



Estudios de paz y conflictos

Teoría y práctica

Cécile Mouly

Peter Lang

Sociología política para los desafíos del siglo XXI

Esta obra provee un panorama amplio del campo de los estudios de paz y conflictos. Está dirigida a un público tanto académico como profesional. Abarca temas que van desde las teorías sobre el surgimiento y la evolución de los conflictos hasta el mantenimiento de la paz, la negociación y la mediación, la construcción de paz y la acción no violenta. Aborda tanto el estudio de los conflictos armados o conflictos sociopolíticos que podrían tornarse violentos como las respuestas a estos conflictos, y los procesos de resistencia no violenta. Se basa en una profunda revisión de la literatura en el campo, así como en las reflexiones de la autora con base en su experiencia práctica en el campo. El libro intenta reflejar una variedad de perspectivas que dan cuenta de la naturaleza interdisciplinaria del campo y toma en consideración estudios con distintas metodologías. Además, busca vincular la teoría y los conceptos con ejemplos concretos e incorpora estudios de caso que permitan entender cómo las discusiones teóricas se relacionan con la práctica. A esto se agrega el uso de figuras y cuadros que permiten visualizar cómo se aplican las teorías y los conceptos, ilustrarlos con ejemplos y examinar tendencias. Así, se espera que esta obra sea un referente para los estudios de paz y conflictos a nivel teórico y práctico en el mundo hispanohablante.



Cécile Mouly es profesora investigadora y coordinadora del grupo de investigación en paz y conflictos en FLACSO Ecuador. Tiene un Ph.D. en Estudios Internacionales (Universidad de Cambridge) y ha publicado libros y artículos sobre construcción de paz, resistencia no violenta y reintegración de excombatientes. Tiene experiencia práctica en la transformación pacífica de los conflictos y la construcción de paz en varios países con distintas organizaciones (Naciones Unidas, Centro Carter, OEA) y ha facilitado capacitaciones sobre prevención de conflictos, construcción de paz y acción no violenta. Es una de las especialistas en “Prevención de Conflictos: Análisis para la Acción” de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas. Actualmente, integra el equipo de trabajo de la Comisión de la verdad de Colombia en Ecuador.



www.peterlang.com

Foto de portada: ©iStock.com/ipopba

ELOGIOS ANTICIPADOS PARA

Estudios de paz y conflictos: Teoría y práctica

“Un libro muy interesante y bien documentado que sabe mezclar, de manera sobresaliente, la vasta experiencia de la autora y su sensibilidad en múltiples conflictos, con el análisis inteligente de la construcción de paz. Aunque el libro es recomendable para todos los públicos, será una herramienta extraordinaria, especialmente, para todos los estudiantes de las disciplinas de humanidades y ciencias sociales. Además, es de agradecer, tener un libro de esta temática, de primera mano, escrito y pensado en lengua española”.

—*Mario López-Martínez, Instituto de Paz y Conflictos, Universidad de Granada*

“El libro de Cécile Mouly es una contribución excepcional e indispensable para nuestro campo. Indispensable porque por primera vez se presenta en español de manera rigurosa, pero sencilla y sintética, una mirada que es al mismo tiempo global y precisa de los estudios de paz y conflicto. Y es excepcional porque la autora construye en sus páginas un puente sólido entre la práctica y la enseñanza que dejan los casos reales y la experiencia del campo, por un lado, y una abundante referencia y explicación de los enfoques teóricos más relevantes y sus distintas aproximaciones al conflicto y la paz, por el otro. Finalmente, la obra tiene la gran virtud de reflejar íntegramente a su autora tal como ella es: sencilla, profunda, seria, generosa y apasionada por la transformación pacífica de los conflictos”.

—*Francisco Díez, Asesor Senior en Mediación de las Naciones Unidas;
www.franciscodiez.com.ar*

“Escrito con elegancia y fluidez, el libro de Cécile Mouly ofrece un panorama amplio y complejo de los estudios de paz y conflictos hasta la fecha. Organizado de manera lógica comenzando por la historia de los estudios en centros de enseñanza e investigación, permite ver las discusiones y debates académicos que han hecho de estos estudios un campo multidisciplinar vibrante en los últimos años. Mouly trae a colación casos de estudio provenientes de alrededor del mundo para ilustrar con ejemplos concretos cómo las prácticas de construcción e implementación de la paz han moldeado las teorías y ayudan al avance conceptual del campo. La metodología de escritura de Mouly es altamente pedagógica, lo que seguramente convertirá este libro en un texto de estudio de la mayor utilidad y relevancia para generaciones futuras de estudiantes e investigadores. Este libro es un regalo que Mouly nos hace a los hispanohablantes comprometidos con el estudio y la práctica de la paz”.

—*Josefina Echavarría Álvarez, directora del programa Matriz de los Acuerdos de Paz,
Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame*

Estudios de paz y conflictos

Sociología política para los desafíos del siglo XXI

Daniel Vázquez and Karina Ansolabehere
Series Editors

Vol. 6

The Sociología política para los desafíos del siglo XXI series
is part of the Peter Lang Regional Studies list.
Every volume is peer reviewed and meets
the highest quality standards for content and production.



PETER LANG
New York • Bern • Berlin
Brussels • Vienna • Oxford • Warsaw

Cécile Mouly

Estudios de paz y conflictos

Teoría y práctica



PETER LANG

New York • Bern • Berlin

Brussels • Vienna • Oxford • Warsaw

Library of Congress Cataloging-in-Publication Control Number: 2021054892

Bibliographic information published by **Die Deutsche Nationalbibliothek**.
Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the “Deutsche Nationalbibliografie”; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de/>.

ISSN 2297-9115
ISBN 978-1-4331-8978-4 (paperback)
ISBN 978-1-4331-8979-1 (ebook pdf)
ISBN 978-1-4331-8980-7 (epub)
DOI 10.3726/b18552

Con el auspicio de FLACSO Ecuador

PETER LANG



The online edition of this publication is available open access.
Except where otherwise noted, content can be used under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 Unported License (CC-BY-NC-ND).
For details go to <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

© 2022 Cécile Mouly

Peter Lang Publishing, Inc., New York
80 Broad Street, 5th floor, New York, NY 10004
www.peterlang.com

A mis hijos, Nicolás y Mateo
A mis padres, Pierre y Brigitte

Tabla de contenidos

<i>Lista de tablas, cuadros, mapas y figuras</i>	ix
<i>Prefacio y agradecimientos</i>	xiii
1. Introducción	1
2. Conceptos y teorías	13
3. El origen y la dinámica de los conflictos armados	53
4. Mantenimiento de la paz	85
5. Establecimiento de la paz	123
6. Construcción de paz	163
7. Implementación de la paz	195
8. Justicia transicional, desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes y retorno de las poblaciones desarraigadas	225

9.	Acción noviolenta	259
	<i>Epílogo</i>	291
	<i>Índice</i>	293

Lista de tablas, cuadros, mapas y figuras

Figura 2.1.	Triángulo ABC	15
Figura 2.2.	Triángulo de la violencia	17
Mapa 2.1.	Mapa de conflictos armados en el mundo en 2019	22
Figura 2.3.	Triángulo de la paz	25
Figura 2.4.	Posiciones, intereses y necesidades	30
Figura 2.5.	Resultados de un conflicto	31
Figura 2.6.	Conflicto entre niños por una naranja	33
Tabla 2.1.	Cuadro comparativo de las principales corrientes teóricas	43
Figura 3.1.	Trayectorias que llevan de una situación de injusticia a distintas formas de lucha	62
Figura 3.2.	El rol de los marcos de referencia y discursos en el desarrollo de diferentes trayectorias de lucha	66

Figura 3.3.	Modelo lineal del conflicto	72
Tabla 3.1.	Etapas de un conflicto según Keashly y Fisher	74
Figura 3.4.	Modelo dinámico de evolución de un conflicto armado	76
Figura 3.5.	Modelo de evolución de un conflicto según Ramsbotham, Woodhouse y Miall	77
Figura 4.1.	Funcionamiento del mantenimiento de la paz en la ONU	94
Figura 4.2.	Evolución del número de efectivos militares y policiales desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU entre 1947 y 2020	95
Mapa 4.1.	Ubicación de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (marzo de 2021)	96
Figura 4.3.	Liderazgo de una operación integrada de mantenimiento de la paz de la ONU	98
Figura 4.4.	Aportes de personal uniformado por continente	101
Mapa 4.2.	Mapa de despliegue de la MONUSCO en RDC (febrero de 2021)	111
Cuadro 4.1.	Infografía de la MONUSCO a finales de 2020	116
Figura 5.1.	Dimensiones de la transformación de conflictos según Ramsbotham, Woodhouse y Miall	127
Cuadro 5.1.	Propuestas de solución en relación con el conflicto entre Israel y Palestina respecto a Jerusalén	132
Figura 5.2.	Los nueve niveles de la diplomacia multiniveles según Diamond y McDonald	140
Tabla 6.1.	Espectro de significados del término “construcción de paz”	165
Figura 6.1.	Modelo piramidal de John Paul Lederach (1997)	169

Figura 6.2.	Modelo piramidal revisado	173
Figura 6.3.	Modelo anidado de Maire Dugan	174
Cuadro 6.1.	Ejemplo de aplicación del paradigma anidado en un conflicto en el ámbito escolar	175
Figura 6.4.	Modelo de la telaraña	177
Tabla 7.1.	Factores que inciden en la implementación de la paz	207
Figura 7.1.	Institucionalidad de la paz en Guatemala	212
Figura 7.2.	Instituciones de apoyo a la implementación del acuerdo de paz de 2016 en Colombia	214
Cuadro 9.1.	Ejemplos de métodos de resistencia civil	268
Figura 9.1.	Ejemplo de cómo la resistencia civil puede socavar los pilares de apoyo de un régimen autoritario	269
Figura 9.2.	El poder del movimiento no violento versus el poder de sus oponentes	270

Prefacio y agradecimientos

Este libro es fruto de más de 20 años de experiencia en el estudio y la práctica de temas vinculados a la paz y los conflictos. Empecé a interesarme por estas cuestiones en 1997, cuando estudiaba ingeniería física en la universidad. Ahí tomé una optativa sobre negociación internacional. A raíz de esto, decidí cambiar de carrera e inscribirme en una maestría en Estudios Internacionales luego de graduarme. Mis estudios de maestría en Estudios Internacionales (1999–2000) reforzaron mi inclinación por los temas de paz y conflictos, en especial mis conversaciones con mi compañero Serge Gakwandi de Ruanda, quien compartía intereses similares, así como con otros compañeros que provenían de países que habían sufrido conflictos armados, como Nicaragua y Colombia. Fue así como decidí postularme a un programa doctoral con una propuesta de investigación sobre los procesos de paz en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Mi propuesta fue aceptada e inicié mis estudios doctorales en octubre de 2000 en la Universidad de Cambridge, bajo la supervisión del profesor Charles Jones, siempre atento y constructivo. Una de las primeras personas que conocí en la universidad fue Edward Christow, quien estaba finalizando su tesis doctoral sobre el conflicto armado en Sudán y se volvió mi mejor amigo, así como una inspiración para mí a lo largo de mis estudios doctorales. Otra fuente de inspiración fue el libro *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* de

John Paul Lederach, uno de los primeros que leí durante mi doctorado. Tuvo una influencia significativa en mi tesis doctoral que se enfocó en el papel de los grupos promotores de paz (*peace constituencies*) en la construcción de la paz en Nicaragua y Guatemala. También fueron útiles las conversaciones con mis compañeros de doctorado que estudiaban temas afines, Silvia Lauzzana, Maria Neophytou e Ioannis Armakolas, con quienes me reunía con cierta frecuencia para discutir lecturas académicas.

La pasantía que hice en septiembre-octubre de 2001 en la Secretaría de las Naciones Unidas, durante la cual ayudé a elaborar un documento sobre las oficinas de apoyo a la consolidación de la paz de Naciones Unidas, me permitió conocer más acerca del trabajo de esta organización en los temas de paz y conflictos. Durante mis estudios doctorales también asistí regularmente a los encuentros-talleres de la Coalición para el Apoyo a la Transformación de los Conflictos (CCTS por su acrónimo en inglés) que agrupaba a profesionales y académicos para tratar temas vinculados con la paz y los conflictos, como la justicia transicional o los procesos de desarme, desmovilización y reintegración. Ahí conocí a mi amiga Roberta Bacic, quien había trabajado para la comisión de la verdad de Chile y fue otra fuente de inspiración.

Mi trabajo de campo durante más de un año en Centroamérica fue muy enriquecedor, ya que me dio la oportunidad de conocer de cerca varias iniciativas de paz desde la sociedad civil en Nicaragua, El Salvador y Guatemala y me trajo múltiples aprendizajes. Estoy infinitamente agradecida a todos quienes me apoyaron durante el mismo, en especial a los funcionarios del Centro de Estudios Internacionales (CEI) y de la oficina de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Nicaragua, así como miembros de las mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz, funcionarios de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y del programa de la OEA PROPAZ en Guatemala.

Después de graduarme del doctorado, fui a trabajar como oficial de asuntos civiles en la Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB) y estuve a cargo de la provincia de Ngozi. Esta experiencia fue inmemorable. Aprendí mucho y fue un trabajo muy gratificante porque tejí relaciones con autoridades locales, miembros de la sociedad civil, religiosos, etc. y, en estrecha coordinación con ellos, traté de ayudar a la transformación pacífica de varios conflictos y apoyar el proceso de construcción de paz en la provincia. De esta experiencia recuerdo los múltiples amigos que hice, incluyendo mi inseparable colega Viateur Havyarimana, mi jefe André Bessières, mis colegas de asuntos civiles Théodore Takoundoum y Ludovic Koutinhoun, mi amiga Sandrine Martins, mis amigos Sanjit Shrestha y Badri

Thapa, mis colegas de organizaciones de la sociedad civil locales, René-Claude Niyonkuru y Benoît Birutegusa, mis queridos compañeros de casa, entre muchos otros que no puedo nombrar por falta de espacio.

Salí de Burundi para empezar un nuevo trabajo como experta asociada en el Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Nueva York. Ahí también compartí con gente maravillosa, como mi compañero de oficina, Kai Schaefer, mis amigas Nadia Assouli, Daiana Cipollone, Soledad Bauza y María Fuentenebro, y muchos más que tampoco puedo nombrar por falta de espacio. En este puesto tuve la oportunidad de aprender mucho sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, el funcionamiento del Consejo de Seguridad de la ONU, el rol de los Estados miembros en estos temas, entre otros. Posteriormente, fui seleccionada para el equipo de apoyo a la Misión de Naciones Unidas en Nepal (UNMIN) en el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU. Fue otra experiencia valiosa, en la que pude seguir de cerca el proceso de paz en Nepal, en el que tenía mucho interés desde años atrás, y respaldar la labor de esta misión de paz desde la sede.

