

La construcción de la paz como agenda de investigación-acción multipropósito: construcción de paz estratégica y transformación de conflictos

The construction of peace as a multipurpose action research agenda: Strategic peace building and conflict transformation

RAFAEL GRASA

Universitat Autònoma de Barcelona, España
rafael.grasa@uab.cat

Abstract

In order to achieve peacebuilding, research and action are necessary to develop a model in which peace is the fundamental axis. When building peace, the elimination of conflict is not the aim, since it would be practically impossible, instead the challenge is to learn to manage it, regulate it and handle it properly as a feasible goal. This model distinguishes, security and governance, implies that the main purpose is disarmament, disintegration and reintegration of combatants (DDR). In addition it requires seeking a participatory democracy, freedom away from autocracy or dictatorship. Rebuild everything that direct violence has damaged and solve the problems detonators of violence. Seek peace through the reconciliation of groups where violent conflicts took place. The goal is to build peace, giving a solution to the conflict and accepting that the vision must be changed for a positive answer. Leave the weapons and socialize good agreements useful to avoid any type of damage in our society: the construction of peace is a process that occurs progressively and in parallel with social change.

Key words: Research for peace; Disarmament; Disintegration; Reintegration

Resumen

Para llegar a la construcción de paz es necesaria la investigación y la acción, para elaborar un modelo en el que el eje fundamental sea la paz. Lo que se busca al construir la paz, no es eliminar el conflicto, lo cual sería prácticamente imposible, sino aprender a administrarlo, regularlo y gestionarlo adecuadamente. Este modelo de paz que distingue, la seguridad y gobernanza, implica que lo principal es el desarme, desintegración y reintegración de los combatientes (DDR). Además hace necesario que se busque una democracia participativa, liberarse de la autocracia o dictadura. Reconstruir todo aquello que la violencia directa haya dañado y resolver los problemas que fueron los detonadores de violencia. Buscar la paz a través de la reconciliación de los grupos donde se dieron conflictos violentos. El objetivo es construir la paz, dándole una solución al conflicto y aceptando que se debe cambiar la visión por algo positivo. Dejar las armas y socializar acuerdos que sirvan para evitar cualquier tipo de daño en nuestra sociedad, la construcción de paz es un proceso que se da progresivamente en paralelo al cambio social.

Palabras Clave: Investigación para la paz; construcción de paz; desarme; desintegración; reintegración

Al hablar de construcción de paz, en particular como producto combinado de la investigación y de la acción que permite elaborar y aplicar políticas públicas, conviene tener en cuenta lo que diferencia agenda y proceso, o, mejor aún, lo que distingue agenda cerrada e inmutable de un proceso en construcción. Una distinción, que, como veremos, es clave para, puesto que las críticas al consenso sobre la paz liberal se han centrado más en la concepción de la agenda cerrada que la del proceso en construcción.

De ahí que nos ocupemos primero de los modelos más usados en el mundo internacional, los derivados de NNUU, y luego de los vinculados a la noción de construcción de paz estratégica y la transformación de conflictos.

1. El enfoque de construcción de paz surgido en y desde las NNUU

Los modelos surgidos de la evolución y consolidación de las operaciones de construcción de paz posbélica como forma de reconstrucción de países afectados por un conflicto armado han sufrido numerosos cambios. No obstante, han evolucionado hacia un modelo cada vez más estandarizado y homogéneo, pasando del enfoque más centrado en la paz, al enfoque más centrado en el estado, y, finalmente, en el énfasis puesto en la apropiación local. En coherencia con el enfoque de paz liberal, se busca una triple transición en el post-conflicto violento: social, política y económica, de modelo de desarrollo.

Ese modelo, entendido como tipo ideal y no como caso concreto alguno, distingue cuatro ámbitos o dimensiones de intervención: a) seguridad y la gobernanza; b) democratización y participación política; c) recuperación socioeconómica, desarrollo, y, de no existir, liberalización económica; y d) reconciliación y justicia en período transicional (Doyle & Sambanis, 2006) (MacGinty, 2013). Además, cada uno de dichos ámbitos distingue múltiples actividades concretas y se planifica mediante tres fases: estabilización y diseño (vinculado a los acuerdos de paz, a hacer las paces); transición e implementación de las reformas; y, finalmente consolidación y evaluación. A continuación se analizan de manera descriptiva los principales ámbitos y algunas de sus principales reformas, representadas en el Gráfico 1.

La seguridad y la gobernanza, *la primera dimensión*, incluyen al menos tres actividades principales: el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes (DDR, a partir de ahora); la reforma del sector de la seguridad (RSS) que, en un sentido amplio, integraría desde la reforma de la policía y del ejército, hasta la de los ministerios de defensa o el servicio de inteligencia de un país; y, finalmente, la consolidación o creación de un auténtico estado de derecho, que presupone. Los procesos de DDR son centrales al ser un prerrequisito ineludible para todos los demás y para evitar el resurgimiento de la violencia directa. Son pues condición necesaria pero no suficiente de la recuperación y del desarrollo, al afrontar los principales problemas de seguridad relacionados con los combatientes y grupos armados presentes en un conflicto violento.¹ Su centralidad ha hecho que en la década inicial de los años dos mil tuvieran claro protagonismo, al afectar en

1. Se centra en acantonar a los actores armados, en registrar e inmovilizar sus armas, hasta su entrega y destrucción, y luego en reintegrarlos en la sociedad. Sus tres fases suelen tener carácter secuencial: a) acantonamiento y desarme (recogida, documentación, control y almacenamiento/eliminación de las armas y municiones); b) desmovilización; y finalmente, c) la reintegración, un proceso por el que los ex combatientes readquieren –o adquieren realmente– la condición de civiles en condiciones que se esperan plenas.

muchos conflictos a decenas de miles y a veces a centenares de combatientes y a generar gastos estimados de entre 1300 a 1500 dólares por persona desmovilizada.

Gráfico 1. Ámbitos y procesos de reforma en construcción de paz



Fuente: Mateos (2011).

