



Revista de Estudios Sociales | Facultad de Ciencias Sociales | Fundación Social

Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

res@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Rettberg, Angelika

Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto

Revista de Estudios Sociales, núm. 15, junio, 2003, pp. 15-28

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501502>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## DISEÑAR EL FUTURO: UNA REVISIÓN DE LOS DILEMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ PARA EL POSTCONFLICTO\*

Angelika Retberg\*\*

### Resumen

El artículo describe los principales debates e identifica algunas de las difíciles preguntas que aborda la literatura sobre el tema de la construcción de paz para el postconflicto. También encuentra que existe aún poco consenso acerca de una definición de *construcción de paz*. Esto refleja tensiones entre visiones minimalistas y maximalistas de los retos del postconflicto. En el primer caso, la construcción de paz se reduce a la superación de las secuelas específicas del conflicto, mientras que una visión maximalista se enfoca en parar la guerra y, además, en generar las condiciones propicias para el desarrollo económico, político y social. El artículo sugiere que una posición intermedia representa un compromiso entre la búsqueda de la estabilidad de la paz y la viabilidad de los pasos previos. Argumenta que, además de una discusión normativa, el contenido de la actividad de construcción de paz es fruto de la naturaleza del conflicto, de la forma en que cesa y del papel que la comunidad internacional asume en la construcción de la paz. En cuanto al caso colombiano, el artículo concluye que hablar de construcción de paz para el postconflicto en plena guerra tiene sentido porque plantea metas, sugiere retos y propone una agenda para actores nacionales e internacionales interesados en aportar a la construcción de la esquiva paz colombiana.

### Abstract

The article describes the main debates and identifies some of the difficult questions emerging from the academic and policy literature on post-

conflict peacebuilding. It also finds there is little consensus on the content of peacebuilding activity. This reflects tensions between minimalist and maximalist visions of peacebuilding. While minimalists suggest that peacebuilding activity should be concerned with removing the sequels of conflict, maximalists focus on ending the violence and generating the conditions for full-fledged development. It suggests an intermediate path represents a compromise between the need for a stable and a viable peace. In addition to the normative discussion, the article suggests the content of peacebuilding activity is also a result of the nature of the conflict, the manner in which it ends, and the role played by the international community in peacebuilding. As to the Colombian case, the article concludes that debate about peacebuilding in the midst of conflict makes sense because it identifies goals and challenges and proposes an agenda for national and international actors interested in contributing to peace in Colombia.

### Palabras clave:

Construcción de paz, postconflicto, conflicto, Colombia, economía política del conflicto, acuerdos de paz, comunidad internacional.

### Keywords:

Peacebuilding, post-conflict, conflict, Colombia, political economy of conflict, peace agreements, international community.

En junio de 1992, el entonces secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali, publicó la *Agenda para la Paz*<sup>1</sup>. En este documento recogió y formuló por primera vez los elementos de la construcción de paz para el postconflicto (*post-conflict peacebuilding*). Reflejaba así una creciente preocupación de esta organización internacional por aprovechar el fin de la Guerra Fría para brindar nueva atención a la solución y la prevención de conflictos entre –y al interior de– los países del mundo.

Diez años después de la publicación del documento rector, la vigorosa actividad en torno a la construcción de paz –que complementa la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz (*peacemaking*) y el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) –ha sido ampliamente documentada por académicos, practicantes y funcionarios de diversas agencias internacionales. A pesar de que el número efectivo de conflictos intra e

\* Agradezco a la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en especial a su director ejecutivo, Arturo García, a la directora del Departamento de Ciencia Política, Ann Mason, y a los miembros del grupo de trabajo sobre postconflicto de la Universidad de los Andes por el apoyo en la elaboración de este documento. Gracias, en especial, a Enrique Chaux, investigador del Centro de Investigación y Formación en Educación (CIFE) y del Departamento de Psicología, y a Carlo Nasi, director de la Especialización en Teoría y Resolución de Conflictos del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, así como a un evaluador anónimo, por comentar versiones previas de este trabajo. Finalmente, mis efusivas gracias a Adriana Mera y a Natalia Vesga por su asistencia.

\*\* Ph. D. en Ciencia Política, Boston University, M. A. en Ciencia Política, Boston University, Polítóloga, Universidad de los Andes. Profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

1 Organización de las Naciones Unidas (ONU), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. Report of the Secretary-General, United Nations GA and SC, A/47/277, S/24111, 17 de Junio de 1992; disponible en: ([www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html)).

internacionales ha disminuido en la década de los noventa<sup>2</sup>, un número creciente de organizaciones internacionales públicas y privadas han incluido el tema de la construcción de paz para el postconflicto en su agenda de actividades de investigación y en sus recomendaciones de políticas de intervención.<sup>3</sup>

Más que una evaluación de la multifacética actividad, este artículo busca describir los principales debates e identificar las difíciles preguntas que aborda la literatura en el tema de la construcción de paz para el postconflicto. Con esta descripción, procura contribuir al diálogo sobre los retos que enfrenta la construcción de paz en Colombia. Como lo ilustra el material recogido, hablar de construcción de paz para el postconflicto en plena guerra tiene sentido en cuanto plantea metas, sugiere retos y posibles limitaciones y propone una agenda para actores nacionales e internacionales interesados en aportar a la construcción de la esquiva paz colombiana.

### **La construcción de paz para el postconflicto: un concepto multidimensional y multitemporal (o sencillamente impreciso)**

Después de una década de ser formulada, la definición más generalizada de la construcción de paz para el postconflicto es aún aquella propuesta por Boutros-Ghali. En sus palabras, la construcción de paz consiste en "acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto".<sup>4</sup> Siguiendo la definición de Boutros-Ghali, la actividad de construcción de paz tiene una dimensión preventiva, paliativa y reparativa y, como aclaró el Secretario General en 1995, no distingue entre el

preconflicto, el conflicto y el postconflicto como períodos apropiados para la acción.<sup>5</sup>

La vaguedad de la definición no es fortuita, pues una parte significativa de la documentación sobre el tema se elaboró sobre la marcha, y surgió de la práctica de las entidades multilaterales involucradas en los conflictos que estallaron en los albores de la década de los noventa. Es así como bajo el rubro de construcción de paz se relacionan actividades que van desde desarmar a ex combatientes, destruir armas y remover minas antipersonal, hasta repatriar refugiados, monitorear elecciones, proteger el medio ambiente, avanzar en la protección de los derechos humanos, reformar y fortalecer las instituciones gubernamentales y judiciales, apoyar la reconciliación de la sociedad y promover procesos formales e informales de participación política. Como consecuencia, el proceso de aprendizaje ha sido altamente específico a cada contexto.<sup>6</sup> En particular, la actividad tomó por sorpresa a la comunidad académica, que sólo en años más recientes ha empezado a ocuparse del tema del postconflicto y de la economía política de los conflictos internos desde el marco de la subdisciplina académica de los estudios de paz.<sup>7</sup> No es de sorprender, por tanto, que se haya sugerido que el término "construcción de paz para el postconflicto" se encuentra aún en su "adolescencia etimológica".<sup>8</sup>

2 Ted Robert Gurr, Monty G. Marshall y Khosla, Deepa, *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-determination Movements and Democracy*, College Park, M.D., Center for International Development and Conflict Management (CIDCM), University of Maryland, 2000, pág. 22.