Al finalizar mi contrato, decidí ir al Ecuador para reunirme con mi novio y empecé a trabajar con el Centro Carter, coordinando un proyecto de prevención de conflictos entre Ecuador y Colombia después de la ruptura de sus relaciones diplomáticas en marzo de 2008. Como parte de este proyecto, apoyé a un grupo binacional de diálogo de alrededor de veinte líderes ecuatorianos y colombianos, quienes promovieron medidas de confianza entre los dos Gobiernos para el gradual restablecimiento de las relaciones diplomáticas, así como intercambios e iniciativas conjuntas entre actores de ambos países en distintos ámbitos. Trabajar con estos líderes, mi jefe Francisco Diez, colegas del Centro Carter, de Naciones Unidas y de la OEA para evitar el deterioro de las relaciones entre Ecuador y Colombia y contribuir a su mejora fue otra experiencia llena de aprendizajes.

En junio de 2009, cuando este proyecto estaba llegando a su conclusión, fui a coordinar un equipo del Centro Carter encargado de observar el proceso de paz y el proceso de elaboración de una nueva constitución en la región del Oeste Lejano de Nepal. Regresar al terreno y conocer de primera mano otro proceso de paz fue formidable. Ahí también tejí relaciones con una amplia variedad de actores locales para conocer su perspectiva sobre el proceso de paz y guardo un grato recuerdo de los miembros de mi equipo, mi entrañable amiga Jenny Brav y mis amigos Raj Kumari Mahatau y Deepak Tamang y sus familias. Tuve mucho interés en particular por los comités locales de paz, que me parecían un mecanismo con mucho potencial para descentralizar la implementación de la paz, aunque en

la práctica fueron bastante politizados y a menudo no pudieron desempeñar sus funciones adecuadamente.

En enero de 2010 regresé a la academia para enseñar un curso sobre paz y conflictos a estudiantes de pregrado. Al mismo tiempo, seguí una formación como especialista en “Prevención de Conflictos: Análisis para la Acción” con la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, y empecé a desarrollar consultorías cortas en estos temas con la ONU y otras organizaciones. A inicios de 2011, trabajé a medio tiempo con la Misión de Buenos Oficios (MIB) de la OEA para Colombia y Ecuador para apoyar iniciativas conjuntas entre los dos países y a medio tiempo como docente. Lo hice hasta junio del mismo año, en que ingresé como profesora investigadora a tiempo completo en la universidad de posgrado FLACSO Ecuador.

Desde mis inicios en FLACSO Ecuador hasta la actualidad, me he dedicado a dar clases e investigar en temas de paz y conflictos, así como a consolidar el área de investigación en estos temas que tanto me apasionan. En particular, desarrollé varios proyectos de investigación sobre comunidades de paz en Colombia, que me permitieron conocer la labor de gente extraordinaria que se ha esforzado por construir paz en medio del conflicto armado. Estas comunidades incluyen Samaniego (Nariño), la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC) (Santander) y Las Mercedes (Norte de Santander). Quisiera expresar mi profundo reconocimiento a las personas de estas comunidades y sus acompañantes externos que han compartido conmigo insumos valiosos en el marco de estos proyectos.

En este camino he encontrado a estudiantes e investigadores excelentes, con muchos de los cuales he mantenido lazos y he seguido colaborando con el paso de los años. Entre mis exestudiantes quisiera mencionar, entre otros, a Jaime Giménez, Karen Bustos, Pryanka Peñafiel y Vanessa Paredes, quienes me apoyaron en diversos proyectos. Asimismo, quisiera agradecer a los estudiantes becarios que me ayudaron a recopilar datos para este libro, en especial para las figuras 4.2 y 4.4. Entre mis colegas de distintas instituciones con quienes he colaborado y/o compartido sobre los temas de paz y conflictos, me gustaría reconocer a Jeff Pugh, María Belén Garrido, Esperanza Hernández Delgado, Monica Maher, Annette Idler, Juan Masullo, Monica Herz, Maira Simán, Claudia Fuentes, Pedro Valenzuela, Chris Mitchell, Landon Hancock, Susan Allen, Mery Rodríguez, Wendy Kroeker, Josefina Echavarría, Angie Lederach y María Lucía Zapata. Además, quisiera agradecer el apoyo del equipo del Centro Internacional para el Conflicto Noviolento (ICNC), que nos permitió con mis colegas de la

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y de la Fundación Estudio, Mediación, Paz y Resolución de Conflictos (CEMPROC) establecer el programa regional sobre acción no violenta en las Américas. También doy gracias a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y a todos los miembros del grupo regional para América Latina y el Caribe del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) por el trabajo conjunto para prevenir conflictos en la región y apoyar su transformación pacífica. Las líneas no me alcanzan para mencionar a tantas otras personas con las que he compartido sobre estos temas en los últimos años y quienes han enriquecido mis conocimientos en la materia. Quisiera expresar mi gratitud a todas y todos por su generosidad y por haberme acompañado en mi recorrido en estos últimos años.

Finalmente, en junio de 2019 empecé a participar en el trabajo de la comisión de la verdad de Colombia como documentadora y posteriormente miembro del nodo de Ecuador. Esta labor ha sido difícil, pero me ha llenado de satisfacción. Recordaré para siempre los testimonios de las víctimas, su dolor y su inmensa valentía que me dejaba siempre impresionada y en admiración por tanto mérito a pesar de todas las adversidades. Sus palabras me hicieron reflexionar sobre el sentido de la vida y la suerte que uno tiene, pero que puede darse la vuelta inesperadamente. Esta experiencia ha sido otra lección de vida. Ha sido gratificante el trabajo en equipo con mis colegas del nodo y sentir que uno puede aportar un granito de arena a la construcción de la paz en Colombia y sus países vecinos, y obrar para que no se repitan las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado.

Este libro recoge mis aprendizajes a lo largo de mi carrera académica y mi experiencia práctica en el campo de la paz y los conflictos. He tratado de que sea fácil de leer y pueda servir de guía tanto para académicos como profesionales. También he procurado proveer ejemplos y casos de estudio para facilitar la comprensión de los temas y mostrar la aplicación de ciertos conceptos y teorías en la práctica.

Estoy muy agradecida por el apoyo de FLACSO Ecuador, que me permitió tomar un año sabático para escribir este libro. Trabajar en el mismo durante la crisis sanitaria generada por la pandemia de covid-19 fue un gran desafío, pero me alegra haber podido lograrlo a pesar de los obstáculos. En particular, la redacción de esta obra me generó reproches y sentimientos de culpabilidad por estar sentada frente a la computadora en lugar de pasar tiempo con mis hijos. Ahora con la tarea culminada, espero recuperar este tiempo con ellos.

Para finalizar, quisiera agradecer a mis hijos, quienes me han llenado de felicidad con sus abrazos durante la escritura de este libro y me han hecho olvidar las penas y dificultades. También agradezco a mis padres por todo su apoyo y amor desde siempre. A mis hijos y a mis padres quiero dedicar este libro.

Julio de 2021

Introducción

Este libro busca ofrecer una perspectiva amplia de los estudios de paz y conflictos, un campo que empezó a surgir como tal después de la Segunda Guerra Mundial (p. ej. Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016: capítulo 2; Stephenson 2017; Mitchell 2016; Checa 2014; Gleditsch, Nordkvelle y Strand 2014)¹. Los estudios de paz y conflictos han crecido mucho desde los años 90 y se han expandido hasta englobar una pluralidad de temas y perspectivas (Stephenson 2017; Mac Ginty 2011, 2019). Así, por ejemplo, el número de miembros de la sección de estudios de paz de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA) cuadruplicó en diez años desde 2005, pasando de 166 miembros en aquel año a 702 miembros en 2015 y 875 miembros en 2016². Igualmente, el número de cursos en el campo, en especial maestrías y doctorados, ha aumentado considerablemente (p. ej. Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Kriesberg 2001; Mac Ginty 2019;

1 En la sección 1, a continuación, ofrezco una discusión más detallada acerca de los estudios de paz y conflictos y los temas que abarca.

2 Agradezco a los expresidentes de la sección de estudios de paz de ISA Landon Hancock y Gearoid Millar por proveerme estas cifras. Desde 2016 hasta 2020, el número de miembros de la sección se ha mantenido alrededor de estas últimas cifras, con 875 miembros en 2020 nuevamente.

Neu y Kriesberg 2019). También han incrementado las publicaciones, revistas y conferencias sobre temas de paz y conflictos (Stephenson 2017; Mac Ginty 2019; Gledhill y Bright 2019). Hoy los estudios de paz y conflictos se han posicionado como un sólido campo de conocimiento interdisciplinario, enseñado en países de todos los continentes. Dicho esto, el campo aún está dominado por autores y revistas anglosajones de países de renta alta (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Johnson et al. 2019; Mac Ginty 2019). Según una investigación reciente, alrededor del 80 % de artículos académicos en el campo de los estudios de paz publicados en la plataforma Web of Science entre 2015 y 2018 eran de autores afiliados a instituciones de países de renta alta (Johnson et al. 2019).

En este contexto, esta obra busca abrir el campo de los estudios de paz y conflictos a un público hispanohablante más amplio en su propio idioma, con ejemplos de diferentes países del Sur Global, en especial de América Latina, así como referencias de autores tanto del Norte como del Sur. A pesar del amplio número de trabajos en los estudios de paz y conflictos en Iberoamérica, en especial en España y Colombia (cf. Nasi y Rettberg 2005)³, existen pocos libros en castellano sobre los estudios de paz y conflictos en general. Entre ellos se destacan la Enciclopedia de Paz y Conflictos coordinada por Mario López (2004a), que incluye cientos de entradas sobre temas vinculados a la paz y los conflictos, algunas obras de Vicenç Fisas (p. ej. 1987, 1998, 2017), *Teoría del conflicto: Orígenes, evolución, manejo y resolución* de Jorje Zalles (2020), *Cincuenta años de evolución de investigación para la paz* de Rafael Grasa (2010), *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz* editado por Ana Rubio (1993), *Construir paz y transformar conflictos*

3 Se destacan en particular las siguientes revistas especializadas en el campo: *Revista de Paz y Conflictos* (<https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz>) de la Universidad de Granada (España), *Eirene Estudios de Paz y Conflictos* (<https://www.estudiosdepazyconflictos.com/index.php/eirene>) de la Universidad de Monterrey (México), *Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto* (<https://iudpas.unah.edu.hn/area-de-paz/revista-latinoamericana-estudios-de-la-paz-y-el-conflicto>) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, auspiciada por el Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz (CLAIP), la revista *Ciudad Paz Ando* (<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/cpaz>) de la Universidad Distrital Francisco José De Caldas (Colombia), *Cultura de Paz* (<https://portalderevistas.upoli.edu.ni/index.php/1-culturadepaz>) del Instituto Martin Luther King de la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI) y *Revista de Cultura de Paz* (<https://revistadeculturadepaz.com/index.php/culturapaz/index>) de la Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador).

de Gerardo Pérez (2018) y varios textos traducidos del inglés al español por el Instituto Catalán Internacional para la Paz (p. ej. Mitchell 2016) y por el centro de investigación por la paz Gernika Gogoratuz (p. ej. Lederach 1998)⁴. El presente libro complementa los anteriores al proveer un panorama amplio del campo, que abarca desde las teorías sobre el surgimiento y la evolución de los conflictos hasta el mantenimiento de la paz, la negociación y la mediación, la construcción de paz y la acción noviolenta⁵, entre otros temas.

Está dirigido a un público tanto académico como profesional porque los estudios de paz y conflicto son un campo estrechamente asociado a la práctica. Así, he buscado vincular la teoría y los conceptos con ejemplos concretos e incorporar estudios de caso que permitan entender cómo las discusiones teóricas se relacionan con la práctica. También incluí varias figuras y cuadros en cada capítulo que permiten visualizar mejor cómo se aplican las teorías y los conceptos, ilustrarlos con ejemplos y examinar tendencias. Aunque he intentado respaldar lo mencionado en este libro con base en referencias académicas para que los lectores puedan remitirse a estas y ahondar en los distintos temas, muchas reflexiones provienen de mi experiencia práctica como profesional en el campo, en particular de los contextos de conflicto armado y posacuerdo en los que he tenido la oportunidad de trabajar, así como de mi experiencia en “prevención de conflictos” o, para usar términos más correctos, “prevención de violencia” o “prevención de conflictos violentos”.

1. El campo de los estudios de paz y conflictos

En esta obra uso el término “estudios de paz y conflictos” para referirme al área académica que examina entre sus temas centrales: (i) los conflictos armados o

4 Se puede encontrar la lista de las obras traducidas por el Instituto Catalán Internacional para la Paz en la página web: <http://icip.gencat.cat/es/que-fem/publicacions/lilibres/paz-y-seguridad/> (última consulta: 27 de noviembre de 2020). De igual forma, los traducidos por el centro de investigación Gernika Gogoratuz se encuentran en <https://www.gernikagogoratuz.org/publicaciones/> (última consulta: 27 de noviembre de 2020).

5 En este libro se utiliza la ortografía “noviolencia” y “noviolento/a” en lugar de “no violencia” y “no violento/a”, siguiendo el uso académico que distingue la “noviolencia” de la “no violencia”. Véase, por ejemplo, la explicación de Mario López (2004b) sobre la diferencia entre ambos términos.

conflictos sociopolíticos que podrían tornarse violentos; (ii) las intervenciones en situaciones de conflicto armado o conflictos sociopolíticos que podrían devenir violentos para transformar estos conflictos de forma pacífica; (iii) las relaciones entre conflicto, violencia y paz y las diferentes formas de violencia y paz; y (iv) los procesos de resistencia no violenta. No obstante, es importante notar que algunos autores (p. ej. Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Mitchell 2016; Neu y Kriesberg 2019) se refieren al campo como “resolución de conflictos” o “análisis y resolución de conflictos”, mientras que otros (p. ej. Stephenson 2017; Gleditsch, Nordkvelle y Strand 2014; Diehl 2016; Checa 2014; Jiménez Bautista y Jiménez Aguilar 2014) usan simplemente “estudios de paz”, “investigación para la paz”, “estudios de conflictos” o “construcción de paz”. El término “estudios de paz y conflictos” emergió en los años 90 y se ha vuelto popular desde entonces como denominativo del campo por su amplitud (Mac Ginty 2011). En efecto, tiene la ventaja de incorporar tanto los estudios sobre los conflictos sociopolíticos, en especial los conflictos armados y los procesos de resistencia no violenta, así como los que se centran en las respuestas a estos conflictos y las formas de promover una paz duradera. Esta noción a menudo es preferida por quienes critican el término “resolución de conflictos” por excluir algunos temas importantes y/o porque los conflictos no se “resuelven”, sino se “transforman” (cf. capítulo 2). Además, se considera que, si bien los estudios sobre resistencia no violenta tienen orígenes particulares, siempre estuvieron vinculados al desarrollo de los estudios de paz y conflictos. Así, por ejemplo, autores, como Johan Galtung (1989), Véronique Dudouet (2015, 2017), Kristian Gleditsch (2010; 2017) o Isak Svensson (2018) para nombrar solo unos pocos, han investigado sobre temas tanto de resistencia no violenta como de mediación, construcción de paz o causas de los conflictos armados.