Respecto del primero, DDR, cabe decir que los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) han adquirido un notable auge en los últimos años. Los actores de la construcción de la paz posbélica entienden que el DDR es un proceso principal e ineludible y que suele tener lugar en las primeras fases de la situación posbélica. El objetivo de dichos procesos es contribuir a la seguridad y a la estabilidad en contextos posconflicto para posibilitar la recuperación y el desarrollo posterior del país. El DDR pretende abordar los problemas de seguridad relacionados con los combatientes de un conflicto armado (pertenecientes bien a grupos armados de oposición, a las Fuerzas Armadas del país en cuestión e incluso a otro tipo de facciones) que, normalmente tras la consecución de un acuerdo de paz, deberán abandonar las armas y reinsertarse en la sociedad y en sus comunidades de origen.

El DDR se ha convertido en una práctica habitual y prioritaria de las operaciones de la construcción de la paz posbélica, por lo que existen múltiples lecciones aprendidas, con millones de excombatientes y grandes presupuestos. Entre los principales financiadores y promotores del DDR, se encuentran los organismos de las Naciones Unidas como el PNUD, el Banco Mundial, la Unión Europea, o países como Japón y Estados Unidos. Y ello sin olvidar que las ONG internacionales, los gobiernos receptores o las organizaciones locales de la sociedad civil también han tenido una participación y protagonismo importante en muchos de estos procesos.

Cuadro 1. Fases de los procesos de DDR

Los procesos de DDR se dividen en tres grandes fases, generalmente implementadas de manera cronológica y consecutiva:

- a) El desarme, que consiste en la recogida, documentación, control y eliminación de las armas (pequeñas, ligeras, pesadas, municiones o explosivos).
- b) La desmovilización, que supone la licencia oficial y controlada de combatientes activos de fuerzas insurgentes o la de fuerzas armadas u otros grupos armados.
- c) La reintegración, entendida como el proceso por el que los excombatientes adquieren la condición de civiles. Se trata esencialmente de un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce no solo individualmente, sino, sobre todo, en las comunidades.

Los debates en torno a los procesos de DDR se han incrementado también en los últimos años, apareciendo temas complejos y con múltiples perspectivas, como la desmovilización y reinserción de los menores excombatientes y el de las mujeres (a menudo más invisibilizadas y excluidas de este tipo de procesos). Han surgido también importantes dilemas a largo plazo, especialmente en lo referente a la reintegración de los excombatientes. Mientras que el desarme y en cierto modo la desmovilización pueden ser etapas más o menos concretas en el tiempo y con resultados de éxito más o menos cuantificables, la reintegración tiene que ver con cuestiones mucho más estructurales y complejas, como es el grado de inclusión social de los excombatientes en su sociedad o comunidades de origen. Los efectivos desmovilizados, en ocasiones, no solo se encuentran ante la dificultad de ser aceptados por sus comunidades o por la existencia de agravios profundos que implicarán un largo proceso de reconciliación socio-comunitaria, sino también por la inexistencia de incentivos para (re)incorporarse a la vida civil.

Respecto de la reforma del sector de seguridad, empezaremos por sostener que se trata de un sector de la construcción de paz posbélica que ha concitado un interés extraordinario en los últimos años. La reforma del sector de la seguridad (RSS) se ha convertido, en cierto modo, en la punta de lanza de la agenda de la construcción de la paz de los últimos años. De hecho, suele vincularse estrictamente al giro estado-centrista que se ha producido en la agenda de la construcción de la paz y que apuesta por la construcción del Estado y sus instituciones como forma de consolidar y garantizar la paz en un contexto posbélico.

Existe bastante consenso respecto a lo que la reforma del sector de la seguridad significa en un contexto de la construcción de la paz posbélica. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, la RSS está relacionada con la capacidad de los donantes y actores locales de «mejorar las cuestiones relacionadas con la seguridad en un sentido amplio, acorde con determinados principios y normas democráticas, tales como la transparencia y el imperio de la ley». En suma, de momento, bastará con afirmar que la reforma del sector de seguridad resulta clave en un enfoque muy basado en construir estado e instituciones, al consistir en una reforma integral, global, de la seguridad, en un sentido amplio y no sólo militar, para reducir los diferentes factores de vulnerabilidad y asegurar el pleno respeto del estado de estado de derecho.

Nos ocuparemos ahora de la *segunda dimensión del modelo*, que se centra en la democratización y la participación política. Según cada caso, puede centrarse en la liberalización política y la democratización, si se parte de una autocracia o dictadura, bien en profundizarla y ampliarla si ya existe – o existió– un sistema político razonablemente democrático, haciéndola más inclusiva y participativa², o, en el caso que nos ocupa –Colombia–, sim-

2. Pese a la gran variedad y heterogeneidad, contempla tareas como: a) reforma de la administración pública; b) descentralización; c) (re)elaboración de la Constitución y del sistema político, y fortalecimiento, incluyendo eventuales cambios, del sistema de partidos políticos; d) refuerzo de la sociedad civil y fomento de medios de co-

plemente participación política y profundización de la democracia. Supone, por tanto, la implementación de reformas que contribuyan a mejorar la democracia y profundizar la participación.

Dadas las experiencias muy dispares en las dos últimas décadas, suelen existir numerosas estrategias encaminadas a lograr este propósito: a) reformas en el funcionamiento de la administración pública; b) (re)elaboración de la constituciones; c) formación y fortalecimiento de los diversos partidos políticos; d) promoción de los derechos humanos (muy vinculada también al ámbito de la justicia transicional y de la reconciliación) y de políticas que favorezcan el enfoque de género en las diferentes reformas; e) apoyo al desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, o entre otros aspectos, el respaldo a unos medios de comunicación que sean independientes.

Ciertamente, en otros casos, los mayores esfuerzos, en otros ejemplos, han estado dedicados a la celebración de elecciones y el proceso de participación e inclusión política y social, por un lado, y al desarrollo de procesos de descentralización política, por otro. Ambos supuestos están contemplados en el ordenamiento constitucional colombiano en vigor, por lo que se trataría a lo sumo de desarrollarlos. Otra de las estrategias habituales en el terreno de la democratización ha sido el de la «descentralización»; es decir, la construcción de gobiernos locales y su coordinación con el Gobierno central.