3 La lista de instituciones es extensa. La mayoría de las organizaciones donantes ahora cuentan con unidades dedicadas exclusivamente a la construcción de paz para el postconflicto (Paul Collier, *Aid, Policy and Growth in Post-conflict Countries*, Development Research Group (DECRG), World Bank, CPR Dissemination Notes, no. 2, 2002, pág. 4). El grupo interdisciplinario de trabajo sobre postconflicto de la Universidad de los Andes ha elaborado una lista de sitios en internet de instituciones dedicadas al trabajo con temas de construcción de paz para el postconflicto.

4 ONU, 1992, op. cit.

5 Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, 3 de enero de 1995; disponible en: ([www.un.org/Docs/SG/agsupp.html](http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html)).

6 Paul Collier, *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Countries*, Development Research Group (DECRG), World Bank, CPR Dissemination Notes, no. 2, abril 2002, pág. 4.

7 Véase por ejemplo, Michael Von Tangen Page, "The Birth of a New Discipline? Peace and Conflict Research in the New Millennium", en *Studies in Conflict and Terrorism*, no. 25, Londres, Centre for Defence Studies- King's College, 2002, págs. 57-65, y Ho-Won Jeong (ed.), *The New Agenda for Peace Research*, Brookfield, Ashgate Publishing Company, 1999.

8 Robert Miller, *Canadian Peacebuilding Initiative* (citado en Henning Haugerudbraaten, "Peacebuilding: Six Dimensions and Two Concepts", en *African Security Review*, Vol 7, no. 6, 1998, págs. 17-26.) En parte como reflejo de la imprecisión conceptual, la Unidad para el Postconflicto del Banco Mundial cambió su nombre a Unidad para la Prevención y la Reconstrucción en noviembre de 2001, "de acuerdo con la ampliación de su enfoque, anunciado en el documento de Política Operacional 2.30, 'Development Cooperation and Conflict', de enero de 2001". Comunicación electrónica de Massimo Fusato, de la Unidad para la Prevención y la Reconstrucción del Banco Mundial, 4 de septiembre, 2002. Véase también [www.worldbank.org/conflict](http://www.worldbank.org/conflict).

## ¿Remoción de escombros o solución de los problemas "de fondo"?

En buena parte, la dificultad de delimitar la definición de construcción de paz para el postconflicto refleja una tensión entre una visión minimalista de los retos del postconflicto (reducido a la superación de las secuelas específicas del conflicto como, por ejemplo, la reconstrucción de la infraestructura destruida) y una visión maximalista (enfocada en parar la guerra y generar las condiciones propicias para fomentar el desarrollo económico, político y social del país en cuestión, para superar las causas así llamadas "estructurales" de los conflictos, como, por ejemplo, la pobreza, la inequidad y la exclusión que estas generan).

Las dos visiones cuentan con defensores en la literatura. Los minimalistas advierten que la paz no debe convertirse en sinónimo de todas las cosas buenas. En su concepto, mezclar las agendas de la paz y del desarrollo genera problemas de eficacia (¿cuándo puede concluirse que se ha logrado algo?) y de legitimidad (si la paz no trae los profundos cambios socio-económicos asociados con una "mejor" sociedad, ¿ pierde validez?).<sup>9</sup> Muchos minimalistas se aproximan de forma desencantada al debate sobre las raíces de los conflictos. Sugieren que los conflictos, que pueden tener origen en reclamaciones estructurales, suelen transformarse y en su transcurso generan intereses de naturaleza económica en su mantenimiento, que pueden llegar a dominar la agenda y las motivaciones de los combatientes.<sup>10</sup> La construcción de paz, por tanto, pasa por la eliminación de los incentivos a los que responden aquellos que derivan su bienestar y riqueza de la perpetuación de los conflictos.<sup>11</sup>

Por otro lado, los minimalistas sugieren la existencia de problemas conceptuales para la definición de la construcción de paz, pues no todo lo que es esencial para

el desarrollo lo es para la construcción de paz<sup>12</sup>, entendida aquí como el cese de hostilidades, la recuperación de los daños causados en el transcurso del conflicto –bajo la supervisión autoritativa de un tercero, si es necesario– y la instauración de los mecanismos judiciales, policiales, económicos y políticos necesarios para prevenir la reanudación de la violencia, incluyendo desincentivos para quienes se lucran del conflicto. En consecuencia, como lo ilustra el cuadro 1, la actividad de construcción de paz en una perspectiva minimalista se restringe al corto plazo. Una vez recuperada una forma pacífica e institucionalizada de solucionar los conflictos, la sociedad podrá abocarse a la agenda más amplia del desarrollo.

Los maximalistas, en cambio, sugieren que una construcción de paz para el postconflicto que no ataque problemas como la pobreza y la inequidad es insuficiente.<sup>13</sup> En palabras de Galtung, la de los minimalistas sería una paz "negativa", caracterizada por la mera ausencia de violencia.<sup>14</sup> Esta perspectiva critica la aproximación minimalista pues considera que, más que de construcción de paz, se trata de ingeniería social, dirigida a administrar los conflictos para evitar que desborden niveles manejables.<sup>15</sup> En efecto, según los maximalistas, la visión minimalista puede ser una fuente adicional de conflicto por no abordar los problemas de fondo.

Para generar una paz duradera, sugieren los maximalistas, se requiere la identificación de las principales fuentes –pasadas y potenciales– del conflicto, desde sus raíces históricas y estructurales hasta sus manifestaciones inmediatas.<sup>16</sup> La paz, según los maximalistas, "es la presencia de justicia, y la construcción de paz incluye todos los factores y fuerzas que impiden la realización de todos los derechos humanos de todos los seres humanos".<sup>17</sup> La construcción de paz, por tanto, "se enfoca en el apoyo a largo plazo a instituciones políticas, socioeconómicas y

- 
- 9 Michael Lund, "What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Peacebuilding and Charting Next Steps", Discussion Paper, prepared on the Occasion of the Tenth Anniversary of *Agenda For Peace* for the International Development Research Centre (IDRC), Ottawa, Canadá, octubre 2002.
- 10 Mats Berdal y David M. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agenda in Civil Wars*, New York, International Peace Academy, 2000.
- 11 International Peace Academy, *Policies and Practices for Regulating Resource Flows to Armed Conflict*, IPA Conference Report, Rockefeller Foundation Bellagio Study and Conference Center, Bellagio, Italia, 21-23 mayo 2002.

12 Lund, 2002, op. cit., pág.16.

13 Alejandro Bendaña, "What Kind of Peace is Being Built? Critical Assessments from the South", Discussion Paper, prepared on the Occasion of the Tenth Anniversary of *Agenda For Peace* for the International Development Research Centre (IDRC), Ottawa, Canadá, octubre 2002.

14 Johann Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilisation*, Londres, Sage, 1996.

15 Roland Paris, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", en *International Security*, vol. 22, no. 2, otoño 1997, págs. 55-56.