Cabe precisar que no todos los académicos que trabajan sobre alguno de los cuatro temas mencionados se identifican con los estudios de paz y conflictos. Debido a la alta complejidad de estos fenómenos, el campo es altamente interdisciplinario y se relaciona con todas las ciencias sociales (Alger 2007). Aunque un número creciente de especialistas en estos temas se consideran parte del campo, otros no reconocen los estudios de paz y conflictos como área específica de conocimiento y/o prefieren mantener su afiliación principal con disciplinas como la sociología, la antropología, los estudios políticos, los estudios internacionales, la psicología social, la historia, etc. Es interesante notar también que bastantes académicos conciben los estudios de paz y conflictos como subcampo de disciplinas más tradicionales, como los estudios internacionales, los estudios políticos, la psicología social, etc. En este libro se considera los estudios de paz y conflictos

como un campo en sí, que se ha nutrido de los aportes de múltiples áreas de conocimiento, lo que hace su riqueza, y se trata de tomar en cuenta estas contribuciones plurales. Así, se usan, por ejemplo, insumos de las teorías sobre acción colectiva (prevalentes en sociología); se recalca la importancia de los aspectos subjetivos de los conflictos, en particular de las emociones (con insumos desde la psicología social); se examinan las dimensiones transnacionales de los conflictos armados y el papel de los organismos internacionales en la transformación pacífica de los conflictos (temas clave en los estudios internacionales), para citar tan solo unos ejemplos que muestran las diferentes perspectivas incluidas en este libro y la transdisciplinariedad del campo. Se espera entonces que diversos lectores se sientan reflejados en esta obra y aprovechen estos distintos enfoques para enriquecer su visión.

Por otro lado, algunos autores (p. ej. Gledhill y Bright 2019) afirman que existe una división marcada entre quienes investigan los conflictos sociopolíticos y quienes se enfocan en las respuestas a estos conflictos. Coincido con Roger Mac Ginty (2019) cuando señala que tal división nunca ha sido tan pronunciada, al menos desde la perspectiva de quienes examinan distintas formas de intervenir en las situaciones de conflicto. En efecto, las respuestas a los conflictos sociopolíticos dependen del entendimiento de estos fenómenos. Por ejemplo, si consideramos la construcción de paz como un proceso dirigido a encarar las raíces de un conflicto armado (cf. capítulo 6), es necesario comprender cuáles son las raíces de tal conflicto para poder analizar este tipo de procesos. De igual forma, el estudio de las negociaciones de paz requiere entender cómo surgen y evolucionan los conflictos. En este libro se aborda tanto el estudio de los conflictos sociopolíticos como las respuestas a estos conflictos, puesto que ambos son partes fundamentales del campo de los estudios de paz y conflictos.

Mac Ginty (2019) sostiene que las principales diferencias en el campo son epistemológicas y metodológicas. Así distingue entre perspectivas ortodoxas y críticas, y entre trabajos cualitativos y cuantitativos. No obstante, aunque estas divisiones son más marcadas, existen bastantes intercambios entre autores ortodoxos y críticos, así como entre investigadores con diferentes orientaciones metodológicas (Mac Ginty 2019). En esta obra se busca integrar estas distintas perspectivas y tomar en cuenta los diferentes estudios realizados en torno a cada tema, sin importar la metodología empleada. Además, como se mencionó anteriormente, se procura rebasar los límites de la academia y englobar insumos generados por profesionales en el área.

2. Estructura del libro

El libro empieza con las principales perspectivas teóricas y conceptos en el campo antes de tratar específicamente de las teorías sobre el origen y la evolución de los conflictos armados, que han atraído el interés de muchos académicos desde los inicios del campo sin producir un claro consenso todavía. Posteriormente, siguiendo la tipología de Johan Galtung (1976), retomada posteriormente por la ONU (Boutros-Ghali 1992, 1995), abordo tres tipos de intervenciones en situaciones de conflicto: el mantenimiento de la paz, el establecimiento de la paz y la construcción de paz. Cada uno es objeto de un capítulo específico, en el que se detalla dicha modalidad y se discuten los principales debates al respecto. Sigue un capítulo dedicado específicamente a los procesos de implementación de la paz. El capítulo posterior se enfoca en tres aspectos clave de muchos procesos de construcción de paz en situaciones de conflicto armado interno: (i) la justicia transicional, (ii) los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes y (iii) el retorno de las poblaciones desarraigadas. Para finalizar, dedico un capítulo a los procesos de lucha no violenta. A continuación paso revista a la estructura específica de la obra.

El capítulo 2 introduce los principales conceptos y perspectivas teóricas en los estudios de paz y conflicto. Empieza con una discusión de los conceptos de conflicto, violencia y paz, distinguiendo entre diferentes tipos y precisando lo que se entiende por cada uno. Luego, examina cuatro grandes corrientes teóricas en los estudios de paz y conflictos, con sus características respectivas: (i) la escuela realista, (ii) los estudios de conflicto, (iii) los estudios de paz y (iv) los estudios críticos de paz y conflictos. Después de revisar sucesivamente cada uno de estos cuatro enfoques, los contrasta entre sí para ofrecer a los lectores y las lectoras un panorama general de las fortalezas y debilidades de las grandes corrientes teóricas en el campo.

El capítulo 3 se enfoca en el origen y la dinámica de los conflictos armados. Profundiza en los debates teóricos abordados en el capítulo anterior, centrándose en las discusiones sobre los factores que inciden en el surgimiento de un conflicto armado y su perpetuación. Distingue entre factores motivacionales, como las percepciones de injusticia causadas por las desigualdades, que nos ayudan a entender el *por qué* ocurren estos conflictos, y factores de oportunidades, que nos permiten comprender el *cómo* estallan estos conflictos, dadas ciertas circunstancias que facilitan su aparición. En particular, usa insumos de las teorías sobre la acción colectiva para elucidar cómo los individuos se movilizan frente a una situación, enfatizando el papel de (a) las estructuras de movilización, (b) los marcos

explicativos y (c) las oportunidades y restricciones del contexto. Los mecanismos teóricos discutidos también permiten analizar cómo un conflicto sociopolítico puede seguir distintas trayectorias: (i) la lucha por canales institucionales, como el judicial, (ii) la lucha noviolenta por medios extrainstitucionales, como los boicots o las protestas, y (iii) la lucha armada. Se propone un modelo que representa los diversos mecanismos que pueden llevar a estas tres trayectorias y se destaca la influencia de los marcos de referencia (*frames*) en la selección de un método de lucha en relación con otro. En este capítulo se examina también el papel de los factores económicos en los conflictos armados, en especial de las oportunidades económicas que financian la lucha armada. Para terminar, se discute el carácter dinámico de los conflictos armados y sus efectos.

El capítulo 4 se enfoca en el mantenimiento de la paz y, en particular, en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Analiza su evolución desde los años 40 hasta la fecha, incluyendo el crecimiento del número de operaciones a partir del fin de la Guerra Fría, su uso cada vez más en situaciones de conflicto armado interno, la expansión de sus funciones y la importancia creciente de la protección de los civiles en los mandatos de estas misiones. Plantea los principales debates que han surgido respecto al mantenimiento de la paz, así como los desafíos a los que se ha enfrentado en la práctica. Entre estos prevalecen los retos vinculados al uso de la fuerza, al mantenimiento de la imparcialidad, a la disponibilidad de recursos suficientes, a la sostenibilidad de las estrategias de salida y a la participación equitativa de las mujeres. Se ilustran estos debates y desafíos a través del caso concreto de las dos últimas operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en República Democrática del Congo.

El capítulo 5 está dedicado al establecimiento de la paz. En primer lugar, discute las condiciones que favorecen o dificultan la posibilidad de entablar un proceso de establecimiento de la paz y los factores que inciden en la disposición de las partes a buscar una salida pacífica al conflicto. En segundo lugar, pasa revista a cinco métodos de establecimiento de la paz: la negociación, la mediación (como una forma específica de negociación), el arbitraje, la vía legal y la determinación de los hechos. En tercer lugar, revisa dos mecanismos particulares: la diplomacia multiniveles, que incluye esfuerzos a distintos niveles para facilitar acuerdos entre las partes, y los grupos de amigos, compuestos por Estados que apoyan un proceso de paz. Se usan ejemplos para iluminar estos diferentes aspectos y, en la cuarta parte del capítulo, se examinan dos casos de procesos de paz en mayor profundidad: el proceso que culminó en el acuerdo de paz de 1996 entre el Gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y

el que concluyó con la firma del acuerdo final de paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

El capítulo 6 trata de la construcción de paz. Discute las distintas conceptualizaciones del término y ofrece una definición que trata de recoger cierto consenso en torno al significado del concepto: la construcción de paz como un proceso que se enfoca en las raíces del conflicto y cuyo objetivo es transformar estructuras de violencia en estructuras de paz. Posteriormente, se introducen algunos de los modelos más influyentes de construcción de paz, incluyendo el modelo piramidal de John Paul Lederach, el paradigma anidado de Maire Dugan y los modelos de la telaraña y la levadura crítica también de Lederach. En la última parte del capítulo se analizan diferentes modelos de paz, incluyendo la paz comunitaria, la paz liberal y la paz híbrida que resulta de la interacción entre el modelo de paz liberal impulsado por actores desde arriba y el modelo de paz comunitaria que promueven los actores locales desde las bases de una sociedad afectada por un conflicto armado. También se discuten el concepto de apropiación local y los retos de dicha apropiación.

El capítulo 7 gira en torno a la implementación de la paz, es decir la ejecución de las provisiones de un acuerdo de paz, como una oportunidad para tratar los temas en disputa y sentar las bases para una paz duradera. Se discuten los principales factores que inciden en este proceso, distinguiendo entre los que están vinculados a (i) la situación de conflicto, (ii) el entorno de la implementación, (iii) la calidad de los acuerdos de paz y (iv) los actores de la implementación. Entre los primeros se recalca el nivel de polarización, la relación entre actores a favor y en contra del proceso de paz y la presencia de botines. Los segundos incluyen el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz, así como el entorno regional favorable o no al proceso. En cuanto a los terceros, se destaca la importancia de que los acuerdos de paz aborden las principales raíces del conflicto armado, sean lo suficientemente precisos para no generar controversias al momento de su aplicación y a la vez flexibles para adaptarse a cambios en el contexto, e incluyan medidas de repartición del poder. Finalmente, los cuartos se refieren, entre otros, a la coordinación entre mediadores e implementadores, al marco de tiempo de los agentes de implementación, a la coordinación entre agentes de implementación y a la apropiación del proceso de implementación por parte de la población en general.

El capítulo 8 analiza tres ejes de construcción de paz posacuerdo: (i) la justicia transicional, (ii) el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes (DDR) y (iii) el retorno de las poblaciones desarraigadas. Empieza con uno de los principales debates en torno a la justicia transicional: el de la paz

versus la justicia. Luego, describe algunas de las principales medidas de justicia transicional antes de focalizarse en las comisiones de la verdad y, en particular, las comisiones de Guatemala y Colombia. Posteriormente, examina las distintas aristas de los procesos de DDR, los desafíos más relevantes y los factores de éxito a la luz de la literatura académica y varios ejemplos. Finalmente, discute el retorno de las poblaciones desarraigadas como un elemento que depende del conflicto armado y de las garantías de seguridad en el lugar de origen y puede presentar retos significativos.

El capítulo 9 se centra en la acción noviolenta que llamo también resistencia noviolenta o resistencia civil y es una de las áreas de los estudios de paz y conflictos que ha generado más interés en los últimos años a raíz de la Primavera Árabe y de una multitud de campañas noviolentas en diversos países contra distintas formas de opresión o injusticia, como el autoritarismo, la negación del derecho a la autodeterminación, la corrupción, la explotación de recursos naturales, la violencia de género, la discriminación y muchos más. Empieza con una discusión de los principales términos en la literatura sobre resistencia noviolenta antes de examinar la conceptualización del poder que subyace las teorías sobre resistencia civil. Desde esta perspectiva, las luchas noviolentas son pugnas entre grupos reivindicativos y sus oponentes en las cuales cada lado ejerce distintas formas de poder. Para alcanzar sus objetivos, los activistas noviolentos buscan potenciar poder y presionar a sus oponentes a negociar y/o hacer concesiones. Se analiza las principales razones por las que los movimientos de resistencia noviolenta tienen mayores posibilidades que los movimientos violentos de conseguir sus metas y cómo las características de los movimientos de resistencia civil y sus decisiones estratégicas inciden en el desenlace de una campaña. Además, se aborda la complementariedad entre resistencia noviolenta y transformación pacífica de los conflictos antes de considerar los legados de este tipo de procesos.

Referencias

- Alger, Chaldwick F. 2007. "Peace studies as a transdisciplinary project." En *Handbook of Peace and Conflict Studies*, editado por Charles Webel y Johan Galtung, 299–318. Abingdon: Routledge.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *Un programa de paz*. Nueva York: ONU.
- . 1995. *Suplemento al programa de paz*. Nueva York: ONU.
- Checa, Diego. 2014. "Estudios para la paz: Una disciplina para transformar el mundo." *Annals of the University of Bucharest / Political science series* 16 (1): 9–24.