Queda todavía un apartado por contemplar en esta segunda dimensión, la consolidación del imperio de la ley o del estado de derecho (*rule of law*), que integra principalmente la reforma del sector de la justicia y la lucha contra la corrupción. No obstante, a veces este aspecto encuentra ubicaciones diferentes: hay actores que lo sitúan claramente como parte del proceso de restablecimiento del monopolio de la violencia estatal y del funcionamiento de las principales instituciones gubernamentales (el caso de *Department for International Development* (DFID), la agencia de desarrollo británica, es el más paradigmático); hay otros que lo prefieren entender como parte del proceso de democratización y participación política. En todo caso, hemos optado por situarlo como la tercera actividad del ámbito de la seguridad y la gobernanza, pero en estrecha conexión con el ámbito de la liberalización o participación política.

Nos ocuparemos ahora de *la tercera dimensión*, la recuperación socioeconómica, y, en muchos casos, en particular en la región africana, ha comportado un fuerte componente de liberalización y reformas macroeconómicas, aunque también de satisfacción de servicios básicos y de creación de empleo. Suele incluir también temas claves para el desarrollo como la reforma agraria y/o la propiedad de la tierra, el retorno de los desplazados o la gestión de los recursos naturales y, por ende, de los recursos extractivos. Parece obvio que, tomando como ejemplo el caso de Colombia y el Acuerdo de Paz de 2016, a corto y medio plazo, los temas estarán limitados a temas como la nueva dimensión del desarrollo, concretamente, del desarrollo rural, con lo que implica problemas vinculados a tierra y territorio, y naturalmente a problemas de desigualdad y de exclusión social. Adicionalmente, tendrá especial importancia el despliegue del Estado en zonas donde ha estado plena o parcialmente ausente durante décadas, así como temas relacionados con la gestión de los recursos naturales, un asunto principal al existir importantes cantidades de materias primas y potencial para las industrias extractivas.

municación independientes; e) promoción de los derechos humanos. También, a menudo, enfoques diferenciado como políticas que favorezcan el enfoque de género o políticas e instrumentos que favorezcan la inclusión, representación, participación y apropiación de las comunidades originarias y/o étnicamente diferenciadas, de existir.

La cuarta y última dimensión es la que afecta a la reconciliación y a la justicia en períodos de transición (a menudo mal llamada «justicia transicional»). Las estrategias de la llamada justicia transicional son parte central de la construcción de la paz, al formar parte de la «doctrina» compartida por consenso que «no puede lograrse una verdadera paz sin justicia», es decir, con impunidad. El cambio fundamental al respecto se ha producido de la mano de la consolidación de la justicia penal internacional, en particular desde la existencia y entrada en vigor de la Corte Penal Internacional. En suma, la dimensión se ocupa de todos los procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad de esclarecer los abusos a gran escala realizados durante un conflicto violento para garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación. Concretamente, la reconciliación implica garantizar, mediante mecanismos judiciales y no judiciales, el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, la reparación y dignificación de las víctimas y, fruto de todo ello, garantías de no repetición.

Ejecutar esas cuatro dimensiones supone un complejo entramado de interacciones y de alianzas entre actores, al exigir la presencia de todos los actores de una sociedad (actores internos) y de muchos internacionales (externos). Entre los internos, claves en el modelo doctrinal de los últimos diez años, se distingue entre élites e instituciones políticas (de diferente alcance, según el modelo político-institucional del país y su grado de descentralización), las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales y/o étnicas, las organizaciones empresariales y otros actores, en particular los de seguridad. Entre los externos o internacionales, destacan los del sistema de Naciones Unidas, los organismos y agencias donantes, las organizaciones regionales y subregionales, organizaciones internacionales de la sociedad civil, y, finalmente, las empresas privadas.

No cabe duda que estas cuatro dimensiones, tanto entendidas como «meta-agendas» de las que derivar, en función del contexto y de los acuerdos de que se parta agendas específicas, y a su vez como procesos a medio y largo plazo para dirigir transiciones, pueden servir de directrices y guías para la elaboración de múltiples políticas públicas.

2. La construcción de paz entendida como proceso de transformación de conflictos en clave estratégica

El segundo gran modelo es el que entiende la construcción de paz como transformación de conflictos, es decir, como finalidad estratégica, orientada a cambiar las relaciones sociales y a lograr un desarrollo inclusivo y con justicia social. Se trata de un enfoque que procede de Johan Galtung (Galtung, 1998), que hunde sus raíces en la investigación para la paz, y, que, en las dos últimas décadas ha estado representado, sobre todo, por John Paul Lederach y los enfoques de la Escuela Kroc de la universidad estadounidense de Nôtre Dame.

Está muy vinculado, en ambos casos, al sustrato conceptual en que se basa el trabajo de estudiosos y prácticos en resolución de conflictos, que hemos recordado en el capítulo 1, aunque con un énfasis fuerte y adicional en la necesidad de cambiar las relaciones sociales entre los actores.

Por ello, parte de la concepción del conflicto como algo inevitable, como un tipo de interacción entre intereses de los actores, y no necesariamente como un tipo determinado de conducta. Por consiguiente, el conflicto, que se entiende como como búsqueda de objetivos que las partes consideran imposible obtener al unísono al responder a intereses

contrapuestos, es connatural al ser humano y a su organización social, por lo que se manifiesta en la dimensión intrapersonal, la interpersonal, la intra-grupal, la intergrupal y la internacional. Clave al respecto de estos enfoques de la construcción de la paz es la insistencia en el carácter dinámico, cíclico, de los conflictos, en que no siempre se manifiesta de forma visible la incompatibilidad de fondo.

El valor añadido de la transformación de conflictos estriba básicamente en subrayar el carácter de oportunidad y de proceso de todo conflicto. Por decirlo con Lederach:

[...] la transformación del conflicto es una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales, entendidos como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo. Procesos de cambio que, además, reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas (Lederach, 2003).