16 Lund, 2002, op. cit., pág. 6.

17 Bendaña, 2002, op. cit.

culturales viables y capaces de solucionar las causas estructurales del conflicto y establecer las condiciones necesarias para la paz y la estabilidad".<sup>18</sup> En palabras de Galtung, esta paz "positiva" es un equilibrio social estable en el que las nuevas disputas no escalan para convertirse en violencia y guerra.<sup>19</sup>

La tensión entre las posturas minimalistas y maximalistas se refleja en debates cotidianos, en países que emergen de conflictos. En el plano judicial, por ejemplo, escoger entre una amnistía y la persecución a fondo de los culpables de violaciones de derechos humanos representa también una decisión entre brindar estabilidad inmediata al nuevo régimen protegiendo a una minoría (una postura minimalista) a costa de la justicia y la reconciliación social plenas (un objetivo maximalista).<sup>20</sup> En el campo político, las preguntas son igual de difíciles, pues qué hacer con los perdedores y con las minorías, y cómo distribuir el poder entre las partes y entre los niveles administrativos representa uno de los grandes retos de la construcción de paz.<sup>21</sup>

¿Deberá reformarse el Estado para compartir el poder? ¿Cuánto y en qué aspectos? son algunas de las preguntas en este debate, en el que los minimalistas tienden a eliminar sólo aquellos aspectos del status quo directamente vinculables al conflicto, como una organización electoral corrupta, mientras que los

maximalistas recomendarían una reforma estatal profunda.<sup>22</sup>

Una posición intermedia parte de la evidencia empírica que asocia altos niveles de desarrollo con bajos niveles de conflicto,<sup>23</sup> por un lado, y con mayores posibilidades de superarlo, por el otro.<sup>24</sup> Así mismo, señala la relación entre crecimiento económico, por un lado, y reducción de la pobreza y disminución del riesgo de conflicto, por el otro.<sup>25</sup> Esta corriente combina el pragmatismo de los minimalistas con las advertencias de los maximalistas y ubica la reconstrucción para el postconflicto en un punto medio del continuo que va de la emergencia humanitaria a la ayuda de largo plazo para el desarrollo.<sup>26</sup> Subraya la necesidad de evitar la recurrencia del conflicto, por lo cual no se deben descuidar aquellos temas estructurales que pueden llevar a una recaída, sin comprometerse con agendas comprehensivas que generen problemas de eficacia. En otras palabras, esta corriente sugiere que la construcción de paz requiere la capacidad de diseñar programas suficientemente flexibles para abordar necesidades de emergencia a la vez que la visión para generar los fundamentos del desarrollo posterior, una vez haya sido recuperada cierta estabilidad.<sup>27</sup> La diferencia crucial de la vertiente intermedia respecto de la maximalista radica en su énfasis en la viabilidad y en su recomendación a académicos y a funcionarios de ser "estratégicos",<sup>28</sup> es decir, de reconocer los límites de los

18 Gilles Carbonnier, *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature*, Geneva, War Torn Societies Project (WSP) Occasional Paper, no.2, marzo 1998.

19 Galtung, 1996, op. cit., págs. 1-3.

20 Sobre este tema existe una copiosa literatura. Véase por ejemplo: Cristina Jayme Montiel, "Constructive and Destructive Post-conflict Forgiveness", en *Peace Review*, vol.12, no.1, 2000; Aleksandar Jokic y Abrol Fairweather, "Secession, Transitional Justice and Reconciliation", en *Peace Review*, vol. 12, no.1, 2000; John Paul Lederach, "Civil Society and Reconciliation", en Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, United State Institute of Peace, 2001; Martha Minow, "Between Vengeance and Forgiveness: South Africa's Truth and Reconciliation Commission", en *Negotiation Journal*, octubre 1998; Donna Pankhurst, "Issues of Justice and Reconciliation in Complex Political Emergencies", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no.1, marzo 1999; y Joaquín Villalobos, *Sin vencedores ni vencidos*, El Salvador, Instituto para un Nuevo El Salvador INELSA, 2000.

21 Véase por ejemplo, Günther Bächler, *Conflict Transformation Through State Reform*, The Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, octubre 2001; Ian S. Spears, "Understanding Inclusive Peace Agreements in Africa: The Problems of Sharing Power", en *Third World Quarterly*, vol. 21, no.1, 2000, págs. 105-118 y Timothy Sisk, "Democratization and Peacebuilding", en Crocker et al., 2001, op. cit.

22 En este aspecto, una de las preguntas centrales es aquella referida al tipo de instituciones políticas más adecuadas para permitir la consolidación de la paz. Véase por ejemplo, Samuel Barnes, "The Contribution of Democracy to Rebuilding Post-conflict Societies", en *American Journal of International Law*, vol. 95, no. 1, enero 2001 y Caroline Hartzell, Matthew Hodie y Donald Rothchild, "Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of some Key Variables", en *International Organization*, vol. 55, no.1, invierno 2001. Hartzell (1999, op. cit.), por ejemplo, sugiere que el proporcionalismo electoral y la autonomía territorial pueden ser las instituciones democráticas más indicadas para la institucionalización de la paz. Véase también P. Harris, y B. Reilly (eds.), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Handbook Series 3, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 1998.

23 Gurr, Marshall y Khosla, op. cit., 2000.

24 Michael W. Doyle y Nicholas Sambanis, "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis", en *American Political Science Review*, vol. 94, no.4, diciembre 2000.

25 Paul Collier y Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Washington, The World Bank Development Research Group, 2000.

26 Nat Colletta, Michelle Cullen y Johanna Mendelson, *Conflict Prevention and Post Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects*, París, Unidad de Postconflicto del Banco Mundial, abril 20-21, 1998, pág. 3.

27 Colletta, 1998, op. cit., pág. 3.

28 Doyle y Sambanis, 1999, op. cit.

recursos, dosificar los esfuerzos y escoger el área de intervención. En vez de ir a las raíces de los conflictos, algunos exponentes de esta vertiente, por ejemplo, sugieren que puede bastar con un énfasis en buen gobierno (*governance*) y con la instauración de mecanismos para la solución pacífica de disputas.<sup>29</sup> En el plano judicial, Sudáfrica representa una opción intermedia, pues convocó una Comisión de la Verdad que no tendría efectos judiciales para

quienes admitían sus crímenes, y logró así un compromiso entre la necesidad de establecer la verdad y el riesgo de alienar los miembros del antiguo régimen.<sup>30</sup> En suma, la meta de una posición intermedia es “nutrir” la paz,<sup>31</sup> por medio de la instalación o restauración de los mecanismos sociales, económicos y políticos necesarios para sostenerla, evitando recrear aquello que pudo causar el conflicto, sin desbordar los límites de lo viable.

### Cuadro 1. Interpretaciones de la construcción de paz

	Visión maximalista	Visión minimalista	Visión intermedia
Definición de paz	Paz es justicia y bienestar para todo/as.	Paz consiste en cese de hostilidades entre las partes y adopción de medidas para evitar recaer en el conflicto.	Paz, para ser duradera, requiere de cese de hostilidades y de suficientes bases sociales y económicas para evitar una recaída y sentar las bases para el desarrollo posterior.
Contenido de la actividad de construcción de paz	Remoción de secuelas del conflicto y reformas institucionales y estructurales de fondo (incluyendo reformas del Estado y del sistema económico).	Reparación de secuelas directas del conflicto (e.g. reconstrucción de infraestructura, retorno de refugiados, remoción de minas) y eliminación de incentivos para la continuación del conflicto (e.g. control de minas de diamantes, tráfico de narcóticos)	Reparación de secuelas del conflicto y reformas estructurales “estratégicas” (e.g. sistema electoral, administración de justicia, buen gobierno y mecanismos de resolución pacífica de disputas) para “nutrir” la paz.
Plazo	Largo	Corto	Mediano, aprovechando la “ventana de oportunidad”.