- Diehl, Paul F. 2016. "Exploring Peace: Looking Beyond War and Negative Peace." *International Studies Quarterly* 60 (1): 1–10. doi: 10.1093/isq/sqw005.
- Dudouet, Véronique (ed.). 2015. *Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from Armed to Nonviolent Struggle*. Abingdon: Routledge.
- . 2017. *Powering to Peace: Integrated Civil Resistance and Peacebuilding Strategies*. Special report No. 1, abril. Washington, DC: International Center on Nonviolent Conflict. Disponible en: <https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/07/ICNC-Special-Report-Civil-Resistance-and-Peacebuilding.pdf> (accessed: 1 July 2021).
- Fisas, Vicenç. 1987. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Lerna.
- . 1998. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria/UNESCO.
- . 2017. *La gestión de las crisis sociopolíticas*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, Bellaterra.
- Galtung, Johan. 1976. "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding." En *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, editado por Johan Galtung, 282–304. Copenhagen: Ejlers.
- . 1989. "Principles of nonviolent action: The great chain of nonviolence hypothesis." En *Nonviolence and Israel/Palestine*, editado por Johan Galtung, 13–33. Honolulu, HI: University of Hawaii Institute for Peace.
- Gledhill, John y Jonathan Bright. 2019. "Studying Peace and Studying Conflict: Complementary or Competing Projects?" *Journal of Global Security Studies* 4 (2): 259–266. doi: 10.1093/jogss/ogz001.
- Gleditsch, Kristian S. y Mauricio Rivera. 2017. "The Diffusion of Nonviolent Campaigns." *Journal of Conflict Resolution* 61 (5). doi: 10.1177/0022002715603101.
- Gleditsch, Kristian Skrede y Ruggeri Andrea. 2010. "Political opportunity structures, democracy, and civil war." *Journal of Peace Research* 47 (3): 299–310. doi: 10.1177/0022343310362293.
- Gleditsch, Nils Petter, Jonas Nordkvelle y Håvard Strand. 2014. "Peace research - Just the study of war?" *Journal of Peace Research* 51 (2): 145–158. doi: 10.1177/0022343313514074.
- 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.
- Jiménez Bautista, Francisco y Francisco Jiménez Aguilar. 2014. "Una historia de la investigación para la paz." *Historia Actual Online* (34): 149–162.
- Johnson, Anna, Joséphine Lechartre, Şehrazat Mart, Mark Robison y Caroline Hughes. 2019. The Politics of Peace Studies: Hegemony and the Local Turn in the Production of Knowledge about Peace. *Building Sustainable Peace: Ideas, Evidence, Strategies*. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, Estados Unidos, 10 de noviembre.
- Kriesberg, Louis. 2001. "The Growth of the Conflict Resolution Field." En *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 406–426. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- Lederach, John Paul. 1998. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Gernika: Bakeaz / Gernika Gogoratzuz.
- López, Mario (ed.). 2004a. *Enciclopedia de Paz y Conflictos*. Granada: Universidad de Granada.

- . 2004b. “Noviolencia.” En *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, editado por Mario López, 783–795. Granada: Universidad de Granada.
- Mac Ginty, Roger. 2011. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2019. “Complementarity and Interdisciplinarity in Peace and Conflict Studies.” *Journal of Global Security Studies* 4 (2): 267–272. doi: 10.1093/jogss/ogz002.
- Mitchell, Christopher. 2016. *La naturaleza de los conflictos intratables: resolución de conflictos en el siglo XXI*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, Bellaterra.
- Nasi, Carlo y Angelika Rettberg. 2005. “Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente.” *Colombia Internacional* (62): 64–85. doi: 10.7440/colombiaint62.2005.04.
- Neu, Joyce y Louis Kriesberg. 2019. “Conflict Analysis and Resolution: Development of the Field.” *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. doi: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.521.
- Pérez, Gerardo. 2018. *Construir paz y transformar conflictos: algunas claves desde la educación, la investigación y la cultura de paz*. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Rubio, Ana (ed.). 1993. *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*. Granada: Universidad de Granada.
- Stephenson, Carolyn. 2017. “Peace Research/Peace Studies: A Twentieth Century Intellectual History.” *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. doi: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.273.
- Svensson, Isak y Magnus Lundgren. 2018. “From Revolution to Resolution: Exploring Third-Party Mediation in Nonviolent Uprisings.” *Peace & Change* 43 (3): 271–291. doi: 10.1111/pech.12298.
- Zalles, Jorje H. 2020. *Teoría del conflicto: Orígenes, evolución, manejo y resolución*. Quito: USFQ Press.

Conceptos y teorías

En este capítulo introduzco los conceptos clave y las principales teorías en los estudios de paz y conflictos. Defino lo que es un conflicto, un conflicto violento, un conflicto armado y un conflicto asimétrico. También defino los conceptos de violencia y paz y distingo entre sus diferentes formas. Estas precisiones sirven de preámbulo para la discusión de las principales corrientes teóricas en los estudios de paz y conflictos. Identifico cuatro grandes corrientes que describo sucesivamente y contrasto entre ellas.

Este capítulo sirve de base conceptual para los demás capítulos y tiene una estrecha conexión con el capítulo siguiente que se enfoca en las teorías sobre el origen y la evolución de los conflictos armados. Se basa en una revisión crítica de la literatura, incluyendo a autores clásicos y otros más recientes, para dar un panorama general del campo de los estudios de paz y conflictos. No pretende ser exhaustivo, sino proveer a los lectores y las lectoras una mayor claridad conceptual y darles elementos para discernir entre diferentes perspectivas, así como entender las fortalezas y los limitantes de cada una para hacerse su propia idea al respecto.

1. Conceptos clave

Como se mencionó en el capítulo 1, los estudios de paz y conflictos se centran en el análisis de las situaciones de conflicto, en especial de conflicto armado, y de las intervenciones en estas situaciones para evitar que escalen los enfrentamientos violentos o prevenir que un conflicto se vuelva armado y fomentar la paz. Por tanto, tres conceptos fundamentales atraviesan esta área de estudio: el conflicto, la violencia y la paz. Esta sección introduce estos conceptos con sus principales características y los debates alrededor de los mismos.

1.1. *Conflicto*

Un conflicto es la oposición real o percibida de objetivos entre dos o más individuos o grupos. Puede ocurrir a nivel interpersonal, por ejemplo una pelea entre niños por una pelota, o a escalas superiores, por ejemplo una disputa territorial entre Estados vecinos, como India y Pakistán. El conflicto es un fenómeno esencial para el cambio social. Por ello, el término no tiene connotación negativa. Los individuos o grupos que tienen sus objetivos contrapuestos o percibidos como tales se llaman las “partes” en conflicto. Pueden ser dos o más. Por ejemplo, varios conflictos armados internos tienen más de dos partes, incluyendo el Estado y diversos grupos armados no estatales que luchan en contra o a favor del Estado. El conflicto armado colombiano lo ilustra, ya que se puede distinguir entre al menos tres partes si consideramos a las fuerzas de seguridad del Estado, a las guerrillas y a los grupos paramilitares y más de tres partes si desagregamos entre las diferentes guerrillas y los diferentes grupos paramilitares. De forma importante, para que haya un conflicto, la oposición de objetivos no tiene que ser real; es suficiente que sea percibida como tal. Como bien lo plantea Christopher Mitchell (2016: 59), en muchas situaciones las partes tienen “concepciones muy diferentes” acerca del conflicto que tienen. Basta que un actor perciba, aunque sea de forma errónea, que otro le está impidiendo alcanzar sus objetivos “con sus actividades, actitudes y creencias y, en casos extremos, su existencia” para que se produzca un conflicto entre estos actores (Mitchell 2016: 78).

Los conflictos simétricos son los que ocurren entre partes que tienen un poder más o menos similar¹. En cambio, cuando la relación de poder entre las

1 Existen múltiples formas de poder, incluyendo el poder interior, el poder con, el poder para y el poder sobre. Distinguir entre estas formas de poder puede ser muy útil para analizar los conflictos y las iniciativas de paz (cf. Idler, Mouly y Miranda

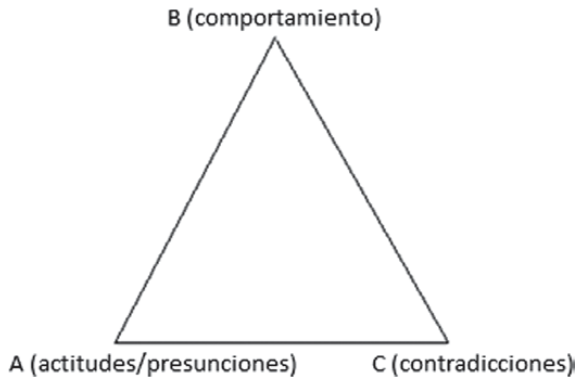


Figura 2.1. Triángulo ABC

Fuente: figura basada en figura 1.1 en Galtung (2003: 109)

partes es desigual, se habla de un conflicto asimétrico. Los conflictos armados intraestatales que oponen las Fuerzas Armadas de un Estado a un grupo insurgente a menudo son conflictos asimétricos porque el Estado suele tener capacidades materiales superiores a las de los grupos armados no estatales. No obstante, los conflictos armados interestatales también pueden ser asimétricos, como el que se ha dado entre Israel y Palestina.

Según el académico noruego Johan Galtung (2003, 2002), un conflicto tiene tres componentes que se pueden representar mediante la figura 2.1 del triángulo ABC:

- A: las actitudes/presunciones (*attitude* en inglés), es decir las percepciones y emociones de las partes en conflicto, como el miedo, la desconfianza o el odio,
- B: los comportamientos o las conductas (*behaviour*) de las partes hacia sus contrapartes,
- C: las contradicciones (*contradiction*), es decir los temas en disputa, incluyendo las estructuras subyacentes al conflicto.

Estos tres componentes apuntan a las dimensiones materiales, comportamentales y subjetivas de los conflictos, las cuales interactúan y se refuerzan entre

2015). En la presente definición, sin embargo, se usa el término “poder” en su concepción tradicional como “poder sobre”, es decir que un desequilibrio de poder entre dos actores significa la dominación de un actor sobre el otro.

sí. Por ejemplo, cuando las partes perciben que sus objetivos son incompatibles (contradicciones), pueden sentirse frustradas (actitudes/presunciones) y actuar de forma violenta (comportamiento). De forma parecida, Christopher Mitchell (2016) distingue los asuntos/incompatibilidades, actitudes y el comportamiento como elementos centrales del conflicto que se retroalimentan, mientras que Peter Wallensteen (2019) identifica las incompatibilidades, las acciones (que se refieren al comportamiento de las partes en conflicto) y los actores.

1.2. *Violencia*

La violencia es el fenómeno por el cual se inflige un daño a una persona o grupo de personas. Galtung (1990, 2003, 2010) distingue entre tres formas de violencia: la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural (cf. figura 2.2). La violencia directa es el fenómeno por el cual un individuo o grupo inflige sufrimiento físico o psicológico a otro individuo o grupo de forma directa. Cuando hablamos de violencia en el día al día, solemos referirnos a la violencia directa. La violencia directa incluye los homicidios, los golpes, los insultos, entre muchos otros.

La violencia estructural, en cambio, es indirecta. Es la violencia que se encuentra en las estructuras desiguales de una sociedad, las cuales niegan a ciertos grupos derechos importantes como la libertad de expresión o derechos socioeconómicos, impidiéndoles satisfacer sus necesidades humanas básicas. Se puede encontrar en estructuras formales, como las leyes de un Estado, por ejemplo durante el *apartheid* en Sudáfrica. También se puede hallar en estructuras informales, como la inequidad de género en muchas sociedades donde la ley contempla la igualdad de género, pero en la práctica existe una marcada diferencia en el acceso a ciertos puestos de trabajo, en la remuneración, etc. La violencia estructural incluye las desigualdades socioeconómicas, la inequidad de género, las desigualdades étnicas y la exclusión política, entre muchos más. Aunque sus orígenes son diferentes, tanto la violencia directa como la violencia estructural reducen el potencial de realización de un individuo o grupo (ej. Galtung 1990; Curle 1995; Jeong 2000; Brand-Jacobsen 2002).

La violencia cultural es la que se encuentra en los discursos y símbolos que legitiman la violencia directa y estructural. Incluye los aspectos culturales que privilegian el uso de métodos violentos para abordar los conflictos o la normalización del uso de la violencia directa. Por ejemplo, en algunas situaciones de posguerra caracterizadas por una débil institucionalidad del Estado, como en Guatemala y Burundi después de la firma de la paz en 1996 y 2000 respectivamente, han sido



Figura 2.2. Triángulo de la violencia

Fuente: figura basada en Galtung (1998: 15)

frecuentes los actos de justicia popular, como linchamientos, porque las comunidades afectadas por la guerra consideran la violencia como un método legítimo para abordar los conflictos. La violencia cultural también incluye el racismo, el machismo y cualquier creencia de que un grupo social es superior a otro(s), legitimando así la violencia estructural (p. ej. Galtung 1990, 2010; Jeong 2000; Brand-Jacobsen 2002).

Según Galtung, los tres tipos de violencia son interdependientes. Se refuerzan entre sí. Las raíces de los conflictos frecuentemente se encuentran en la violencia estructural y en la violencia cultural y cada forma de violencia fomenta otras formas de violencia. Por lo tanto, Galtung sostiene que la única manera de alcanzar una paz duradera es reducir simultáneamente los tres tipos de violencia. Según Galtung (1990: 295), “hay vínculos y relaciones causales en las seis direcciones y los ciclos que conectan los tres [tipos de violencia] pueden empezar en cualquier punto”. Por ejemplo, varios conflictos armados internos se originaron a raíz de que algunos integrantes de grupos marginados articularon sus intereses, se movilaron y se organizaron para desafiar las estructuras de poder existentes mediante la violencia directa (cf. Jeong 2000: 31–32). Estos conflictos son asimétricos y muestran cómo la violencia estructural fomenta la violencia directa. De igual forma, la creencia de que un grupo étnico es superior a otro(s) ha desencadenado varias guerras, ilustrando que la violencia cultural promueve la violencia directa. Sin embargo, como lo explica Jeong, no todas las situaciones de violencia estructural o cultural generan actos de violencia directa: para que un conflicto

violento surja, quienes están afectados por la violencia cultural y/o estructural, en primer lugar, tienen que darse cuenta de su discriminación y/o de las relaciones desiguales de poder que les impiden satisfacer sus necesidades humanas básicas y, en segundo lugar, movilizarse para remediar esta situación (Jeong 2000). En el siguiente capítulo se discutirán estos mecanismos en mayor profundidad.

Recíprocamente, el uso de la violencia directa contra cierto grupo social puede promover la violencia estructural. Por ejemplo, el desplazamiento forzado de algún grupo por otro grupo hacia áreas periféricas contribuye a incrementar las desigualdades entre ambos grupos. De forma parecida, la violencia cultural a menudo produce violencia estructural. Por ejemplo, el machismo fomenta desigualdades de género.