Dicho de otra forma, la transformación de conflictos insiste no sólo en el carácter normal y dinámico del conflicto en la sociedad sino en su naturaleza dual: puede ser destructivo, ciertamente y en grado sumo, pero tiene potencial para generar cambios sociales constructivos. Todo depende del manejo que se le dé, lo que comportará efectos, negativos o positivos, para la sociedad.

El conflicto, por tanto, debe verse como una oportunidad de crecimiento y un motor de cambio que da respuesta a las necesidades humanas y en ese sentido no puede resolverse, en el sentido de lograr una solución final, estable y definitiva. Para que un conflicto tenga esas virtudes potenciales, hay que transformarlo, pasar de un ciclo destructivo a uno constructivo. Y ello dependerá del análisis y de la intervención que se haga en la red de relaciones en que se inserta el conflicto. Eso ofrece un enorme potencial de cambio, por lo que «quienes construyen el cambio social deben procurar intencionalmente establecer vínculos entre personas con mentalidades diferentes y situadas en puntos diferentes del contexto. Los constructores de la paz, sea cual sea su localización o convicción, tienen que eliminar la noción equivocada de que el cambio puede darse al margen de personas que no tienen un pensamiento común y no están situadas en un espacio social, político o económico similar» (Lederach, 2003: 17).

En ese punto, la transformación de conflictos adquiere una dimensión estratégica, de desarrollo, vinculada con la creación de capacidades que permitan adelantar procesos de cambio en todos los niveles, a partir del trabajo coordinado de líderes ubicados en diferentes sectores de la sociedad, algo que se relaciona con la idea de diplomacia multinivel. Dicho de otra manera, para construir la paz, es decir para transformar los conflictos en clave de paz y de justicia, hay que contar con las élites y las administraciones, con académicos, expertos y organizaciones de nivel medio y, también, con los actores de base y comunitarios. Y hay que intentar que se vean a sí mismos en diferentes marcos temporales y se avengan a trabajar en ellos. El objetivo es estar en condiciones de manejar y responder a los conflictos cotidianos, de corto recorrido, y a la vez ir construyendo estructuras enfocadas a lograr una paz sostenible en el mediano y largo plazo. Y para ello hace falta contar con la participación de diversos actores y de diferentes redes sociales.

El siguiente cuadro permitirá entenderlo mejor, así como el carácter complementario del enfoque de resolución de conflictos (más a corto plazo, más estático) y el enfoque de transformación, que aspira a construir una sociedad donde la prevención y manejo de conductas violentas en los nuevos conflictos sociales esté totalmente garantizada.

Cuadro 2. Resolución de conflictos y transformación de conflictos. Breve comparación de perspectivas

	Perspectiva de la resolución de conflictos	Perspectiva de la transformación
Preguntas clave	¿Cómo ponemos fin a esto que no queremos o deseamos?	¿Cómo ponemos fin a esto destructivo y construimos algo que queremos y deseamos?
Foco	Se centra en el contenido	Está centrado en las relaciones
Objetivo	Lograr un acuerdo y una solución a los problemas actuales creados por la crisis	Promueve procesos de cambio constructivo que sean inclusivos, pero no se limita a soluciones inmediatas
Desarrollo del proceso	Se integra y construye alrededor de la inmediatez de la relación en que aparecen los síntomas o las rupturas	Ve el problema actual como una oportunidad de responder a los síntomas y a la serie de sistemas en que está integrada la relación
Marco temporal	El horizonte supone alivio a corto plazo del dolor, la ansiedad y las dificultades.	El horizonte del cambio es a medio y largo plazo y busca responder deliberadamente a la crisis en lugar de estar determinado por ella.
Visión del conflicto	Entiende que hay que des-escalar el proceso del conflicto	Entiende el conflicto como una ecología de las relaciones dinámicas con flujos (la desescalada del conflicto para lograr un cambio constructivo) y reflujos (la escalada del conflicto para lograr un cambio constructivo).

Fuente. Lederach (2003).

Y eso tiene como gran referente la metáfora de las tres Rs, creada por Galtung en el texto, ya citado, de 1998. Galtung, partiendo de su conocida distinción de 1969 entre tres tipos de violencia (directa o visible; estructural o de las estructuras, indirecta y derivada de las asimetrías e injusticias; y cultural, invisible y legitimadora de las diferencias y del recurso a la violencia directa) (Grasa, 2010), Galtung construyó una manera de abordar la tarea de construcción de la paz luchando contra esas tres violencias que se potencian entre sí. Para ello estableció tres macro-tareas tras la violencia y el conflicto armado: *reconstruir*, *resolver* y *reconciliar*, las llamadas tres «Rs».

La primera tarea es reconstruir todo lo que dañó la violencia directa durante la fase o fases violentas del conflicto. Y para ello sugiere cuatro formas de acción que pueden ser simultáneas. Primero, rehabilitación, que implica buscar la curación del daño y abolir la conducta violenta. Segundo, reconstrucción física y económica de lo dañado, lo que pone en el centro el desarrollo humano sostenible, acordado en diálogo con la ciudadanía. Tercero, reestructuración de las estructuras, a partir de democracia y participación. Y cuarto, reculturización, o lo que es lo mismo introducción de la educación para la paz y la resolución de conflictos en todos los niveles educativos.

La segunda tarea es reconciliar a los actores, grupos y comunidades que el conflicto violento enfrentó directamente. Y propone distinguir dos dimensiones. La primera, vinculada con las conductas y la recidiva de comportamientos de violencia directa, evitando que se reabran hostilidades, modificando la percepción de enemigo en el otro. La segunda, más vinculada con la reparación de las actitudes y hábitos de las víctimas del conflicto. Por tanto, se trata de desmontar en buena medida la violencia cultural.