29 Henning Haugerudbraaten, “Peacebuilding: Six Dimensions and Two Concepts”, en *African Security Review*, vol. 7, no. 6, 1998, págs. 17-26.

30 Tampoco una opción intermedia está exenta de riesgos. A fuerza de evitar antagonizar a una de las partes del conflicto, corre el riesgo de dejar a todos insatisfechos, sembrando así la inconformidad generalizada en vez de comprometer por lo menos a una de las partes con la paz. Agradezco este comentario a Carlo Nasi.

31 Fen Osler Hampson, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*, Washington, United States Institute of Peace, 1996.

## ¿Cuándo empieza, cuándo termina?

A las diferencias sobre el contenido y la orientación de la actividad para la construcción de paz, se suma la discusión acerca del momento apropiado en el que debe dársele inicio y aquel en el que puede darse por concluida. Con base en la experiencia de varios países (como El Salvador, Guatemala y Sudáfrica), hoy existe acuerdo acerca de que tanto las actividades dirigidas específicamente a la superación de las secuelas del conflicto, como aquellas tendientes al desarrollo de las bases sociales y económicas para una paz duradera deberían iniciarse *antes* del fin de las hostilidades.<sup>33</sup> Así, serán más efectivas y podrán reforzarse mutuamente. Un suplemento a la *Agenda para la Paz*, publicado en 1995, es consecuente con este consenso y sugiere que la construcción de paz es pertinente en el conflicto y en el postconflicto.<sup>34</sup> En resumen, existe acuerdo acerca de que mientras el postconflicto es aquel período de tiempo que se inicia con el cese de hostilidades entre las partes previamente enfrentadas, la construcción de paz prepara el terreno desde mucho antes. Cuándo termina el postconflicto y, con él, la actividad de construcción de paz (para dar paso a la ayuda para el desarrollo "tradicional"), en cambio, no ha recibido una respuesta uniforme. La discrepancia en este punto se relaciona con las distintas percepciones de la construcción de paz, descritas en párrafos anteriores. Reflejando una posición minimalista, Haugerudbraaten ha sugerido que se puede dar por finalizada la actividad de construcción de paz en el momento de las primeras elecciones generales bajo el nuevo arreglo institucional, como fue el caso de Mozambique, aproximadamente a los dos o tres años del cese de hostilidades.<sup>35</sup> Paris, sin embargo, recomienda un período de siete a diez años, hasta el segundo proceso electoral.<sup>36</sup> Un maximalista puro argumentaría que el propósito de la construcción de paz es más ambicioso que la familiarización con nuevas reglas políticas, por lo cual se requieren esfuerzos dirigidos al logro de metas como la eliminación de la pobreza y de la inequidad, un proceso que puede durar generaciones.<sup>37</sup>

---

32 Ibid.

33 Jenny Pearce, "Peace-Building in the Periphery: Lessons from Central America", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no.1, febrero 1999.

34 ONU, 1995, op. cit.

35 Haugerudbraaten, 1998, op. cit., págs. 17-26.

36 Roland Paris, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", en *International Security*, vol. 22, no. 2, otoño 1997.

37 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y UNESCO, *Peace, Security and Conflict Prevention - SIPRI - UNESCO Handbook*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

De nuevo, una posición intermedia recoge el imperativo de aumentar las probabilidades para la estabilidad de la paz, por un lado, y el de prevenir problemas de eficacia y legitimidad, por el otro. En ese sentido, aquí se propone que la construcción de paz se debe iniciar antes de que cesen las hostilidades y que culmina (y con ella, el período de postconflicto) cuando una sociedad 1) se ha recuperado del daño físico causado en el transcurso del conflicto (medido, por ejemplo, en niveles de reconstrucción), 2) ha aprendido a jugar bajo nuevas reglas políticas y económicas (medido, por ejemplo, en realización regular de elecciones con participación de antiguas contrapartes y transferencia y distribución pacífica del poder político) y 3) ha sanado sus heridas, individuales y colectivas, de tal manera que haya una expectativa generalizada (a nivel nacional e internacional) de que las diferencias que persistan no van a exacerbarse hasta el punto de recaer en el conflicto violento.

## Determinantes de la actividad de construcción de paz y de su efectividad

En la práctica, la construcción de paz no es sólo asunto de matices ni se basa necesariamente en los méritos normativos de las distintas interpretaciones. Se relaciona también con factores como 1) la *naturaleza del conflicto* (por ejemplo su duración,<sup>38</sup> los asuntos en juego –si se trata de un conflicto de identidades o de recursos– y el grado de debilitamiento del Estado), 2) las *circunstancias* en las que cesan las hostilidades (victoria militar de una de las partes, negociación entre iguales, negociación entre desiguales, intervención externa o agotamiento)<sup>39</sup> y, si se llega a una resolución negociada, el tipo de acuerdo alcanzado<sup>40</sup>, y 3) el interés estratégico y la participación de la *comunidad internacional* en la solución del conflicto y en los esfuerzos de construcción de paz. La particular combinación de circunstancias resultante de estos factores limita y determina en buena medida el campo de acción y la orientación de la actividad de construcción de paz. Por tanto, es preciso recalcar que la construcción de paz no es una actividad neutral desde el punto de vista político y que

---

38 Doyle y Sambanis, 2000, op. cit.

39 Roy Licklider, "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993", en *American Political Science Review*, vol. 89, no. 3, septiembre 1995. Lund, 2002, op.cit.; Doyle y Sambanis, 2000, op. cit.

40 Hampson, 1996, op. cit.

incluye una negociación sobre las causas del conflicto y la mejor manera de solucionarlo.<sup>41</sup>

### Naturaleza del conflicto

Según el Banco Mundial, "la construcción de paz requiere que se conozcan y se aborden las causas del conflicto".<sup>42</sup> Sin embargo, diversos estudios apuntan a que las causas de los conflictos se transforman y que, por tanto, no hay una relación necesaria entre aquello que desató un conflicto y aquello que lo mantiene y contribuye a su perpetuación.<sup>43</sup> Según Doyle y Sambanis (2000), quienes realizaron un estudio comparativo de más de cien conflictos, la construcción de paz se facilita cuando los conflictos no giran en torno a identidades étnicas o nacionales.<sup>44</sup> De igual manera, países que dependen poco de la extracción de recursos naturales tienen mayor probabilidad de éxito en la construcción de paz, pues los conflictos en países ricos en determinado recurso tienden a girar en torno a él. En palabras de Doyle y Sambanis (2000), "la guerra se reanudará si las utilidades esperadas son mayores que las utilidades esperadas de la paz" o donde los costos del conflicto para los actores con mayor capacidad de voto son inferiores a los costos percibidos de la paz. En consecuencia, la capacidad de controlar el flujo de recursos hacia los combatientes se constituye en uno de los principales determinantes de la efectividad de la construcción de paz.<sup>46</sup> Finalmente, los conflictos de bajo costo (medido en muertes y desplazamientos)<sup>47</sup> se asocian con mayor efectividad de la construcción de paz, pues el bajo costo disminuye las barreras sociales y sicológicas a la construcción de paz.<sup>48</sup> Por otro lado, tanto Doyle y Sambanis (2000) como Mason y Fett (1996) concluyen que entre mayor sea la duración de un conflicto, mayor será la probabilidad de que se resuelva por medio de un acuerdo (debido al agotamiento de las partes) y mayor la probabilidad de que sea efectiva la construcción de paz.<sup>49</sup>