Por otro lado, el uso repetido de la violencia directa hace que se normalice. De esta forma, la violencia directa a largo plazo genera violencia cultural. Asimismo, las desigualdades socioeconómicas (violencia estructural) pueden conllevar la discriminación de los grupos más pobres (violencia cultural). El educador popular Paulo Freire lo describió de la siguiente manera: “Una vez que una situación de violencia y opresión se establece, genera un modo entero de vida y comportamiento para los que están atrapados en el mismo” (Freire 1998: 40).

No obstante estos vínculos en las seis direcciones, Galtung (2003) reconoce que existe una mayor dirección causal de violencia cultural a violencia estructural a violencia directa. Esto se debe a las distintas temporalidades de estas formas de violencia. Galtung (1990: 294) lo ejemplifica de la siguiente forma: la violencia directa es un “evento”; la violencia estructural un “proceso” y la violencia cultural es “invariable”. En efecto, la violencia cultural y la violencia estructural son procesos que requieren tiempo para formarse y cambiar. Así, para que la violencia directa genere violencia estructural o cultural, tiene que ser sistemática (violencia estructural) y normalizarse (violencia cultural).

El supuesto central de los estudios de paz y conflictos es que la violencia es negativa porque afecta a las personas o grupos de personas. Los conflictos violentos son conflictos que se expresan de forma violenta, en el sentido de la violencia directa, y, por tanto, tienen una connotación negativa. No obstante, si se logra abordar la oposición real o percibida de objetivos sin recurrir a la violencia directa, se puede transformar un conflicto de forma pacífica. Dicho esto, no hay unanimidad en torno a qué fenómenos son manifestaciones de violencia: depende del marco cultural con que se juzgue. En cada sociedad la violencia cultural legitima ciertas formas de violencia directa y ciertos actos violentos cometidos para ciertos propósitos. Entonces, el mismo acto no tiene necesariamente el mismo significado para personas que no comparten las mismas normas culturales: para unos

puede tratarse de violencia, mientras para otros no (Nordstrom 1997; Robben y Nordstrom 1995; Brigg 2010; Scheper-Hugues y Bourgeois 2004).

1.3. *Conflicto armado*

No hay unanimidad en la definición de un conflicto armado. Así varias fuentes lo definen de distintas formas y llegan a diferentes listas de conflictos armados. Fuentes respetadas, como el Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala (UCDP), exigen que el conflicto sea de naturaleza política para considerarlo como “conflicto armado”². Así distinguen entre (a) una situación como la que enfrenta a los carteles de droga que pretenden lucrar del narcotráfico en México (desde los años 90 hasta la actualidad) y (b) otra como la de Siria (2011-actualidad) entre fuerzas de seguridad del Estado y grupos insurgentes que luchan por cambiar el régimen (cf. Wallensteen 2019: capítulo 2; Allansson, Melander y Themnér 2017). Al primer tipo de situación lo llaman “conflicto no estatal”, mientras el segundo califica como “conflicto armado” (Allansson, Melander y Themnér 2017). Dicho esto, la distinción entre ambos puede ser borrosa. Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016: 234) consideran, por ejemplo, que “los conflictos políticos a menudo degeneran en crimen organizado y el crimen organizado a menudo asume matices políticos”. Asimismo, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) omite el criterio político y considera el conflicto entre el Estado mexicano y el Cartel Jalisco Nueva Generación en 2019 como conflicto armado con base en el número de víctimas mortales ocasionado por los enfrentamientos entre las partes ese año, el cual debe ser superior a 25 según su definición del término (SIPRI 2021)³. Mientras tanto, una “guerra”, tanto para el UCDP como el SIPRI, es un conflicto armado que resulta en más de 1000 muertes anuales.

2 La base de datos del Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala es probablemente la más integral de todas las bases de datos sobre conflictos. Véase: <https://ucdp.uu.se/> (última consulta: 7 de julio de 2021). Otra base de datos importantes es la del proyecto “Correlates of War” (COW por sus siglas en inglés) de la Universidad de Michigan (Wallensteen 2019, 2014; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016).

3 Véase la definición de “conflicto armado” del SIPRI en <https://www.sipriyearbook.org/view/9780198811800/sipri-9780198811800-chapter-2-div1-11.xml> (última consulta: 7 de julio de 2021).

En este libro se adopta el criterio político para diferenciar un conflicto armado de formas de violencia organizada de naturaleza únicamente criminal, puesto que las respuestas a este último fenómeno requieren un enfoque particular. La violencia criminal suele ser el foco de los estudios de seguridad, mientras los estudios de paz y conflictos tradicionalmente se han centrado en los conflictos sociopolíticos. No obstante, cada vez más se está extendiendo el ámbito de aplicación de los estudios de paz y conflictos a situaciones que no necesariamente califican como conflictos armados pero comparten ciertas características, como la violencia urbana (p. ej. Ferreira 2020; Maia 2017, 2014) o el crimen organizado transnacional (p. ej. Ferreira y Richmond 2021; Ferreira 2017).

En este libro se considera entonces que los conflictos armados son conflictos violentos de naturaleza política, en los que se oponen:

- (i) las fuerzas de seguridad de dos o más Estados (conflictos interestatales);
- (ii) las fuerzas de seguridad de un Estado y sus potenciales aliados, por un lado, a grupos armados que buscan cambios en el Gobierno o las políticas gubernamentales y sus potenciales aliados, por otro lado (conflictos intraestatales por el control del Gobierno o el cambio de políticas gubernamentales);
- (iii) las fuerzas de seguridad de un Estado y sus potenciales aliados, por un lado, a grupos armados que buscan ejercer el control sobre un territorio y sus potenciales aliados, por otro lado (conflictos intraestatales por el control del territorio) o
- (iv) grupos armados no estatales que luchan entre sí para el control de un territorio o de un Gobierno⁴.

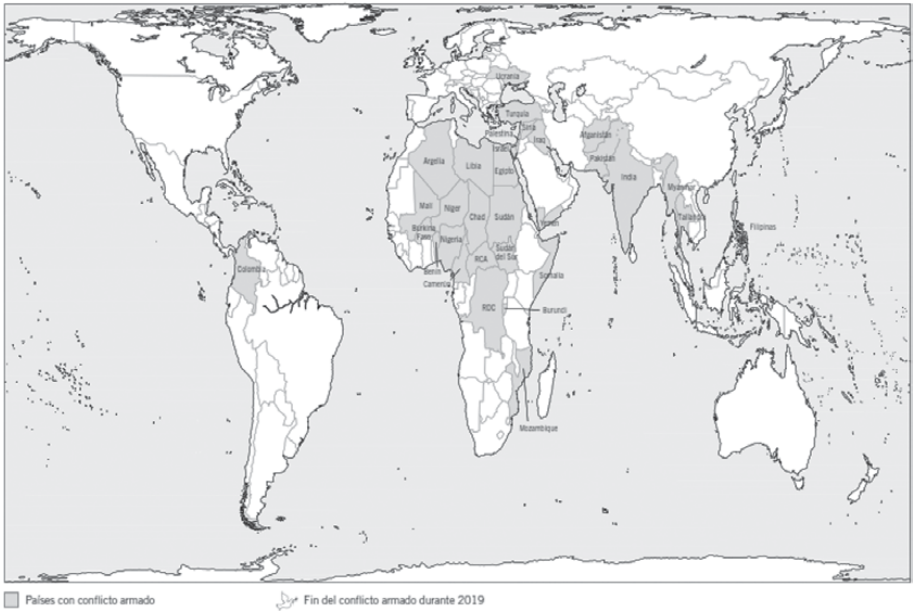
4 Estas definiciones se basan en las del Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala, disponibles en <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/> (última consulta: 7 de julio de 2021); véase también Wallensteen (2019). Además, se agrega la cuarta categoría, ya que, como bien lo señalan autores, como Jolle Demmers (2017) o Michael Brown (2001), en algunas situaciones de conflicto armado, como en Somalia o República Democrática del Congo, se enfrentan grupos armados no estatales entre sí, sin que estén involucradas las fuerzas de seguridad estatales en estas disputas. Por otro lado, al igual que Jeffrey Dixon (2009), considero que los conflictos armados intraestatales pueden ser tanto por el control del Gobierno como por el cambio de políticas gubernamentales, además del control del territorio. Esto también coincide con la perspectiva de la Escola de Pau de la Universidad de Barcelona (cf. Escola de Cultura de Pau 2020) y refleja el hecho

La distinción entre conflicto armado intraestatal y conflicto armado interestatal es útil, ya que cada uno requiere un tratamiento específico. Los conflictos armados intraestatales también son llamados “conflictos armados internos”. Ocurren entre grupos que pertenecen a un mismo Estado, como, por ejemplo, entre las Fuerzas Armadas, las guerrillas y los grupos (neo) paramilitares en Colombia. En cambio, los conflictos armados interestatales son conflictos entre Estados, como el conflicto entre India y Pakistán. Hace un siglo, los conflictos armados más numerosos eran interestatales. Hoy en día, son intraestatales (cf. Wallensteen 2019; Bercovitch y Simpson 2010; Demmers 2017). No obstante, existe una línea delgada entre ambos tipos debido a que muchos conflictos armados internos tienen dimensiones transnacionales. Por ejemplo, producen olas de refugiados que se asientan en diferentes países y tienen distintos tipos de impactos en países vecinos. A menudo los grupos armados no estatales pasan las fronteras para encontrar refugio en países vecinos y reciben armamento a través de las fronteras porosas con otros Estados. Las partes en conflicto también frecuentemente reciben apoyo externo, en particular de Gobiernos de otros Estados o de grupos insurgentes activos en países vecinos. Además, tenemos a grupos armados no estatales, como el Estado Islámico (también conocido como Daesh), que rebasan las fronteras, al tener miembros provenientes de distintos Estados y al operar en varios Estados simultáneamente. Por ello, autores como Jeffrey Checkel (2013), Cederman, Gleditsch y Buhaug (2013) o Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) argumentan que no se puede analizar los conflictos armados internos solo desde el ámbito nacional; es necesario tomar en cuenta factores que rebasan las fronteras del Estado.

Además de estas distinciones, existen varias escalas para definir un conflicto armado. Aquí se considera que los conflictos armados son situaciones de conflictividad que superan la capacidad de control de las fuerzas policiales de un Estado y son enfrentadas por las Fuerzas Armadas y resultan en al menos 25 víctimas fatales a raíz de los enfrentamientos. Siguiendo al Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala, se distinguen:

- conflictos armados de baja intensidad con un saldo de entre 25 y 999 víctimas mortales en un año;

de que ciertos grupos insurgentes no aspiran a la toma del poder político, sino a la adopción de reformas estructurales (políticas y/o económicas).



Mapa 2.1. Mapa de conflictos armados en el mundo en 2019

Fuente: Mapa 1.1 en Escola de Cultura de Pau (2020)

- conflictos armados de alta intensidad (guerras) con un saldo superior a 1000 víctimas mortales en un año⁵.

El mapa 2.1 a continuación ofrece una representación de los conflictos armados en el mundo en 2019, con una definición similar a la que adopto en este libro, pero con un umbral de víctimas mortales superior a 100 al año (para la definición completa, véase Escola de Cultura de Pau (2020)).

Es útil hacer una última precisión respecto a los conflictos armados. Aunque hablamos de *un* conflicto armado, en estos se suelen solapar múltiples conflictos, es decir conflictos con distintos objetivos, que a veces implican a grupos distintos y se desarrollan en diferentes espacios (Kriesberg 2010; Nordstrom y Robben 1995; Demmers 2017:99). Por ejemplo, en la guerra de la Contra en Nicaragua en los años ochenta, varios grupos insurgentes pelearon contra el

5 Definiciones del Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala, disponibles en: <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/> (última consulta: 7 de julio de 2021).

Gobierno sandinista con intereses propios. Por ejemplo, algunos se oponían a la ideología política sandinista, mientras otros como Yatama (que actuó en la costa atlántica) buscaban la autonomía de las regiones atlánticas y el reconocimiento de los grupos étnicos que habitan estas regiones con sus particularidades culturales. De igual forma, miembros de distintos grupos sociales, como indígenas, mujeres, estudiantes y sindicalistas, se unieron a la guerrilla en Guatemala con distintos propósitos, algunos en común y otros más específicos. En la actualidad, podemos observar claramente este fenómeno en Siria, donde diferentes grupos insurgentes y sus aliados están luchando contra las fuerzas de seguridad estatales y sus aliados en distintas partes del territorio, con objetivos en común y otros no.

1.4. Paz

Ahora bien, ¿qué es la paz? La paz es la ausencia de violencia. Cuando consideramos solo la violencia directa, hablamos de paz negativa. Por consiguiente, la paz negativa corresponde al cese de los enfrentamientos violentos entre las partes. Mientras tanto, la paz positiva es la ausencia de las tres formas de violencia: directa, estructural y cultural (cf. Galtung 2010). Si consideramos una situación de conflicto armado como la de Kosovo (1998–1999), la aprobación de una nueva legislación que garantice los derechos de las minorías contribuiría a una paz positiva. A diferencia de la paz negativa que se puede observar en la práctica, la paz positiva es algo utópico debido a que ninguna sociedad está exenta de violencia estructural y cultural. Por lo tanto, alcanzar una paz positiva es un proceso.

Frente a ello, el académico español Francisco Muñoz (2010, 2004) introdujo el concepto de “paz imperfecta”, un término que llama la atención sobre el carácter imperfecto de muchas formas de paz que son productos de procesos inacabados. Así, podemos presenciar un cese de hostilidades (paz negativa) y, al mismo tiempo, distintas formas de violencia directa, como la delincuencia armada, produciendo una especie de situación de “no guerra, no paz” –un fenómeno común en diferentes países de América Latina (cf. Schultze-Kraft, Chinchilla y Moriconi 2018). Recíprocamente, podemos observar formas de paz en el medio de un conflicto violento –por ejemplo, intentos por parte de ciertas comunidades de poner fin a la violencia en su localidad (cf. Mouly 2021). Según Muñoz, la realidad no es ni blanca ni negra: la paz y la violencia pueden coexistir. Desde esta perspectiva, la paz es relativa a la situación de conflicto violento, es decir, hay más paz cuando se reduce la violencia. Citando a Mahatma Gandhi, Muñoz (2004: 898; 2010: 392) explica que “no hay camino para la paz, la paz es el camino”. Así,

considera que, por tan inacabado sea el proceso, tan imperfecta sea esta paz, sigue siendo un objetivo normativamente deseable (Muñoz 2004, 2010).