En tercer lugar, toca resolver las incompatibilidades que dieron origen a la fase de conductas violentas en el conflicto y que podrán repetirse. Para afrontar soluciones duraderas que sean aceptadas por las partes existen dos grandes instrumentos. Primero, los métodos

de negociación pacífica y resolución de conflictos, propios de métodos democráticos, del diálogo y de la toma de decisiones en ámbitos parlamentarios o similares. Segundo, el recurso a métodos inclusivos y a técnicas pacíficas y no-violentas, con un claro protagonismo para la sociedad civil.

En suma, el enfoque de transformación de conflictos pone el énfasis en la construcción de paz en sentido estratégico, más en el proceso que en la agenda, más en el cambio de relaciones que en resultados específicos a corto plazo. O lo que es lo mismo abarca toda una serie de procesos, planteamientos y etapas orientadas a transformar las situaciones conflictivas en relaciones más pacíficas y sostenibles. Por ello, la paz no se ve como una fase, condición o estadio, sino como un proceso social que, como toda construcción, implica inversión, materiales diversos, diseño, trabajo coordinado de diferentes actores, disponer de buenos cimientos, de estructuras intermedias y de acabado de detalles a la vista. Y, por si fuera poco, como todo edificio, va a requerir mantenimiento.

Esas diversas tareas son justamente, si pensamos en construir el edificio de la paz días después del fin de la violencia directa, las que se articulan en torno a reconstruir, reconciliar y resolver. Un enfoque, por lo demás, perfectamente compatible con las ideas de desarrollo y de desarrollo humano sostenible.

Y, pese a todo, no totalmente incompatible con el enfoque de Naciones Unidas, que también contempla, sin citarlas explícitamente, las tres «Rs» en las cuatro dimensiones o ámbitos de los que nos hemos ocupado anteriormente.

3. Un balance provisional: ¿modelos en conflicto versus modelos alternativos?

Una vez resumidos los dos modelos de construcción de paz realmente existentes y con influencia constatable e intensa en la formulación de política públicas, toca ocuparse de las críticas al consenso sobre la paz liberal. La razón es obvia: la omnipresencia de la crítica bien fundamentada a muchos aspectos del consenso sobre la paz liberal en la última década, así como la creciente publicación de trabajos de evaluación crítica de las operaciones de construcción de la paz de las dos últimas décadas³ ha generado una gran cantidad de interrogaciones.

Por ejemplo, y, sin ánimo de exhaustividad:

1. ¿Se puede salvar algo de la idea de construcción de paz, en sentido estratégico, pese a al socavamiento del modelo que supone la argumentación contra las intenciones, el universalismo y los resultados realmente obtenidos?
2. ¿Puede buscarse algún tipo de síntesis entre el enfoque más centrado en la agenda y el corto plazo y el focalizado en el proceso y el cambio lento?
3. ¿Hay que esperar y conformarse con opciones y/o modelos alternativos?

Naturalmente, las tres preguntas que he elegido tienen claro interés para el caso de Colombia, en el que trabajo desde hace años. Lo usaré por tanto como ejemplo ilustrador.

3. Críticas que se han centrado en la evaluación del impacto y resultado de las operaciones y en las lecciones aprendidas que se desprenden de las mismas respecto de mandatos, actores y conducción de las mismas. Por otro lado, otras se han centrado en la relación entre desarrollo y construcción de paz, el carácter más o menos intrusivo y/o dependiente de la intervención, la duración, la coherencia y coordinación, la participación, y, sobre todo, cómo evaluar su impacto real en términos de desarrollo.

Para responder adecuadamente, aunque de forma sucinta, empezaremos por presentar rápidamente algunos de los enfoques o modelos alternativos, que, tras tomar nota de todo aquello que hay que desvelar críticamente (intenciones reales), lo que no funciona (universalismo y receta genérica, por ejemplo) o lo que resulta nocivo (escasa apropiación y enfoques neocoloniales o neoliberales), se ha centrado en generar enfoques complementarios o alternativos. Concretamente, nos centraremos en los que han puesto el énfasis en lo local, híbrido o estratégico, o, por otro lado, en concepciones denominadas emancipatorias y republicanas.

Hablaremos, en primer lugar, de los modelos de construcción de paz híbridos, teorizados y analizados sobre todo por MacGinty (MacGinty, 2011) (Richmond & Mitchell, 2012), que se centran en entender y potenciar las sinergias entre los actores externos y los actores locales, partiendo de la cultura y de las experiencias locales. Particularmente importante ha sido al respecto mostrar el papel de liderazgo y la capacidad de convertirse en devenir sujetos de los actores locales, bien resistiendo, bien transformando, bien cooperando con los procesos de construcción de paz generados o liderados desde el ámbito internacional.

En segundo lugar, se ha insistido mucho nuevamente, en los últimos años, en los modelos de apropiación local, que fueron a mediados de la primera década de los 2000 los preferidos en el entorno de Naciones Unidas. Ahora se pone el acento en apoderamiento o empoderamiento, en la apropiación y en las aproximaciones desde la base a la construcción de paz. En suma, se busca el protagonismo de los actores y comunidades afectadas por la violencia y susceptibles de mejorar en dimensiones como los derechos humanos, el bienestar y la justicia, lo que relaciona estos enfoques con los ya comentados híbridos.

Mencionaremos, en tercer lugar, los modelos que propugnan el desarrollo y consolidación de infraestructuras de paz, que han desarrollado una idea de Lederach, luego impulsado por Kofi Annan. La idea se prefiguró en el *Suplemento a Un Programa de Paz* de 1995: impulsar dinámicas orientadas a prevenir el surgimiento de conductas violentas, a lograr justicia social, y, por tanto, a transformar conflictos. De ahí que el centro sea identificar y fortalecer estructuras que tiendan a crear sentido de confianza y de pertenencia y a consolidar la paz, lo que exige, a su vez, disponer de redes dinámicas de actores y de espacios de encuentro (a nivel local, departamental o regional y nacional) de los actores claves para estimular las dinámicas antes mencionadas, siguiendo la obra de Kumar & De la Haye, (Kumar and De la Haye, 2012) o de van Tongeren (Tongeren, 2011).