Un aspecto relacionado con la pregunta acerca de la naturaleza del conflicto es el grado de colapso o capacidad del Estado. Muchas veces, como resultado de los conflictos, los Estados colapsan, son objeto de una fuerte competencia por el control del territorio y por la legitimidad por parte de los grupos rebeldes o, por lo menos, se encuentran seriamente debilitados.<sup>50</sup> La consecuencia para la construcción de paz es significativa, pues se trata de la institución central para canalizar la ayuda humanitaria hacia la sociedad en recuperación del conflicto.<sup>51</sup> En cierta forma, la existencia de un Estado –aunque sea débil– y su aparato institucional es un prerequisito para iniciar las actividades de construcción de paz y de desarrollo para el postconflicto. En consecuencia, entre menor sea el grado de deterioro estatal, mayor la posibilidad de contar con las herramientas y canales institucionales para gestionar y orientar la actividad y la asistencia para la construcción de paz. Es pertinente, sin embargo, una voz de cautela: cuando el Estado mismo ha sido una fuente significativa del conflicto por medio de un sistema de exclusión sistemática de sectores importantes de la población, su mantenimiento podrá minar las posibilidades de la consolidación de paz.<sup>52</sup> El dilema, por tanto, apunta a cómo diseñar un Estado en el que antiguos enemigos puedan trabajar conjuntamente, por lo menos sin recurrir a la violencia.<sup>53</sup>

### Circunstancias en las que termina un conflicto

Los conflictos pueden terminar de muchas formas, incluyendo las victorias militares, los empates militares (caso El Salvador), el agotamiento de las partes (caso Angola), la secesión (caso Timor Oriental) o la intervención externa (caso antigua Yugoslavia). Según Licklider, la mayoría de las guerras civiles terminan en victorias militares, pero los acuerdos negociados entre las partes para poner fin a las hostilidades son un fenómeno común (representan un cuarto de los casos que examinó).<sup>54</sup> Sin embargo, los acuerdos negociados son difíciles de alcanzar y, una vez se logren, tienen una alta probabilidad de

41 W. Kühne (ed.), *Winning the Peace: Concepts and Lessons Learned of Post-conflict Peacebuilding*. Report from an International Workshop, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 4-6 julio 1996.

42 World Bank Post Conflict Unit, 1999, op. cit. pág. 14.

43 Collier y Hoeffler, 1998, op. cit.; David Malone y Mats Berdal, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, New York, Boulder, Lynne Rienner Publishing; Ottawa, IDRC, 2000.

44 Doyle y Sambanis, 2000, op. cit.

45 Ibid.

46 International Peace Academy, 2002, op. cit.

47 Doyle y Sambanis, 2000, op. cit., pág. 795.

48 Ibid., pág. 780.

49 Doyle y Sambanis, 2000, op. cit.; Mason y Fett, 1996, op. cit.

50 Lionel Cliffe y Robin Luckham, "Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 1, 1999.

51 Hartzell y Rothchild, 2001, op. cit., pág. 185.

52 Cliffe y Luckham, 1999, op. cit. y Pearce, 1999, op. cit.

53 Bächler, 2001, op. cit.; Licklider, 1995, op. cit., pág. 684.

54 Ibid.

colapsar (especialmente en el caso de conflictos étnicos).<sup>55</sup> Dicho en otra forma, los conflictos suelen ser cílicos.<sup>56</sup> Ello explica la atención que los acuerdos y sus posibilidades de éxito o fracaso han recibido en la literatura sobre la construcción de paz. Como señalan Doyle y Sambanis, la probabilidad de éxito de la construcción de paz es mayor cuando los conflictos terminan en un acuerdo.<sup>57</sup> Sin embargo, teniendo en cuenta la advertencia de Licklider, es el tipo de acuerdo, más que su firma en sí, así como la previsión de especificar los pasos para traducir un acuerdo en un paquete de compromisos de implementación, lo que determina la efectividad de la construcción de paz.<sup>58</sup> Holiday y Stanley, por ejemplo, sugieren que acuerdos muy específicos o muy generales, así como un grado alto de división interna de las partes negociadoras, contribuyen a dificultar la implementación de los acuerdos y, con ella, la construcción de una paz duradera.<sup>59</sup> En el último punto, la posible injerencia de saboteadores (*spoilers*), "líderes o grupos que creen que la paz que emerge de las negociaciones amenaza su poder, cosmovisión e intereses y utilizan la violencia para impedirla" refleja un esfuerzo insuficiente por generar apoyo entre las facciones para el acuerdo.<sup>60</sup>

Como resultado, Hartzell y Hartzell, Hodie y Rothchild, con base en estudios comparativos, encontraron que sólo los acuerdos extensamente institucionalizados—que aporten garantías institucionales a las partes—tienen probabilidad de ser estables.<sup>61</sup> De nuevo, ello apunta a la importancia de contar con un mínimo institucional en la forma de organizaciones estatales con capacidad de servir de canales y garantes para la implementación de los acuerdos<sup>62</sup> (aún cuando esto plantea el dilema respecto de cuáles aspectos del Estado conviene mantener y cuáles reformar o eliminar, para alejar la posibilidad de que se reanuden los conflictos). En suma, la literatura indica que la efectividad

de la construcción de paz será mayor donde los conflictos cesen por medio de un acuerdo que incluya a todas las partes relevantes, que provea garantías a las partes en conflicto, que especifique los requisitos, compromisos y pasos que se darán hacia la implementación y que cuente con respaldo institucional.

## Participación internacional

En el contexto de la actividad de construcción de paz en los años noventa se destaca la preponderante presencia internacional, en forma de países específicos, entidades multilaterales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Un factor explicativo de ese protagonismo internacional en la resolución de conflictos intraestatales es el fin de la Guerra Fría, que eliminó los incentivos de los poderes hegemónicos para medir sus fuerzas en escenarios estratégicos y liberó una serie de recursos necesarios para apoyar la finalización de los conflictos.<sup>63</sup> Esto se conjugó con que, en el contexto de una brecha económica creciente entre países industrializados y países en vías de desarrollo, sólo las agencias internacionales y algunos gobiernos tienen la capacidad financiera de asumir la responsabilidad de la reconstrucción.<sup>64</sup> La presencia internacional en los países en conflicto en los años noventa, ha tomado distintas formas, principalmente la intervención directa para poner fin a las hostilidades (de tipo militar y político diplomático), la mediación para la solución de los conflictos, la verificación de los acuerdos alcanzados y, finalmente, el desembolso de fondos de emergencia y para la reconstrucción.<sup>65</sup>

En términos generales, parece positivo el balance de la participación internacional en la construcción de la paz. Hampson encontró que la intervención extensiva de terceros internacionales en las negociaciones y en la implementación de los acuerdos es favorable al éxito de los mismos.<sup>66</sup> Así lo demuestran, en su criterio, los casos de El Salvador, Guatemala y Mozambique. Doyle y Sambanis encontraron que la disponibilidad de asistencia de las

55 Ibid, véase también Roy Licklider, "Obstacles to Peace Settlements", en Crocker, Hampson y Aall, 2001, op. cit.

56 The World Bank, Post Conflict Unit, 1998, op. cit. pág. 18.

57 Doyle y Sambanis, 2000, op. cit., págs. 785, 789.

58 Hampson, 1996, op. cit.

59 David Holiday y William Stanley, "Building the Peace: Preliminary Lessons from El Salvador", en *Journal of International Affairs*, vol. 46, no. 2, invierno 1993.