Para reflejar los varios tipos de paz que pueden observarse luego de la firma de un acuerdo de paz, las académicas Kristine Höglund y Mimmi Söderberg introdujeron un triángulo de la paz, basado en el triángulo del conflicto de Galtung, donde distinguen diferentes formas de paz en función de cuánto las contradicciones a raíz del conflicto han sido abordadas, cuánto el comportamiento violento de los actores ha disminuido y cuánto las percepciones negativas entre las partes en conflicto se han reducido. Por ejemplo, en cuanto a las contradicciones, las autoras plantean que los acuerdos de paz no siempre abordan las raíces del conflicto armado, lo que puede dar lugar a una “paz no resuelta” cuando los principales temas en pugna no han sido abordados o una “paz recobrada” cuando los temas en disputa fueron tratados, mas no las raíces profundas del conflicto. De forma parecida, en cuanto al comportamiento, distinguen una situación de “paz parcial” cuando no todos los actores armados han firmado un acuerdo de paz y/o cesado su comportamiento violento, como en el caso de Colombia en 2016, o han renegado sus compromisos luego de firmar el acuerdo. Mientras tanto, la “paz insegura” corresponde a una situación donde prevalece la inseguridad para gran parte de la población a pesar de la firma de un acuerdo de paz, debido a la violencia criminal. En cuanto a las actitudes/presunciones, las autoras sostienen que las relaciones entre las partes en conflicto no siempre mejoran con la firma de la paz y la sociedad puede encontrarse altamente polarizada, lo que da lugar a una situación de “paz polarizada”. La figura 2.3 representa estos y otros escenarios posibles, los cuales se pueden combinar para dar lugar a una paz con distintos matices (Höglund y Söderberg Kovacs 2010; Höglund, Söderberg Kovacs y Thiyagaraja 2016).

Además de estas variaciones en el tipo de paz observado en la práctica, es importante tener presente que el concepto de “paz” es construido socialmente y por consiguiente varía en función del contexto (véase ej. Kroeker 2020). Inclusive en una misma situación, diferentes actores definen el conflicto de diferentes maneras y conciben la paz de forma distinta. Por ejemplo, en el contexto de la guerra en Guatemala, las comunidades indígenas consideraban la paz como una forma de poner fin a la discriminación étnica y a su exclusión socioeconómica, mientras que el campesinado veía el acceso a la tierra como un elemento fundamental de la paz. Estas concepciones también pueden variar en el transcurso de un conflicto armado (Mouly 2004; Jeong 2000). Además, las percepciones varían entre actores a distintos niveles. Así las narrativas de paz de los pobladores locales difieren de las de los actores internacionales que intervienen en situaciones de conflicto

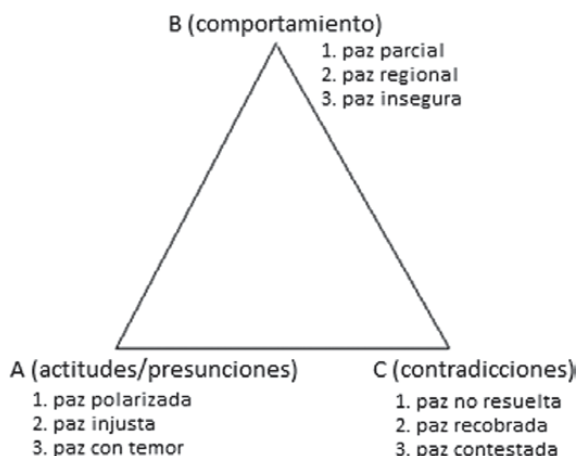


Figura 2.3. Triángulo de la paz

Fuente: figura adaptada de Höglund, Söderberg Kovacs y Thiyagaraja (2016: 13)

armado o posacuerdo. Las primeras se derivan de las vivencias propias de las personas y corresponden a lo que Roger Mac Ginty y Pamina Firchow llaman “paz cotidiana” (*everyday peace*), una forma de paz localizada, más cercana a la gente, que puede significar cosas tan sencillas como poder salir de su casa en la noche para ir al baño sin miedo a ser atacado. Las segundas tienden a reflejar una perspectiva liberal que considera que las recetas para construir la paz en sociedades afectadas por un conflicto armado son universales y tiende a ocultar las formas locales de paz (Mac Ginty y Firchow 2016; cf. Capítulo 6). Es necesario tener en cuenta que estas múltiples visiones coinciden bajo el mismo paraguas de “paz” en una sociedad afectada por un conflicto armado, producto de las percepciones distintas de los actores involucrados desde el nivel local hasta el nivel internacional.

2. Teorías

Los estudios de paz y conflictos son un campo relativamente reciente que se ha nutrido de los aportes teóricos de diferentes disciplinas, incluyendo los estudios internacionales, la psicología, la sociología, las ciencias políticas, la antropología, etc., y ha estado estrechamente conectado con la práctica. Así sus estudiosos suelen ser “académicos-practicantes” (*scholar-practitioners*) o practicantes-académicos (*practitioner-scholars*) según John Paul Lederach (p. ej. Lederach, Joshi y Quinn 2016). Autores como Christopher Mitchell (2016), Ramsbotham,

Woodhouse y Miall (2016), Carolyn Stephenson (2017) o Nils Petter Gleditsch, Jonas Nordkvelle y Håvard Strand (2014) sitúan su inicio como campo de estudio como tal en la década de los años 1950, es decir después de la Segunda Guerra Mundial, en la época de la Guerra Fría. Los primeros centros de estudio en la materia aparecieron entre 1945 y 1965 y el campo se ha desarrollado significativamente desde entonces con un incremento significativo de los centros de estudio en la materia desde el año 2000 (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016).

Las teorías de los estudios de paz y conflictos no son necesariamente excluyentes. En la academia como en la práctica, muchas veces se combinan enfoques y métodos que corresponden a distintas corrientes teóricas. En este capítulo distinguimos entre cuatro grandes grupos de perspectivas teóricas. Esta categorización se inspira del artículo de Arthur Groom (1988) “Paradigms in Conflict: The Strategist, the Conflict Researcher and the Peace Researcher” y del libro de Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) *Contemporary Conflict Resolution*, entre otros. No es la única posible y puede ser simplista, pero refleja cierto consenso en el campo y ayuda a distinguir entre al menos cuatro grandes perspectivas teóricas⁶.

Primero, se encuentran las teorías que corresponden al llamado “enfoque estrategista” (*strategist approach*). Este grupo también se denomina “escuela realista”, tomando su nombre de uno de los principales paradigmas de los estudios internacionales. Se trata de una corriente relativamente minoritaria en el campo. Segundo, tenemos los estudios de conflictos (*conflict studies*), que se enfocan en estrategias y técnicas para abordar los conflictos y eliminar su manifestación violenta (violencia directa), es decir lograr una paz negativa. Tercero, están los estudios de paz (*peace studies*), que se enfocan en construir una paz positiva, es decir no solo poner fin a la violencia directa, sino cambiar los patrones estructurales y culturales que subyacen al conflicto violento.⁷ Estas dos últimas corrientes pertenecen a lo que Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) denominan “el núcleo pluralista/cosmopolita” del campo y han sido las más influyentes. Mientras la primera tiende a sostener la idea de una sociedad internacional de Estados basada

6 Para profundizar en la discusión de estas teorías, se puede consultar Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) y las diferentes fuentes señaladas a lo largo de esta sección.

7 No todos los académicos usan los calificativos “estudios de conflictos” y “estudios de paz”. Algunos, como Diego Checa (2014), por ejemplo, distinguen entre enfoques minimalistas (que corresponderían a los estudios de conflictos) y maximalistas (que corresponderían a los estudios de paz).

en la corriente pluralista de la escuela inglesa de las relaciones internacionales, la segunda tiende a apoyar la idea cosmopolita de una comunidad mundial que debe regirse por normas de justicia y construirse mediante reformas a las estructuras (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Cuarto, existen nuevas perspectivas teóricas más críticas que podemos agrupar bajo el nombre de “estudios críticos de paz y conflictos” (*critical peace and conflict studies*), que tienen cada vez más importancia y acogida en el campo. Incluyen aportes de la teoría crítica, del constructivismo y de varias corrientes posmodernas. A continuación se examina cada una de estas cuatro grandes perspectivas.

2.1. Escuela realista/enfoque estrategista

La escuela realista se enfoca tradicionalmente en los Estados. Su objeto de estudio ha sido el Estado visto como entidad unitaria y garante de la seguridad ciudadana frente a las amenazas externas. Por ello, se ha centrado en los conflictos armados interestatales, dejando de lado los conflictos armados intraestatales que son los más numerosos hoy en día, y se encuentra seriamente limitada en la actualidad. Aún en versiones más recientes del realismo (neorrealismo) que toman en cuenta actores no estatales, se considera a estos actores como unitarios, lo que no refleja la realidad de las partes en un conflicto armado interno y no permite el análisis de intervenciones a otros niveles que el de las élites (Groom 1988; Jabri 1996; Demmers 2017; Levy 2001). Dicho esto, esta corriente teórica se sigue aplicando en situaciones de conflictos armados interestatales y se puede usar para explicar situaciones de conflictos armados intraestatales que rebasan las fronteras de un Estado, como la de Siria, desde la perspectiva de las alianzas entre Estados a favor del Gobierno sirio y en contra, por ejemplo. No obstante, no permite entender las “formaciones sociales” que provocan conflictos que rebasan las fronteras de los Estados, en particular las relaciones entre ciudadanos y Gobiernos dentro de los Estados en pugna, las cuales a menudo tienen un rol en el desarrollo de los conflictos interestatales (Jabri 1996: 10). Por ejemplo, veremos en el próximo capítulo cómo la intolerancia y discriminación religiosa a nivel intraestatal han incidido en el conflicto entre India y Pakistán.

La escuela realista pertenece a la corriente “objetivista” de los estudios de paz y conflictos que asume que los actores se comportan de forma racional con base en una situación objetiva (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016: capítulo 2). No considera los aspectos psicológicos que juegan un papel clave en muchos conflictos armados y el ambiente de incertidumbre que caracteriza este tipo de situaciones impidiendo a los actores tomar decisiones en función de una realidad

objetiva (p. ej. Demmers 2017; Chinchilla 2021). Además de los limitantes mencionados anteriormente, esta corriente presenta una falencia que hace que sea minoritaria en los estudios de paz y conflictos: considera inútil cualquier intento pacífico para acomodar los intereses de las partes en conflicto. Según esta escuela de pensamiento, la búsqueda de la paz es fútil. Los Estados compiten entre ellos para satisfacer sus intereses y la violencia es inherente en la naturaleza humana y en la estructura anárquica del sistema de Estados. El balance de poder determina el resultado de los conflictos. Se trata de la llamada política del poder (*power politics*) (Jeong 2000; Groom 1988; Levy 2001).

2.2. *Núcleo pluralista/cosmopolita (estudios de conflictos y estudios de paz)*

Las dos corrientes principales en el campo son los estudios de conflictos (*conflict studies*) y los estudios de paz (*peace studies*). Pertenecen al núcleo pluralista/cosmopolita de los estudios de paz y conflictos, que está “asociado normativamente con la promoción de la paz” y rechaza el determinismo realista de que la violencia es inherente a la naturaleza humana (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016: 39). Como lo explica Hugh Miall (2010), no son antagónicas y pueden complementarse en muchos sentidos. En efecto, comparten propósitos similares; solo tienen orientaciones distintas.

Así, los estudios de conflictos privilegian resultados de más corto plazo y necesidades inmediatas, mientras los estudios de paz dan importancia a procesos de más largo plazo, como de aprendizaje y de transformación de las relaciones entre las partes en conflicto. De forma simplificada, en una situación de conflicto armado interno como la de Siria, por ejemplo, la primera perspectiva centraría su análisis en la obtención de un acuerdo entre las partes en conflicto para que cesen las hostilidades armadas. Mientras tanto, la segunda perspectiva analizaría las raíces profundas que condujeron al conflicto armado, como la exclusión política y las desigualdades entre grupos etnoreligiosos, y cómo se pueden reducir. Igualmente, en una controversia interestatal como la disputa entre Ecuador y Colombia a raíz del ataque de las Fuerzas Armadas de Colombia a un campamento guerrillero en Angostura, Ecuador (2008), la primera perspectiva se enfocaría en lograr resultados tangibles como el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, mientras la segunda se centraría en establecer procesos para que no recurra este tipo de situación a futuro, lo cual pasaría por el fortalecimiento de una relación bilateral más equitativa entre las partes, incluyendo canales de diálogo para

abordar conjuntamente temas de interés común, mecanismos binacionales para fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas, etc.

En la práctica, sin embargo, la dicotomía entre ambas corrientes no está tan marcada. A veces se usa una combinación de ambas y no siempre es fácil decir a cuál de las dos corrientes pertenece determinado autor. Los estudios de conflictos, en particular, han ido evolucionando hacia enfoques cada vez más transformativos, bajo la influencia de los estudios de paz, lo que ha hecho que varios autores clave de los estudios de conflictos se muevan hacia los estudios de paz. Así, mientras muchos autores de esta corriente inicialmente se enfocaban en cómo alcanzar un resultado concreto, principalmente en la forma de un acuerdo entre las partes, hoy en día coinciden en que se debe ir más allá y contribuir a la transformación de las relaciones entre las partes, especialmente en situaciones de conflictos asimétricos.

2.2.1. Estudios de conflictos

Los estudios de conflictos asumen que es posible “resolver” los conflictos y han prestado mucha atención a las técnicas para “resolver” los mismos, como la mediación o los talleres de solución de problemas. Entre los principales autores de esta tendencia, se destacan los aportes del australiano John Burton, quien, en muchos sentidos, se encuentra en la tendencia más transformativa de los estudios de conflictos. Burton introdujo la llamada “teoría de las necesidades humanas básicas” en el campo de los estudios de paz y conflictos. Según esta teoría basada en los aportes de teóricos de otras áreas de estudio, como Abraham Maslow o Manfred Max Neef, los conflictos violentos se originan cuando las instituciones impiden la satisfacción de las necesidades básicas de ciertos grupos sociales. De forma importante, para Burton (1997), la privación de necesidades materiales no engendra conflictos armados: es la privación de necesidades humanas básicas no materiales, como la identidad, la seguridad o la justicia, que son “no negociables”. Esta privación genera agravios que fomentan el surgimiento de un conflicto armado (Burton 1997; Azar 1990). Diferentes autores proponen distintas categorías de necesidades humanas básicas. Por ejemplo, Edward Azar (1990), otro académico importante de esta corriente que colaboró con Burton, habla de las necesidades de seguridad, identidad, acceso político y desarrollo. Mientras tanto, Dov Ronen (1995) plantea que un conflicto se origina cuando un grupo moviliza una identidad colectiva para satisfacer dos tipos de necesidades al que no tiene acceso, libertad y bienestar físico, considerando así la identidad como un elemento trascendental y transversal.