En cuarto lugar, destacaré la opción de construcción de paz estratégica elaborada por Lederach y Appleby (2010), un enfoque que, partiendo de la aproximación de transformación de conflictos, la vuelve más operativa y aplicable al terreno, enfatizando la elaboración y aplicación de estrategias de acción comprensivas e interdependientes por parte de actores públicos y privados. Para ello enfocan el cambio social, como actividad sin violencia, analizando multidimensionalmente la conflictividad y diseñando y ejecutando intervenciones en horizontes temporales a corto, medio y largo plazo. No omitiré decir que es mi enfoque preferido y con el que normalmente trabajo, puesto que se compadece muy bien con los enfoques de resolución de conflictos basados en la investigación para la paz, propios de la escuela inglesa, es decir, de los trabajos inspirados en las ideas seminales de Burton y Curle.

Por último, en otro orden de cosas, cabría citar los enfoques basados en la seguridad humana (Grasa y Camps, 2009) o la cultura de paz o la transformación de conflictos, también los enfoques y concepciones totalmente alternativos, hasta el momento con nulo o

escaso impacto en proyectos reales, como la idea de construcción de paz emancipatoria, que propugna dar todo el poder decisonal y operativo a los actores locales (Duffield, 2007); (Pugh, 2007). También la sugerente, aunque abstracta idea de Barnett (Barnett, 2006) de establecer una construcción de paz republicana, donde lo esencial sería posibilitar y favorecer un ejercicio constante de deliberación y generación de consenso entre los miembros de una sociedad. La razón, en clave republicana, que la democracia que permite realmente aprender a manejar los conflictos es la que no se reduce sólo a la votación periódica en comicios (Barnett, 2006).

La respuesta a las tres preguntas generadoras, a mi parecer, podría formularse así: no se trata de modelos en conflicto –agenda, o NNUU Versus, proceso, transformación de conflictos-, ni tampoco de elaborar nuevos modelos totalmente alternativos o de adoptar alguno de los existentes, puesto que de momento carecen de relevancia práctica.

De ello se derivan dos grandes conclusiones, más de dos décadas después de *Un Programa de Paz* y tras una década de críticas diversas al consenso de paz liberal y a los resultados reales obtenidos por décadas de operaciones de paz y cambios en las organizaciones regionales de seguridad.

— *Primero*, que, si dejamos de lado los excesos como el universalismo de receta única y eventuales intenciones de perpetuar bajo nuevas formas el colonialismo y patrimonialismo de Occidente, en el modelo de NNUU y en el modelo de transformación de conflictos se pueden vislumbrar algunas coincidencias fructíferas que permiten trabajar en una posible síntesis, que en mi opinión sería crucial adoptar para el caso colombiano. Las coincidencias serían las que señala el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Coincidencias entre enfoques: directrices para formular políticas públicas

1) Ambos enfoques ponen el acento en la concepción de la paz como algo dinámico, siempre inacabado, de naturaleza multidimensional (con componentes políticos, sociales, económicos y relacionales) y por tanto mucho más ambicioso que la simple ausencia de violencia directa, vinculado por ende al análisis y manejo de los conflictos.
2) La paz no es algo que se logre directamente, sino un resultado de segundo orden. O lo que es lo mismo, algo que precisa otros resultados como prerrequisitos o desencadenantes.
3) La paz debe realizarse básicamente en el territorio, como el desarrollo, por lo que no puede planificarse y ejecutarse con una concepción estática y centralista, sino mediante enfoques locales y con plurales y enraizados en los contextos. Al mismo tiempo, resulta fundamental que cada «paz» territorial tenga acentos propios, adjetivos, especificidades...que sean percibidas como tales por sus eventuales beneficiarios y ejecutores, y
4) La paz se concibe como un proceso que requiere actores múltiples, privados y públicos, estrategias coherentes y de largo aliento temporal y de recursos, y que exige políticas públicas coherentes en el terreno del desarrollo, del fomento de los derechos humanos y, naturalmente de la paz.

Fuente: Elaboración propia (Grasa, 2010)

— *Segundo*, que construir la paz es un objetivo estratégico, que implica aceptar el cambio de la visión del conflicto en la vida política, institucional y cotidiana, como hacen las ciencias sociales desde hace décadas, entendiéndolo como un fenómeno intrínseco a las relaciones sociales, inevitable, la sal de la vida y, si se maneja bien, un elemento que propicia el cambio y el desarrollo social.

En ese sentido, y usando los diferentes enfoques complementarios antes analizados, veinticinco años después de la aceptación de la agenda de la construcción de la paz en el mundo de posguerra fría, se puede sostener que la manera de entender la construcción de

la paz ha cambiado, y, al hacerlo, arroja potenciales luces sobre formas de violencia directa no política, diferentes de los conflictos armados.

Por decirlo de forma sucinta y directa:

1. Hoy podemos entender mejor que *lo que se busca al construir la paz, no es eliminar el conflicto, lo cual sería prácticamente imposible, sino aprender a administrarlo, regularlo y gestionarlo adecuadamente*, con el objeto de maximizar los beneficios potenciales y minimizar sus consecuencias destructivas.
2. Esta gestión y resolución debe insertarse en un marco en el que las partes puedan trabajar de forma cooperativa y manejar sus incompatibilidades y diferencias. Y, naturalmente, evitar las conductas violentas.
3. En un contexto de hacer las paces con un grupo armado insurgente, ello supone facilitar que se cambie el lenguaje y la dinámica de las botas por el lenguaje y la dinámica de los votos, en un primer momento, y después, pasar a centrarse en las incompatibilidades básicas o en las causas profundas del conflicto y de las conductas violentas que se han producido en algunas de sus fases.
4. Se trata por tanto de tratar tanto los síntomas, las conductas violentas, como las diferentes causas que se entrelazan en la etiología del problema y en sus diversas mutaciones a lo largo del tiempo.
5. Y para ello hay que tomar en consideración la importancia de un fenómeno clave: el cambio de la relación entre seguridad, paz y desarrollo durante la posguerra fría, en una dirección de progresiva convergencia y solapamiento, rompiendo con un aislamiento de décadas.