60 Stephen John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes", en *International Security*, vol. 22, no. 2, otoño 1997, pág. 5.

61 Hartzell, 1999, op. cit.; Hartzell, Hodie y Rothchild, 2001, op. cit.

62 Bächler, 2001, op. cit.

63 Hampson, 1996, op. cit.

64 Pearce, 1999, op. cit.

65 The World Bank Post Conflict Unit, "Post Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank", Washington D.C., The World Bank, 1998, pág. 20.

66 Hampson, 1996, op. cit.

Naciones Unidas se relaciona positivamente con el éxito de la construcción de paz.<sup>67</sup> De igual manera, Walter y Holiday y Stanley sugieren que la presencia y la verificación por parte de un poder externo son cruciales para ofrecer las garantías (especialmente de seguridad) a los beligerantes desmovilizados y así asegurar la estabilidad de la paz.<sup>68</sup> Por otro lado, con respecto a la ayuda externa de los países para apoyar procesos de construcción de paz, Doyle y Sambanis encontraron que la probabilidad de éxito de la actividad para la construcción de paz es mayor en un contexto internacional que pone cuantiosos recursos a disposición de la superación de los conflictos.<sup>69</sup> Uvin añade que la ayuda externa genera incentivos importantes para la paz, pues permite influir en el comportamiento de actores clave y condicionarlo –especialmente de aquellos con capacidad de veto sobre el proceso como los militares, los gobiernos y los rebeldes (posibles saboteadores o *spoilers*)<sup>70</sup> – así como modificar las capacidades de los actores (apoyando grupos sociales propaz, programas de desmovilización y acceso al sistema legal para grupos marginados).<sup>71</sup>

A pesar del impacto positivo de la ayuda en las posibilidades de construcción de paz, Forman y Patrick advierten que, en el caso de muchos actores internacionales, el paso del compromiso al desembolso efectivo de recursos ha sido difícil.<sup>72</sup> En muchas oportunidades, las “buenas intenciones” no se han materializado, lo que ha dejado incompleta la labor de construcción y reconstrucción. En ello ha incidido la disponibilidad de recursos totales– menor entre más países compitan por ella– así como la importancia estratégica de los países para las grandes potencias internacionales. En consecuencia, Green y Ahmed advierten que los países que

acaban de salir de un conflicto disponen de una “ventana de oportunidad” –un período de tiempo determinado– durante el cual se combina la disposición y el interés de la comunidad internacional de financiar la reconstrucción<sup>73</sup> con la expectativa y la voluntad de los actores domésticos para realizar los cambios necesarios para permitir que la paz se consolide o el conflicto se reanude.<sup>74</sup> Es también durante este período que la ayuda es más eficiente.<sup>75</sup> Aún cuando se materializa, la participación internacional puede generar efectos adversos a la construcción de paz. Como advierte Lund, existe la posibilidad de que los funcionarios involucrados en la construcción de paz local se conviertan en los “trabajadores sociales” de un sistema mundial cada vez más inequitativo, apenas paliando sus efectos perniciosos.<sup>76</sup> Pearce comparte su escepticismo y añade que la intervención internacional, a la vez que contribuye a la recuperación de la paz, puede generar dependencia y relevar de sus responsabilidades a los actores domésticos, en los países que emergen del conflicto.<sup>77</sup> Esta advertencia es aplicable, en especial, al trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que pueden estar fomentando involuntariamente la dependencia y la evasión de sus responsabilidades por parte de las autoridades locales, en vez de generar las dinámicas para apoyar el protagonismo local en la construcción de paz.<sup>78</sup> Finalmente, la participación internacional en la resolución de conflictos no está exenta de tensiones. Una de ellas se refiere a la pregunta de los límites de la soberanía de los Estados en conflicto y los alcances aceptables de la intervención internacional. Casos como Ruanda –país considerado símbolo del fracaso reciente más contundente de la acción de la comunidad internacional, pues esta no previno el genocidio étnico que en 1994 cobró la vida de 800.000 personas en sólo cien días<sup>79</sup>– han puesto esta pregunta sobre el tapete, especialmente

67 Doyle y Sambanis, 2000, op. cit.

68 Barbara Walter, “Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratisation, and Commitment to Peace”, en *International Security*, vol. 24, no. 1, verano 1999 y Holiday y Stanley, 1993, op. cit. Para un resumen de los pasos que debe dar la comunidad internacional en la reconstrucción postconflicto véase Nicole Ball, “The Challenge of Rebuilding War Torn Societies”, en Crocker, Hampson y Aall, 2001, op. cit.

69 Doyle y Sambanis, 2000, op. cit., págs. 785, 786, 789.

70 Stephen John Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes”, en *International Security*, vol. 22, no. 2, otoño 1997.

71 Peter Uvin, *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict*, París, Organisation for Economic Cooperation Development (OECD), 1999.

72 Shepard Forman y Patrick Stewart, *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery*, London, Lynne Rienner Publishers, 2000.

73 Collier, 2002, op. cit.

74 Collier, 2002, op. cit.

75 Collier, 2002, op. cit., pág. 4.

76 Lund, 2002, op. cit., pág. 10.

77 Pearce, 1999, op. cit.

78 Goodhand y Lewer, 1999, op. cit.

79 Datos de United Nations Human Rights Council

(<http://www.unitedhumanrights.org>), consultado 6 de abril, 2003. Para una crítica del papel de las Naciones Unidas en el caso de Rwanda ver también Alan J. Kuperman, “Rwanda in Retrospect”, en *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, ene/feb, 2000 y Michael Barnett, *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

cuando la población de un país se encuentra en inminente riesgo (de exterminio o desplazamiento, por ejemplo). Frente a esta pregunta, una comisión designada por el gobierno del Canadá adoptó en diciembre del 2001, una de las posturas más firmes a favor de limitar la soberanía estatal.<sup>80</sup> Apuntando a la "responsabilidad de proteger" que le cabe a la comunidad internacional, la comisión recomendó al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas que "los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de las catástrofes evitables [...] pero cuando no tienen la voluntad o son incapaces de hacerlo, esa responsabilidad recae en la comunidad más amplia de Estados".<sup>81</sup> Fruto de una severa autocrítica de la actividad de construcción de paz durante la década de los noventa y hoy considerado un hito en la redefinición de la labor internacional frente a los conflictos internos de los países, este documento, por tanto, sugiere que, en casos extremos, debe prevalecer la obligación de la comunidad internacional de proteger a las personas sobre la soberanía de los Estados nacionales. Un llamado similar a una acción preventiva más asertiva por parte de la comunidad internacional resultó del Reporte del Panel de las Naciones Unidas sobre Operaciones de Paz, dirigido por el algeriano Lakhdar Brahimi (conocido como el *Reporte Brahimi*) y comisionado por el Secretario General de la ONU.<sup>82</sup> También, como respuesta a deficiencias percibidas en el accionar de esta organización cuando se vio enfrentada a crisis de magnitud durante los años noventa, este reporte recomienda cambios administrativos y operativos internos para optimizar y agilizar su capacidad de despliegue. Entre ellos se encuentra la necesidad de contemplar el uso de fuerza en determinadas situaciones, con el propósito de servir como factor de disuasión creíble que contribuya a parar el conflicto. Ambos documentos, por lo tanto, constituyen esfuerzos por extraer lecciones de la experiencia reciente de la comunidad internacional en la actividad de construcción de paz. Más notablemente, apuntan a una transformación hacia un rol más activo en la actividad de

