, 2003.

- Mayer, Markus, Rajasingham-Senanayake, Darini y Thangarajah, Yuvi, eds.: *Building Local Capacities for Peace: Rethinking Conflict and Development in Sri Lanka*, Macmillan India Ltd, Delhi, 2003.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega: *Strategic Framework. Peacebuilding - a Development Perspective*, Utenriksdepartementet, Oslo, 2004.
- OCDE: *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, OCDE, París, 2001.
- Oficina del Gabinete de Reino Unido: *Investing in Prevention: A Prime Minister's Strategy Unit Report to the Government*, Strategy Unit, Londres, 2005.
- Paris, Roland: *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Powell, Kristiana: "The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on *The Responsibility to Protect*" North-South Institute Working Paper, Ottawa, 2005.
- Powell, Kristiana y Baranyi, Stephen: "Closing the Gaps between Desirable and Possible Peace: A Conference Report", The North-South Institute Ottawa, 2006.
- Presidencia de los Estados Unidos: *The National Security Strategy of the United States of America*, Presidente de los Estados Unidos, Washington, DC, 2002.
- Reilly, Benjamin, Harris, Peter y Lund, Michael: *Democracy and Deep-Rooted Conflict* Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suecia, 1998.
- Saldomando, Ángel: "Diagnóstico de la paz en América Central." Working Paper 6, IDRC, Ottawa, 2002
- Schnabel, Albrecht y Carment, David, eds.: *Conflict Prevention. From Rhetoric to Reality*, Lexington Books, Toronto, 2004.
- Secretario General de la ONU: *La prevención de conflictos armados. Informe del Secretario General*. 55º periodo de sesiones, 2001.
- Secretario General de la ONU, Kofi Annan: "Explanatory note by the Secretary-General on the Proposed Peacebuilding Commission." 17 de abril de 2005.
- Secretario General de la ONU Kofi Annan: "Opening Session of Peacebuilding Commission, Secretary-General Stresses Importance of National Ownership, Building Effective Public Institutions." SG/SM/10533. PBC/2, 23 de junio de 2006.
- Secretaría de la ONU: "Questions and Answers on the UN Peacebuilding Commission." Acceso a [www.un.org](http://www.un.org) el 20 de Julio de 2006.
- Smith, Dan: "Getting their Act Together. Towards a Strategic Framework for Peacebuilding. Overview of the Joint Utstein Study of Peacebuilding", PRIO, Oslo, 2003.
- Stedman, Stephen J., Rothchild, Donald y Elizabeth M. Cousens, eds.: *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner Press, Boulder, 2002.
- Strickland, Richard y Nata Duvvury: "Gender Equity and Peacebuilding: From Rhetoric to Reality: Finding the Way", International Center for Research on Women, Washington, D.C., 2003.
- Suhrke, Astri, Villanger, E. y Woodward, S.: "Economic Aid to Post-Conflict countries : Correcting the Empirical and Theoretical Foundations of Policy." Presentado ante la Conferencia WIDER sobre "Making Peace Work", Helsinki, Finlandia, 4-5 de junio del 2004.
- Thillet, Braulia et al.: *Tierras municipales en Guatemala: Un desafío para el desarrollo local sostenible*, FLACSO, Guatemala, 2003.
- Uvin, Peter: "The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms." *Journal of Peacebuilding & Development* 1:1, 2002.
- Wood, Elizabeth Jean: *Forging Democracy from Below: Insurgent Transition in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Woodward, Susan L.: "Economic Priorities for Peace Implementation" International Peace Academy Series on Peace Implementation, Nueva York, 2002
- Woodward, Susan L.: "Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery in Post-Conflict Countries." Documento de debate para el Taller IPA/UNDP, Nueva York, 8 de octubre del 2002.

## **Títulos ya publicados**

---

La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas  
*Daniele Archibugi*

Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto  
*Susan L. Woodward y Mark B. Taylor*

El terrorismo internacional: causas e implicaciones  
estratégicas  
*Laurence Thieux*

Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M  
*Mabel González Bustelo*

La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos  
para Naciones Unidas  
*Barnett R. Rubin*

Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir  
soberanía para la seguridad  
*Barnett R. Rubin*

Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la  
política de Uribe  
*Daniel García-Peña Jaramillo*

La ley de Justicia y Paz en Colombia a la luz del Derecho  
Internacional de los derechos humanos  
*Hernando Valencia Villa*

Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo cuatro años  
después: un repaso  
*Robert Matthews*

Descentralización y construcción de una paz sostenible en  
Mozambique  
*Eduardo J. Siteo y Carolina Hunguana*

El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El  
caso de Afganistán  
*Omar Zakhilwal y Jane Murphy Thomas*

El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre  
seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005  
*Omar Zakhilwal y Jane Murphy Thomas*



Duque de Sesto, 40  
28009 Madrid  
Tel. 91 576 32 99  
Fax: 91 577 47 26  
[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)  
[cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)



The North-South Institute  
L'Institut Nord-Sud

55 Murray Street, Suite 200  
Ottawa, Ontario  
Canada  
K1N 5M3  
Teléfono: (613) 241-3535  
Fax: (613) 241-7435  
[nsi@nsi-ins.ca](mailto:nsi@nsi-ins.ca)  
[www.nsi-ins.ca](http://www.nsi-ins.ca)

Canada 

Este informe se publica con el apoyo de la Embajada de Canadá en Madrid