4. A modo de conclusión: investigación-acción y formulación de políticas públicas con Colombia en el punto de mira

Acabo de comentar que, por decirlo sucintamente, la génesis del problema: el mundo bipolar estableció una separación clara entre las políticas de seguridad internas y externas, y entre las políticas de seguridad de todo tipo y las políticas de desarrollo, pese a que ambas figuraban, con énfasis diferentes, en la Carta de las Naciones Unidas.

En paralelo, pero separadas, se articularon dos arquitecturas político-institucionales en el mundo internacional; una para gestionar cuestiones alrededor del desarrollo socioeconómico de los estados, y, la otra, para la paz y la seguridad. La idea de desarrollo se asoció exclusivamente al desarrollo económico de los estados. La pobreza, la exclusión social, el hambre, el respeto de los derechos civiles y políticos, eran cuestiones domésticas que los estados debían tratar por sí mismos con la única ayuda de la cooperación para el desarrollo de otros países, de las agencias multilaterales y, en casos extremos, de la ayuda humanitaria. Esa arquitectura separada también, por lo general, se impuso en las políticas de seguridad y de desarrollo internas, como sucede en toda América Latina y el Caribe.

Desde los años ochenta, y en particular a partir del fin de la guerra fría, se impuso progresivamente una concepción de la paz, de la seguridad y del desarrollo nueva: seguridad y desarrollo se concebían como procesos, multidimensionales, cuyos objetivos últimos debían ser el bienestar/seguridad de las personas y, por último, con actores plurales (privados y públicos) e instrumentos diversos y no sólo militares (seguridad) ni económicos (desarrollo). En ese marco se redefinió la relación seguridad-desarrollo, en el contexto de

la posguerra fría y de los «nuevos» conflictos armados violentos, un proceso que culmina con el surgimiento del concepto de «construcción de la paz». La res securitización, producto del 11 de septiembre de 2001, complicó fuertemente las cosas, ralentizó el proceso de cambio y volvió a poner la «estabilidad» por encima de la seguridad y el desarrollo.

En la actualidad, tanto al mundo en general como a la Colombia que encara el post-acuerdo, les conviene recuperar, esa concepción estratégica de transformación de los conflictos. O dicho de otra manera, hacer de la *construcción de paz el marco comprehensivo de las agendas de paz, seguridad y desarrollo, en clave republicana, local, emancipatoria, híbrida y con el énfasis puesto en la creación de capacidades* y en la autonomía de los actores. Sólo así será posible lograr el objetivo genuino y final de los esfuerzos de construcción de paz asegurar a la vez que todo es pensable y deseable en la agenda política sin violencia directa y, también, que el riesgo de que los conflictos sociales se resuelvan mediante el recurso a conductas violentas será escaso o incluso nulo.

Por decirlo provocativamente, bajo el *dictum* ilustrado que popularizó Kant de «sapere aude», atreverte a pensar, la tarea sería securitizar en positivo el desarrollo, hibridar la construcción de paz con el desarrollo, poniendo en el centro las personas y las comunidades y optando por una concepción restringida de la paz positiva.

Ahí van algunos lineamientos para iniciar esa tarea de repensar audazmente, colectiva y sometida a los vaivenes de las conjeturas y refutaciones, del ensayo-error, en forma de tesis par el debate.

Cuadro 4. Tesis para el debate sobre qué y cómo hacer (tomando como ejemplo el caso colombiano)

- Tesis 1. <i>La implementación de los acuerdos, en cualquier caso y naturalmente en el colombiano y por tanto como tránsito de hacer las paces a la construcción de la paz, exige acabar con el desconocimiento de lo que se negocia y la polarización respecto de sus resultados.</i>
- Tesis 2. <i>Ello exige poner en el centro del trabajo socializar lo acordado y los retos y oportunidades que presenta, sin esconder los obstáculos.</i> Ello supone trabajar para acabar, mediante información y debate, la «esquizofrenia» de la población colombiana que reflejan diversos instrumentos demoscópicos: la sociedad colombiana quiere la paz, pero cree que debe darse poco o nada a cambio de ellas a las FARC. En clave comparada, no hay acuerdo ni construcción de paz sin toma y daca, sin concesiones mutuas. Una negociación para poner fin a un conflicto armado supone combinar elementos de transformación, agenda futura, con elementos de transacción, propios del regateo de toda negociación política. Y eso es lo que ha pasado.
- Tesis 3. <i>Al acabar las negociaciones, resulta crucial focalizarse en la preparación de los actores que deberán poner en marcha los acuerdos e implementarlos, así como la construcción de la paz: legisladores y partidos políticos de los que proceden; actores territoriales (públicos, privados empresariales y sociedad civil); actores del Ejecutivo (fuera de los más directamente vinculados a las negociaciones). Sin ello, sin implicación, conocimiento y capacidades, en sentido amplio, todo será más difícil.</i>
- Tesis 4. <i>Conviene hacer pedagogía, y a ser posible no sólo a través de quienes firman el Acuerdo de Paz, de algunas ideas básicas, incluso a finales de 2018, cuando se entra en una segunda fase de la implementación con un nuevo Presidente y un nuevo Gobierno, críticos con lo acordado.</i> Concretamente, de: <ol style="list-style-type: none"> Que construir la paz exige tiempo y estrategias coherentes. Que exige cambios y esfuerzos colectivos, para lograr el objetivo de acabar con los ciclos de reproducción intergeneracional de la violencia política. Que lo que puede esperarse a corto plazo difiere de lo esperable a medio y largo plazo (aludo al incremento de los conflictos sociales, no violentos, o a la persistencia –si no refuerzo– de la violencia vinculada a actores ilegales no necesariamente políticos. Que si la paz y el desarrollo deben hacerse en los territorios, ello implica poner realmente en práctica lo que ya contempla la Constitución, apostar por una descentralización fuerte y no por una simple desconcentración.
- Tesis 5. <i>La necesidad de lograr acuerdos a medio y largo plazo, superando, la escasa tradición de consensos amplios, inter-partidarios, inter-sociales, que vayan más allá de una legislatura: no en vano la Corte Constitucional colombiana ha señalado que los acuerdos obligan durante 12 años al Estado.</i>

- Tesis 6. *Entender la construcción de paz como trabajo a medio y largo*, es decir como un trabajo de transformación orientado por las 3 R, reconstruir, resolver y reconciliar.