las grandes organizaciones internacionales, aún a expensas de la soberanía de los Estados en conflicto.<sup>83</sup> Una segunda tensión que plantea el papel de la comunidad internacional en cuanto a la construcción de paz se refiere a los mensajes contradictorios que reciben los países que emergen de conflictos: por un lado, enfrentan la necesidad de realizar ajustes macroeconómicos y, por el otro, de asegurar la estabilidad del postconflicto, evitando arriesgar el precario equilibrio. Paris aporta la visión más crítica.<sup>84</sup> Según este autor, la agenda económica oculta de la ayuda internacional para los países en conflicto –orientada por los valores de la expansión y consolidación global de la democracia de mercado– refleja y es presa de una posición hegemónica de los donantes que aboga por un determinado modelo económico global.<sup>85</sup> En este sentido, este autor propone un debate más crítico sobre el proceso de generación de las listas de temas claves del postconflicto.

Llama la atención que una de las respuestas a este dilema se genere precisamente en el seno del Banco Mundial, organización que ha abogado por el tipo de reformas macroeconómicas aludidas. Coletta et. al., por ejemplo, recalcan la complejidad de la reestructuración macroeconómica en un contexto de postconflicto y admiten que "las frágiles condiciones políticas y sociales endémicas de las sociedades en guerra complican el uso de métodos tradicionales de ajuste estructural".<sup>86</sup> Advierten que el ajuste puede exacerbar el conflicto o crear nuevas disparidades, por lo que es importante aliviar deudas y hacer graduales los recortes de presupuesto.<sup>87</sup> En ese sentido, Addison y Murshed plantean la posibilidad de conceder alivios de deuda externa a los países con el propósito de liberar recursos para "comprar paz" (por medio de transferencias de recursos de los gobiernos a los

80 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), 2001.

81 Ibid, pág. viii.

82 Organización de las Naciones Unidas, "Report of the Panel on United Nations Peace Operations", A/55/305 - S/2000/809, 2000.

83 Las recomendaciones dan pie a nuevas controversias, como lo ilustra el debate en torno a la intervención preventiva de los Estados Unidos en Iraq iniciada en marzo del 2003. Adelantada en nombre de la liberación del pueblo iraquí de un régimen opresor, la intervención responde también a motivos como el control de las existencias petroleras de la zona, apuntando así al aspecto económico de una intervención que no es sólo humanitaria.

84 Paris, 1997, op. cit.

85 Según la Unidad de Postconflicto del Banco Mundial, "abordar los desequilibrios macroeconómicos a veces contradice las prioridades de la reconstrucción y la construcción de paz". Post Conflict Unit, *The Transition from War to Peace: An Overview*, Washington D. C., Banco Mundial, 1999, pág. 66.

86 Coletta et al., 1998, op. cit.

87 Ibid.

rebeldes para asegurar su aquiescencia).<sup>88</sup> Desde otra perspectiva, la disponibilidad de recursos, debido a una demora en el ajuste, puede generar la percepción de la existencia de un “dividendo de paz”, necesaria para reactivar la actividad productiva en el interior del país y fomentar la repatriación de capitales fugados a causa del conflicto.<sup>89</sup> Frente al tema, la Unidad de Postconflicto del Banco Mundial, ha dicho que “la estabilidad política debería prevalecer sobre la eficiencia económica en las estrategias para la reconstrucción postconflicto para recuperar la confianza de inversionistas y consumidores y evitar que se reanude el conflicto”.<sup>90</sup> Queda planteada, de todas formas, la pregunta acerca de la compatibilidad de agendas tan disímiles, como otro de los difíciles retos de la construcción de paz.

## Conclusiones

Un rasgo común de la incipiente literatura sobre la construcción de paz ha sido su escasa evaluación.<sup>91</sup> Por tanto, varios de los puntos anotados emergen de contextos específicos y conviene cuestionar la posibilidad de generalizar sus hallazgos y recomendaciones. Sin embargo, quedan algunas lecciones acerca de las difíciles decisiones y preguntas que esperan a los países en procesos similares, así como del margen de maniobra del que dispondrán, dado su particular punto de partida (marcado por la naturaleza de su conflicto, la forma en la que este termina y el interés de la comunidad internacional en apoyar la construcción de paz).

Las lecciones son de particular relevancia para el caso colombiano. A pesar de los rasgos específicos del conflicto colombiano (entre otros, su larga duración, la diversidad de sus actores y la magnitud del negocio ilegal que lo alimenta), esta sociedad cuenta con la ventaja de poder aprender de la experiencia de otros países. Deberá plantearse muchas de las mismas preguntas, y sus posibilidades de solución estarán circunscritas por varios de los factores mencionados. También aquí, por ejemplo, la discusión sobre el tipo de paz que se busca (minimalista,

intermedia o maximalista) y las posibilidades de la actividad de construcción estarán enmarcadas por la evolución del conflicto, la forma en la que se resuelva y el tipo de presencia internacional. Sin embargo, en palabras de Mwalimu Julius K Nyerere, el legendario y ya fallecido líder africano, planear es escoger (“*to plan is to choose*”), y es esa, probablemente, una de las principales lecciones que emergen de la literatura reseñada. Como se ilustró, el continuo conflicto-a-paz empieza en pleno conflicto y los determinantes de la efectividad de la construcción de paz sirven como señales de hacia dónde dirigir el esfuerzo por anticipar, identificar y abordar los retos de la construcción de paz para el postconflicto en Colombia. En ese sentido, además de una recomendación normativa que brinda esperanza, preparar el postconflicto desde ahora sienta una agenda y puede incrementar la probabilidad de su éxito.

## Bibliografía

Addison, Tony y Murshed, S. Mansoob, “Debt Relief and Civil War”, aceptado para publicación en *Journal of Peace Research*, vol. 40, no. 2 o 3, 2003.

Ahmed, Ismail y Green, Reginald Heribold, “Rehabilitation, Sustainable Peace and Development: Towards Reconceptualisation”, en *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 1, 1999.

Azam, J. P., Bevan, D., Collier, P., Dercon, S., Gunning, J. y Pradhan, S., *Some Economic Consequences of the Transition from Civil War to Peace*, Washington D.C., Banco Mundial, 1994.

Ball, Nicole, “The Challenge of Rebuilding War Torn Societies”, en Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, United States Institute of Peace, 2001.

Barnes, Samuel, “The Contribution of Democracy to Rebuilding Post-conflict Societies”, en *American Journal of International Law*, vol. 95, no. 1, enero 2001.

Barnett, Michael, *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

Bächler, Günther, *Conflict Transformation Through a State Reform*, The Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, octubre 2001.

88 Tony Addison y Mansoob Murshed, “Debt Relief and Civil War”, aceptado para publicación en el *Journal of Peace Research*, vol. 40, no. 2 o 3, marzo o mayo 2003.

89 J. Azam et al., *Some Economic Consequences of the Transition from Civil War to Peace*, Washington D. C., Banco Mundial, 1994.