Azar (1990) introdujo el concepto de “conflicto social prolongado” (*protracted social conflict*) para referirse a conflictos que resultan de la privación de necesidades humanas básicas como la seguridad, la identidad y la justicia (en términos de participación en las decisiones y acceso a recursos) y no se pueden solucionar sin abordar dichas necesidades. Este término –o el término equivalente de “conflicto intratable” (cf. Kriesberg, Northrup y Thorson 1989; Kriesberg 1993; Mitchell 2016)– a menudo se aplica a conflictos entre grupos con distintas identidades religiosas, culturales o étnicas en los que diferentes percepciones y procesos cognitivos dificultan la transformación pacífica del conflicto (Azar 1990; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016: capítulo 4).

Desde esta perspectiva, debido a que los conflictos violentos se originan en la privación de las necesidades básicas de seres humanos, para resolver los conflictos se requiere discernir entre las posiciones, los intereses y las necesidades de las partes en conflicto. Estas son como las capas de una cebolla (cf. figura 2.4). En la superficie se encuentran las posiciones. Estas corresponden a lo que las partes manifiestan públicamente. Por ejemplo, la parte A quiere un pedazo de tierra, mientras la parte B quiere el mismo pedazo de tierra. Ahora bien, ¿por qué las partes A y B tienen estas posiciones? Es porque tienen distintos intereses. Estos intereses se encuentran en una capa más abajo y no son necesariamente públicos. Por ejemplo, la parte A quiere el pedazo de tierra porque tiene interés en cultivar cacao allí para ganarse la vida, mientras la parte B quiere el mismo pedazo de tierra porque tiene interés en obtener o conservar este pedazo de tierra que perteneció a su familia por generaciones.

Luego, siguiendo con el mismo proceso, preguntándose siempre por qué, se llega a las necesidades de las partes que corresponden al corazón de la cebolla.

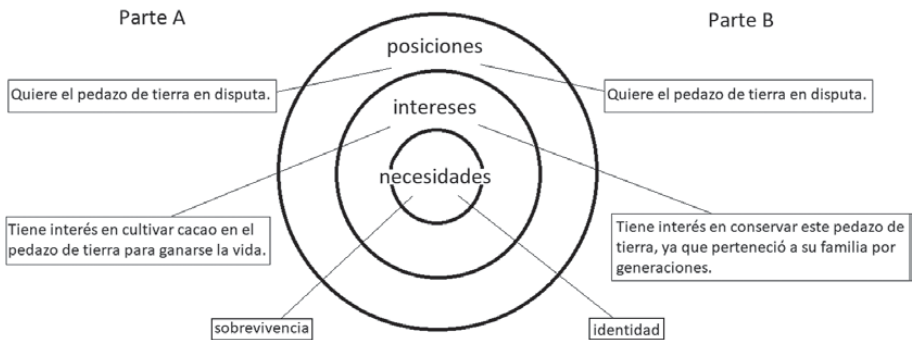


Figura 2.4. Posiciones, intereses y necesidades

Estas necesidades difícilmente pueden negociarse porque las partes necesitan satisfacerlas de una manera u otra. Por ejemplo, la necesidad de la parte A puede ser la sobrevivencia; es decir, si quiere cultivar cacao en el pedazo de tierra, es para sostener económicamente a su familia, proveerle alimentación, etc. Mientras tanto, la necesidad de la parte B puede ser preservar su identidad familiar; es decir, si quiere este pedazo de tierra que perteneció a su familia por generaciones, es porque es una forma de recobrar o mantener la identidad de su familia. Es importante que cualquier salida a esta situación de conflicto permita a las partes satisfacer sus necesidades. No siempre es fácil entender las necesidades de las partes. Requiere un análisis profundo y empatía.

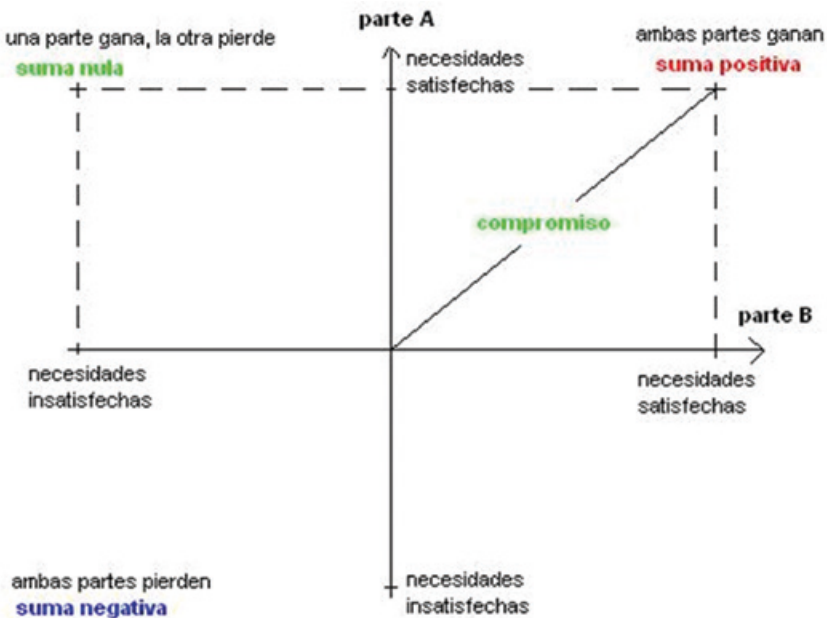


Figura 2.5. Resultados de un conflicto

Según Burton y sus seguidores, se puede utilizar lo que se llama un “enfoque de solución de problemas” (*problem-solving approach*) para ayudar a las partes a darse cuenta que comparten necesidades humanas básicas y así transformar un conflicto de “suma negativa” o “nula” en un conflicto de “suma positiva” que permita a cada parte satisfacer sus necesidades básicas (p. ej. Kelman 1996; Burton 1990, 1993, 1987; Mitchell 1993; Jeong 2000). Este enfoque descansa en

dos supuestos: (1) los conflictos se originan en necesidades básicas insatisfechas y (2) existen múltiples maneras de satisfacer las necesidades humanas básicas de las partes en conflicto. En el gráfico arriba (figura 2.5) se representan de forma simplificada los resultados de un conflicto entre dos partes:

- resultado de suma negativa, cuando ambas partes pierden, ya que ninguna satisface sus necesidades básicas;
- resultado de suma nula, cuando una parte gana y la otra pierde, ya que la primera satisface sus necesidades básicas al detrimento de la otra;
- resultado de suma positiva, cuando ambas partes ganan, ya que cada una satisface sus necesidades básicas.

Dentro de los resultados de suma positiva, además se distinguen:

- los “compromisos”, que corresponden a situaciones en las cuales ambas partes ganan algo, pero no satisfacen plenamente sus necesidades básicas;
- los resultados “gana-gana”, que permiten a ambas partes satisfacer plenamente sus necesidades básicas.

Al distinguir las posiciones de las partes de sus intereses y necesidades básicas, uno puede alcanzar un acuerdo que deja a todas las partes ganadoras, como se puede visualizar de forma simplificada en la situación de conflicto interpersonal resumida en la figura 2.6 abajo. Esta misma dinámica se puede aplicar y ha sido aplicada en situaciones de conflicto armado, como Israel-Palestina (p. ej. Kelman 2001). El enfoque de solución de problemas parte de una teoría del cambio centrada en los agentes, quienes son considerados esenciales para lograr una transformación pacífica del conflicto y pueden generar cambios en las estructuras. Según Kelman (1996), los talleres de solución de problemas deben reunir a personas influyentes relacionadas con las partes en conflicto en un espacio no oficial de comunicación donde pueden intercambiar y pensar conjuntamente en posibles maneras de transformar el conflicto de manera pacífica. Estos talleres complementan las negociaciones de paz oficiales e idealmente deben tener cierta continuidad para permitir un intercambio entre los participantes y sus comunidades respectivas (Kelman 1996). Este enfoque muestra el estrecho vínculo entre teoría y práctica en esta corriente y ejemplifica cómo muchos de los académicos de la corriente ortodoxa de los estudios de paz y conflictos combinan experiencia práctica con academia (cf. Mitchell 1993).

Una madre tiene una naranja en casa. Sus dos hijos, Ramón y Víctor, quieren la naranja. ¿Qué puede hacer la madre? Si no se la da a nadie, tenemos un resultado de suma negativa. Si se la da a Ramón y Víctor no recibe nada, tenemos un resultado de suma nula. Lo mismo ocurre si se la da a Víctor y Ramón no recibe nada. Si la madre parte la naranja en dos y le da la mitad a cada uno, tenemos un compromiso. Ahora bien, ¿qué pasa si la madre intenta aplicar un enfoque de solución de problemas? Les pregunta a Ramón y Víctor por qué quieren la naranja. Ramón contesta: “tengo hambre”. Víctor contesta: “tengo sed”. ¿Qué hace la madre entonces? Le hace un jugo a Víctor con la naranja y con lo que queda (cáscara) le hace un pastel a Ramón. Así los dos tienen sus necesidades satisfechas. El gráfico a continuación ilustra estas posibilidades.

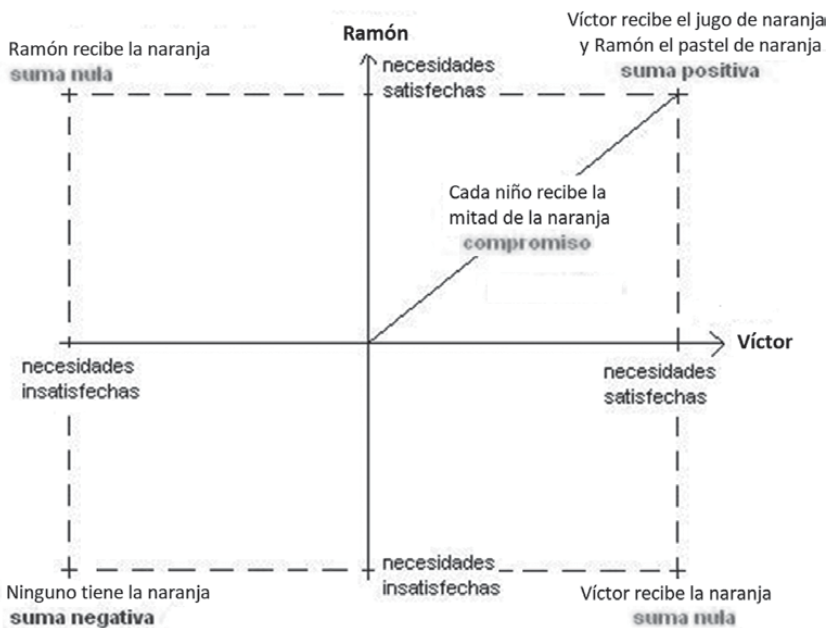


Figura 2.6. Conflicto entre niños por una naranja

Los estudios de conflictos pertenecen a la corriente “subjetivista” de los estudios de paz y conflictos (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016: capítulo 2). Es decir, ponen énfasis en los aspectos subjetivos, como las percepciones de las partes

en conflicto, sus miedos, preocupaciones, etc. El enfoque de solución de problemas ayuda a las partes a entender mejor estos aspectos subjetivos y superarlos para pensar conjuntamente en maneras de satisfacer sus necesidades. También promueve la construcción de confianza entre las partes, contribuyendo a una mejora de sus relaciones (p. ej. Druckman y Wall 2017; Keashly y Fisher 1996). En este sentido, los estudios de conflictos se contraponen con la corriente “objetivista” de la escuela realista que considera que las partes en conflicto se comportan de forma racional con base en una situación objetiva. De forma importante, los estudios de conflictos han recibido influencia del campo de la psicología, de donde provienen académicos destacados como Herbert Kelman (p. ej. 1996, 2001), Ronald Fisher, conocido por su modelo de contingencia elaborado con Loreleigh Keashly (p. ej. Keashly y Fisher 1996), o Dean Pruitt (2007), quien introdujo la teoría de la disposición⁸. Otro académico distinguido, Christopher Mitchell, resume la importancia de los aspectos psicológicos en una situación de conflicto de la siguiente manera:

[T]erminar con los conflictos irresolubles lleva inevitablemente algún tiempo, especialmente cuando se tiene en cuenta la tercera dimensión, la psicológica, de este tipo de confrontación [. . .]. Incluso si es posible encontrar una solución que aborde de una manera creativa y satisfactoria para ambas partes los asuntos primordiales que han estado en disputa entre las partes rivales, es casi inevitable que el obstáculo final que impide una nueva relación más positiva entre los antiguos enemigos sean los recuerdos compartidos de las heridas y los errores del pasado, las sospechas residuales y la desconfianza que inevitablemente persisten [. . .], así como los sentimientos de injusticia general y la sensación de haber sido profundamente perjudicado (Mitchell 2016: 409–410).

Burton también introdujo el concepto de “provencción” (*provention*), el cual no tuvo mucha acogida en el campo, pero demuestra un acercamiento con los estudios de paz. Según él, la “provencción” se enfoca en el largo plazo y busca abordar las fuentes del conflicto, idealmente antes de que el conflicto se vuelva violento. Va más allá de la resolución de conflicto que se enfoca en el tema (*issue*) del conflicto, procurando generar las condiciones para que los conflictos se canalicen

8 El modelo de contingencia, que hace referencia a las intervenciones que se recomienda usar en distintas etapas de un conflicto, se discutirá en el capítulo 3, mientras que la teoría de la disposición, que busca explicar cuándo las partes en conflicto están dispuestas a entablar y avanzar en negociaciones de paz, se abordará en el capítulo 5.

de manera pacífica. En particular, trata de evitar situaciones que impidan a las partes satisfacer sus necesidades humanas básicas. Así, Burton contrasta el enfoque realista que asume que los conflictos violentos se originan en la naturaleza violenta de los seres humanos con el enfoque de provención de conflictos que asume que los conflictos violentos se originan en la insatisfacción de las necesidades humanas básicas de las partes, por lo que se requieren cambios institucionales o de políticas para cubrir estas necesidades. Cita el caso del conflicto armado en Sudáfrica (1985–1995), por ejemplo, donde el enfoque de provención conllevaría importantes cambios constitucionales y una distribución del poder más equitativa (Burton 1990, 1993). En definitiva, según Burton (1990: 250), este enfoque trata de establecer “procesos de toma de decisión que tanto de manera continua como en circunstancias especiales puedan [. . .] adaptarse al cambio tempranamente y así preservar y promover instituciones que aseguran las necesidades humanas básicas de todos”.