Y ello significa poner el acento en:

- a) Las tres R deben perseguirse simultáneamente, para que se refuercen mutuamente, aunque su temporalidad varía.
- b) La menor complejidad, y temporalidad, corresponde a reconstruir; la mayor, a reconciliar, que casi nunca se resuelve en una sola generación.
- c) La reconstrucción en el caso colombiano tendrá especial complejidad, dada la persistencia del conflicto armado y la cantidad de dimensiones, tangibles y no tangibles, dañadas y, al hecho, crucial, de que el impacto y la naturaleza del conflicto armado difiere mucho de un territorio o zona a otro. Ello exigirá enfoques diferenciados.
- d) La resolución supone buscar soluciones duraderas y sin recurso a la violencia a los conflictos, inevitables y persistentes, sobre la tierra/territorio y sobre el sistema político y social inclusivo.
- e) La reconciliación conlleva poner en marcha e implementar, por consenso, políticas específicas, incluyendo educar para la paz y fomentar una cultura de paz, ciertamente. No obstante, depende también, en gran medida, de resultados indirectos, producto de los éxitos acumulados de la reconstrucción y de la reconciliación.

En suma, el núcleo básico de la tarea de construcción de la paz, coincidente en ambos modelos analizados en el presente capítulo, es alimentar y sostener relaciones auténticas, comprometidas, entre las diversas líneas y fracturas en conflicto, y por tanto, entre los diversos actores, directos e indirectos, presentes en el conflicto.

No se trata de buscar el paraíso en este mundo, en nuestro ejemplo de lograr la conversión de todos los colombianos en personas que estén siempre abrazadas, como en un joropo llanero. Eso es imposible, y probablemente, poco deseable. Se trata, tan sólo, y eso es muchísimo, de transformar los conflictos, sus condiciones de reproducción y mutación habitual hacia formas violentas, para quebrar la tendencia cíclica a la reproducción de la violencia política. Y eso está a la mano, puesto que el recurso a conductas violentas se sustenta sólo en procesos sociales y culturales y hunde sus raíces en las relaciones sociales, políticas y económicas. Y eso al ser producto de la actuación humana entra en la esfera de lo transformable mediante el recurso a políticas públicas, cambios de valores y, naturalmente, diversos empeños privados, a poder ser coordinados.

Por eso, y de forma general, este artículo sostiene, recordando su título, que la construcción de paz tiene un gran potencial como una agenda de investigación-acción multipropósito que sirva para diseñar políticas públicas y acometer la transición hacia situaciones con baja violencia directa, lo que exige la violencia estructural y baja violencia simbólica.

5. Referencias bibliográficas

- Barnett, Michael (2006) *Building a Republican Peace: Stabilizing States after War*, *International Security*, Vol. 30(4), pp. 87-112.
- Doyle, Michael W. & Sambanis, Nicholas (2006) *Making War & Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princenton, Princenton University Press.
- Duffield, Mark (2007) *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Malden, USA, Polity Press.
- Galtung, Johan (1998) *After Violence: 3R, Reconstruction, Reconciliation, Resolution: Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*, Oslo, Trascend.
- Grasa, Rafael (2010) *Cincuenta años de evolución de investigación para la paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*, Barcelona, Oficina de Promoción de la Pau i dels Drets Humans.

- Grasa, Rafael y Camps, Arnau (2009) *Conflict Prevention and Decentralized Governance. Some remarks about the state of the art in theory and practice*, Barcelona, International Catalan Institute for Peace/Universitat Autònoma de Barcelona.
- Kumar, Chetan and De la Haye, Jos (2012) Hybrid Peacemaking: Building National «Infrastructures for Peace. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, January-March, Vol. 18(1), pp. 13-20.
- Lederach, John Paul (2003) *The Little Book of Conflict Transformation*, Washington, Good Books.
- Lederach, John Paul & Appleby, R. Scott (2010) *Strategic Peacebuilding: an Overview*, Oxford, Oxford University Press.
- MacGinty, Roger (2011) *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, Palgrave.
- MacGinty, Roger (2013) *Routledge Handbook of Peacebuilding*, Abingdon, Oxon, Routledge.
- Mateos, Oscar (2011) *La construcción de la paz pos-bélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, [Tesis doctoral dirigida por Rafael Grasa].
- Pugh, Michael (2005) The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective, *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10(2), pp. 23-42.
- Richmond, Oliver P. & Mitchell, Audra (eds.) (2012) *Hybrid Forms of Peace. From Everyday Agency to Post-Liberalism*, Basingstoke, UK., Palgrave MacMillan.
- van Tongeren, Paul (2011) Infrastructures for Peace, in: Nan, Susan A.; Mampilly, Zachariah C. & Bartoli, Andrea (eds.) *Peacemaking: From Practice to Theory*, New York, Praeger, pp. 400-419.

Proceso Editorial • Editorial Process Info

Recibido: 15/11/2018 Aceptado: 13/12/2018

Cómo citar este artículo • How to cite this paper

Grasa, Rafael (2018) La construcción de la paz como agenda de investigación-acción multipropósito: construcción de paz estratégica y transformación de conflictos, *Revista de Cultura de Paz*, Vol. 2, pp. 9-23.

Nota informativa

El presente texto forma parte de una investigación en curso.

Sobre el autor • About the Author

Rafael Grasa es profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha sido presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (2008-mayo 2016). Está especializado en teoría internacional, resolución y transformación de conflictos, estudios sobre seguridad e investigación para la paz y teoría y práctica del desarrollo. El presente texto forma parte de una investigación en curso.