90 The World Bank Post Conflict Unit, 1999, op. cit., pág. 210.

91 Lund, 2002, op. cit., pág. 12.

- Bendaña, Alejandro, "What Kind of Peace is Being Built? Critical Assessments from the South", Discussion Paper, prepared on the occasion of the tenth anniversary of Agenda For Peace for the International Development Research Centre (IDRC), Ottawa (Canadá), octubre 2002.
- Carbonnier, Gilles, *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature*, Ginebra, The War-Torn Societies Project, Occasional Paper, no. 2, 1998.
- Cliffe, Lionel y Luckham, Robin, "Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 1, 1999, págs. 27-50.
- Colletta, Nat, Cullen, Michelle y Mendelson, Johanna, *Conflict Prevention and Post Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects*, París, Unidad de Postconflicto del Banco Mundial, 20-21 de abril, 1998.
- Collier, Paul y Hoeffler, Anke, *Greed and Grievance in Civil War*, Development Research Group (DECRG), World Bank, 2000.
- Collier, Paul, *Aid, Policy and Growth in Post-conflict Countries*, Development Research Group (DECRG), World Bank, CPR Dissemination Notes, no. 2, 2002.
- Doyle, Michael W. y Sambanis, Nicholas, "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis", en *American Political Science Review*, vol. 94, no. 4, 2000, págs. 779-801.
- Forman, Shepard y Patrick, Stewart, *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery*, London, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Galtung, Johann, *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilisation*, Sage, London, 1996.
- Goodhand, Jonathan y Lewer, Nick. "Sri Lanka: NGOs and Peace-Building in Complex Political Emergencies", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 1, febrero 1999, págs. 69-86.
- Gurr, Ted Robert, Marshall, Monty G. y Khosla, Deepa, *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-determination Movements and Democracy*, College Park, M.D., Center for International Development and Conflict Management (CIDCM), University of Maryland, 2000.
- Harris, P. y Reilly, B. (eds.) *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Handbook Series 3. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Stockholm, Sweden, 1998.
- Haugerudbraaten, Henning, "Peacebuilding: Six Dimensions and Two Concepts", en *African Security Review*, vol. 7, no. 6, 1998, págs. 17-26.
- Herbold, Reginald y Ahmed, Ismail, "Rehabilitation, Sustainable Peace and Development: Towards Reconceptualisation", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 1, febrero 1999, págs. 189-206.
- Hampson, Fen Osler, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*, United States Institute of Peace, 1996.
- Hartzell, Caroline, "Explaining the Stability of Negotiated Settlements to Intrastate Wars", en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, no. 1, 1999, págs. 3-22.
- Hartzell, Caroline, Hodie, Matthew y Rothchild, Donald, "Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables", *International Organization*, vol. 55, no. 1, invierno 2001, págs. 183-208.
- Holiday, David y Stanley, William, "Building the Peace: Preliminary Lessons from El Salvador", en *Journal of International Affairs*, vol. 46, no. 2, invierno 1993, págs. 415-438.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre (IDRC), 2001.
- International Peace Academy, *Policies and Practices for Regulating Resource Flows to Armed Conflict*, IPA Conference Report, Rockefeller Foundation Bellagio Study and Conference Center, Bellagio, Italia, 21-23 mayo 2002.Jayne Montiel, Cristina, "Constructive and Destructive Post-conflict Forgiveness", en *Peace Review*, vol. 12, no. 1, 2000.
- Jeong, Ho-Won (ed.), *The New Agenda for Peace Research*, Brookfield, Ashgate Publishing Company, 1999.
- Jokic, Aleksandar y Fairweather, Abrol, "Secession, Transitional Justice and Reconciliation", en *Peace Review*, vol. 12, no. 1, 2000.

Kühne, W. (ed.), *Winning the Peace: Concepts and Lessons learned of Post-conflict Peacebuilding*, Report from an International Workshop, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Alemania, 4-6 julio 1996.

Kuperman, Alan J., "Rwanda in Retrospect", en *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, ene/feb, 2002.

Lederach, John Paul, "Civil Society and Reconciliation", en Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, United State Institute of Peace, 2001.

Licklider, Roy, "Obstacles to Peace Settlements", en Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, United State Institute of Peace, 2001.

Licklider, Roy, "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993", en *American Political Science Review*, vol. 89, no. 3, 1995.

Lund, Michael, "What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Peacebuilding and Charting Next Steps", Discussion Paper, prepared on the occasion of the tenth anniversary of Agenda For Peace for the International Development Research Centre (IDRC), Ottawa (Canadá), octubre 2002.

Malone, David y Berdal, Mats, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, New York, Boulder, Lynne Rienner Publishing, Ottawa, IDRC, 2000.

Mason, T. David y Fett, Patrick J., "How Civil Wars End: A Rational Choice Approach", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, no. 4, diciembre 1996, págs. 546-568.

Minow, Martha, "Between Vengeance and Forgiveness: South Africa's Truth and Reconciliation Commission", en *Negotiation Journal*, octubre 1998, págs. 319-355.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Report of the Secretary-General Boutros Boutros-Ghali, United Nations GA and SC, A/47/277, S/24111, 17 junio 1992. ([www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html))

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, 3 de enero de 1995. ([www.un.org/Docs/ SG/agsupp.html](http://www.un.org/Docs/ SG/agsupp.html))

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305 - S/2000/809, 2000.

Pankhurst, Donna, "Issues of Justice and Reconciliation in Complex Political Emergencies", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 1, marzo 1999.

Paris, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", en *International Security*, vol. 22, no. 2, otoño 1997, págs. 54-89.

Paris, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", en *International Security*, vol. 26, no. 2, otoño 2001, págs. 87-102.

Pearce, Jenny, "Peace-Building in the Periphery: Lessons from Central America", en *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 1, febrero 1999, págs. 51-69.

Sisk, Timothy, "Democratization and Peacebuilding", en Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, United State Institute of Peace, 2001.

Spears, Ian S., "Understanding Inclusive Peace Agreements in Africa: The Problems of Sharing power", en *Third World Quarterly*, vol. 21, no. 1, 2000, págs. 105-118.

Stedman, Stephen John, "Spoiler Problems in Peace Processes", en *International Security*, vol. 22, no. 2, otoño 1997, págs. 5-53.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y UNESCO, *Peace, security and conflict prevention - SIPRI - UNESCO Handbook*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

The World Bank Post Conflict Unit, *The Transition from War to Peace: An Overview*, Washington D.C., Banco Mundial, 1999.

The World Bank Post Conflict Unit, *Post Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, Washington D.C., Banco Mundial, 1998.

Uvin, Peter, *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict*, París, Organisation for Economic Cooperation Development (OECD), 1999.

United Nations Human Rights Council,  
<http://www.unitedhumanrights.org>, consultado 6 de abril, 2003.

Villalobos, Joaquín, *Sin vencedores ni vencidos*, El Salvador, Instituto para un Nuevo El Salvador INELSA, 2000.

Von Tangen Page, Michael, "The Birth of a New Discipline? Peace and Conflict Research in the New Millennium", en *Studies in Conflict and Terrorism*, no. 25, London, Centre for Defence Studies – King's College, 2002, págs. 57-65.

Walter, Barbara, "Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratization, and Commitment to Peace", en *International Security*, vol. 24, no. 1, 1999, págs. 127-155.