2.2.2. Estudios de paz

Mientras que los estudios de conflictos se centran en los individuos o grupos como agentes de cambio, los estudios de paz se enfocan en las estructuras. Desde los estudios de paz, el origen de los conflictos armados se encuentra en las estructuras y, por consiguiente, para lograr una paz duradera (paz positiva), es necesario abordar estas raíces estructurales. Uno de los pioneros de esta corriente es Galtung, quien introdujo los conceptos de violencia estructural y violencia cultural. Los estudios de paz reconocen la complementariedad entre los tres tipos de violencia identificados por Galtung y la premisa de que no es posible erradicar un tipo de violencia sin los otros. Conciben la paz como un proceso y, al explorar las condiciones para alcanzar una paz positiva, tienen una agenda mucho más amplia que la de los estudios de conflictos, incluyendo temas como la distribución de recursos a nivel mundial o el desarrollo sustentable (Miall 2010). Consideran, por ejemplo, que un conflicto como el de Guatemala se originó por la exclusión política, las grandes desigualdades socioeconómicas, las disparidades en el acceso a la tierra y la discriminación étnica –todas formas de violencia estructural y cultural. Entonces, para lograr una paz duradera en Guatemala, plantean la necesidad de reformas en el sistema político y a nivel tributario, de una reforma agraria que conlleve una distribución más equitativa de las tierras y de cambios legales que reconozcan la pluralidad de culturas y permitan mayor igualdad entre los distintos grupos étnicos, entre otras transformaciones estructurales.

La teoría de las necesidades humanas básicas ha incidido en los estudios de paz, como lo revela su influencia en el pensamiento de Galtung (p. ej. 1990, 2003,

2002), quien considera que la violencia estructural impide a ciertos grupos satisfacer sus necesidades humanas básicas, como la sobrevivencia, el bienestar, la identidad y la libertad. Por ejemplo, las desigualdades económicas hacen que ciertos grupos en la sociedad tengan hambre o no puedan acceder a una vivienda digna. No obstante esta convergencia, hay una diferencia importante entre la “violencia estructural” y la “privación de las necesidades humanas básicas”. Mientras la privación de necesidades humanas básicas (p. ej. pobreza) es algo *absoluto*, la violencia estructural (p. ej. desigualdades socioeconómicas) es *relativa*. Es decir, hay una diferencia entre el hecho de que cierto grupo es tan pobre que no tiene suficientes alimentos para sobrevivir (privación de necesidades humanas básicas) y la existencia de una brecha entre dos grupos sociales en cuanto al acceso a recursos (violencia estructural). Como se discutirá en el próximo capítulo, es más probable que se dé un conflicto en el segundo caso porque la desigualdad entre grupos genera un sentimiento de injusticia. Esto no desmerece la relevancia de la teoría de necesidades humanas básicas, la cual sigue siendo útil, en particular, para encontrar soluciones integradoras a los conflictos, como se discutirá en el capítulo 5.

Recíprocamente, los estudios de paz han tenido incidencia en el pensamiento de John Burton y otros. Así, según Burton (1997; 1990), el origen de la insatisfacción de las necesidades humanas básicas es la violencia estructural y para él el origen de la violencia estructural son las decisiones políticas y administrativas tomadas para algunos (los poderosos). Burton, sin embargo, no considera la violencia cultural como origen de la violencia estructural y no reconoce su papel en hacer que gran parte de la sociedad reproduzca la violencia estructural sin cuestionarla.

Según Galtung, los tres componentes del conflicto, actitudes/presunciones, comportamientos y contradicciones, evolucionan constantemente y se influyen mutuamente (cf. figura 2.1). Por ello, para transformar un conflicto, es necesario abordar sus tres componentes. Así distinguió entre el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) que permite abordar el componente de los comportamientos (B), el establecimiento de la paz (*peacemaking*) que permite abordar el componente de las actitudes/presunciones (A) y la construcción de paz (*peacebuilding*) que permite abordar las contradicciones a raíz de los conflictos. Según él, los tres enfoques permiten encarar los tres componentes del triángulo ABC y alcanzar una paz positiva. Así, el mantenimiento de la paz tiene como objetivo reducir el comportamiento violento (violencia directa) de las partes del conflicto mediante la intervención de terceros, generalmente en un rol de interposición, y promover una paz negativa. De esta forma, establece condiciones más favorables para el

establecimiento de la paz y la construcción de paz. Por ejemplo, el aseguramiento de una zona tapón entre grupos beligerantes o la observación de un cese de hostilidades por parte de una fuerza de interposición facilita el desarrollo de negociaciones de paz (Galtung 1976, 2003).

Mientras tanto, el establecimiento de la paz tiene como objetivo lograr un acuerdo entre las partes en conflicto a través de métodos no violentos, como la mediación, negociación o el arbitraje. Busca transformar las actitudes/presunciones, es decir los aspectos psicológicos del conflicto, y requiere una fase de concienciación debido a que estas actitudes/presunciones suelen ser subconscientes. Igualmente, el establecimiento de la paz favorece el mantenimiento de la paz y la construcción de paz, al reducir las actitudes hostiles y perjuicios entre las partes y buscar acuerdos, aunque sean mínimos, entre ellas. En cuanto a la construcción de paz, esta se enfoca en las raíces del conflicto con el objetivo de transformar estructuras de violencia en estructuras de paz. Favorece el mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz porque permite abordar los asuntos que subyacen al conflicto. Galtung considera que, al igual que el establecimiento de la paz, el proceso de construcción de paz debe pasar por una fase de concienciación, puesto que las contradicciones a menudo son invisibles o latentes (Galtung 2003). Si bien, como veremos en el capítulo 6, la definición de la construcción de paz se ha ensanchado y diversas personas usan el término en distintos sentidos, es un concepto central para los estudios de paz, debido a su enfoque en las raíces profundas de los conflictos.

En efecto, los estudios de paz consideran la paz como un proceso dinámico, una tarea sin fin para alcanzar no solamente el fin de la violencia directa, sino también estructuras más justas y patrones culturales más pacíficos. Por ello, a diferencia de los estudios de conflictos que suelen emplear el término “resolución de conflictos”, los estudios de paz prefieren el de “transformación de conflictos” y conciben que la transformación pacífica de los conflictos y la “construcción de paz” van de la mano. Esta dicotomía entre “resolución de conflictos” y “transformación de conflictos” surgió en los años 90, cuando varios autores (p. ej. Rupesinghe 1995; Lederach 1995; Väyrynen 1999; Galtung 1995) plantearon que el término “resolución de conflictos” se había usado frecuentemente para describir el campo de los estudios de paz y conflictos, pero tenía limitantes. Sus principales argumentos eran los siguientes. Primero, el término sugiere que se debe poner fin a los conflictos, cuando son mecanismos esenciales para el cambio social y lo que se debe solventar es la violencia (Lederach 1995; Schirch 2008). Segundo, “resolución de conflictos” implica que es posible acabar con un conflicto “sin tomar suficientemente en cuenta los aspectos más profundos del conflicto a

niveles estructural, cultural y relacional a largo plazo” (Lederach 1995: 201). En cambio, el concepto de “transformación de conflictos” no implica que los conflictos sean negativos, solamente que necesitan ser transformados para reducir sus expresiones violentas. También describe mejor la naturaleza cambiante del conflicto y sugiere la posibilidad de una trascendencia gradual de los tres tipos de violencia que le subyacen. Por último, la transformación de conflictos no es un fenómeno lineal ni un proceso dirigido hacia un fin determinado; es un proceso dinámico sin desarrollo preestablecido (Rupesinghe 1995).

Esta diferencia semántica refleja la diferencia de enfoque de las dos grandes tendencias dentro del núcleo ortodoxo de los estudios de paz y conflictos. Por un lado, los estudios de conflictos están enfocados en resultados (*outcome-oriented*) y consideran que es posible “resolver” un conflicto y obtener resultados tangibles. Por otro lado, los estudios de paz están enfocados en procesos (*process-oriented*) y consideran que los conflictos no se pueden “resolver”, sino “transformar” mediante un proceso que busca abordar las raíces profundas del conflicto. Así, para los autores de esta última corriente, la “construcción de paz” es indisoluble de la “transformación de conflictos”: los dos son procesos complementarios para alcanzar una paz sostenible. Mientras la transformación de conflictos está enfocada en la transformación del conflicto *per se* (muchas veces por medio de técnicas como la mediación o la negociación) para superar sus contradicciones y sus expresiones violentas, la construcción de paz procura construir alternativas pacíficas a la violencia que envuelve el conflicto. En palabras de Lederach (1999: 33), el doble proceso de transformación de conflictos y de construcción de paz encara “el reto de cambiar lo que nos divide y construir algo que deseamos”. Efectivamente, no es posible construir estructuras de paz sobre un terreno conflictivo, ni tampoco transformar conflictos de manera duradera sin lidiar con la violencia que les subyace. Tanto la palabra “transformación” como “construcción” expresan la idea de un proceso dinámico.

Dicho esto, ha habido un acercamiento cada vez mayor entre los estudios de paz y los estudios de conflictos y, si bien muchos académicos continúan utilizando la expresión “resolución de conflictos”, tienen más o menos la misma concepción del término que la que tienen otros académicos que proponen el uso de “transformación de conflictos”. Es el caso de Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) o de Mitchell (2002, 2016), por ejemplo. En este libro utilizaré la expresión “transformación de conflictos” porque refleja de forma más adecuada el carácter dinámico de los conflictos y de los procesos para que los conflictos no se tornen violentos o se vuelvan menos violentos. Dicho esto, algunos autores critican este término porque no conlleva la dirección que debe tomar el proceso de

transformación (cf. Botes 2003; Schirch 2008: 3). Por eso, usaré el término con un calificativo que indique que esta transformación debe ir hacia la paz, hablando de “transformación pacífica de conflictos”, lo que funciona bien en español. Esta expresión plasma mejor la necesidad de abordar las distintas formas de violencia a raíz del conflicto. En efecto, si bien “resolución de conflictos” ha sido el término más usado tradicionalmente, posee muchos significados que lo hacen impreciso y tiene una connotación de “re-solución”, es decir de un resultado que no afecta el *statu quo* y no toma en cuenta la pluralidad de voces en sociedades afectadas por un conflicto armado (cf. Nordstrom y Robben 1995; Fetherston 2000). Por esta última razón, los autores de los estudios críticos de paz y conflictos, a los que nos dirigimos ahora, también critican este término.

2.3. Estudios críticos de paz y conflictos

Dentro de este grupo encontramos perspectivas teóricas que critican las corrientes teóricas ortodoxas y deconstruyen varios de los conceptos y/o enfoques que utilizan. Entre ellas, se destacan los aportes de la teoría crítica, del posestructuralismo, del análisis de discurso y del feminismo, entre otros. Michael Pugh (2013), Richard Jackson (2014), Oliver Richmond (2010a) y Roger Mac Ginty (2019) distinguen así entre, por un lado, las corrientes ortodoxas que buscan soluciones a los problemas vinculados con los conflictos armados y estudian cómo mejorar las intervenciones en estas situaciones en la práctica y, por otro lado, las corrientes críticas que ponen en duda los fundamentos y supuestos sobre los que están basadas las corrientes ortodoxas. Estas últimas consideran que la violencia y la paz son permeadas por las relaciones de poder y los discursos dominantes. Señalan que los académicos de las corrientes ortodoxas, así como muchos profesionales en el campo carecen de reflexividad e inadvertidamente perpetúan ciertos patrones estructurales y culturales, los cuales reproducen a través de sus discursos y prácticas (Miall 2010; Fetherston 2000; Jackson 2014; Richmond 2010a; Brigg 2010). Las corrientes críticas han crecido mucho desde la década de los 90 y se encuentran en las últimas generaciones de pensamiento identificadas por Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) y Richmond (2010a).

Según Vivienne Jabri (1996), una académica de esta tendencia, los estudios de paz y conflictos deben abandonar su enfoque exclusivo en agentes o estructuras para adoptar un enfoque estructuracionista que incorpore las dos dimensiones⁹.

9 El enfoque estructuracionista es un aporte del sociólogo Anthony Giddens (1984), del cual Vivienne Jabri retoma ideas.

Así, desde una perspectiva constructivista, argumenta que los actores pueden contestar las estructuras, pero suelen estar ciegos por los discursos dominantes y no pueden discernir las estructuras injustas que los rodean. Agentes y estructuras interactúan para fomentar la violencia o construir la paz (Jabri 1996). Lo hacen a través de los discursos y las instituciones, por un lado, y las prácticas sociales, por el otro (Demmers 2017).

Jabri, al igual que otros teóricos de los estudios críticos de paz y conflictos, usa los aportes de la teoría crítica y, en particular, de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, así como del posestructuralismo, para mostrar cómo el núcleo ortodoxo de los estudios de paz y conflictos no aborda lo suficientemente los desequilibrios de poder. Explica que la violencia se reproduce tanto a través de la agencia como de las continuidades en los discursos y prácticas institucionales, las cuales se coconstituyen (Jabri 1996). Así discursos centrados en la masculinidad, el militarismo o el chauvinismo hacen que el uso de la violencia sea aceptable (Demmers 2017; Jabri 1996; Jackson 2014).

Autores como Jabri, Betts Fetherston o Jolle Demmers también consideran que el poder no solo viene desde arriba; permea la sociedad. En particular, emana de la gente con su capacidad de resistir y construir discursos contrahegemónicos. Estos discursos no son siempre emancipadores. No obstante, la acción comunicativa puede permitir a varias voces de la sociedad ser escuchadas e interactuar mediante un diálogo sin restricciones generando discursos transformativos que pueden llegar a remplazar los discursos violentos que antes predominaban (Fetherston 2000). Para autores de la tendencia discursiva, no es posible transformar un conflicto violento sin cambiar las estructuras y discursos que le subyacen (Demmers 2017; Fetherston 2000; Jabri 1996).

Varias autoras feministas, en específico, critican los discursos masculinistas que atraviesan el campo de los estudios de paz y conflictos, mostrando cómo los estudios estrategistas, al realzar el poder, o los estudios de conflictos, al prestar poca atención a las estructuras, reproducen las desigualdades de género. Aun cuando los estudios de paz, con su enfoque en las estructuras, ofrecen mejores perspectivas, son cuestionados por su falta de atención a los asuntos de género, en particular por no considerar que la construcción de paz puede perpetuar la discriminación y las desigualdades de género imperantes en una sociedad, en lugar de ser aprovechada para reducir esta discriminación y estas desigualdades. En particular, no toman suficientemente en cuenta la importancia de que los procesos de construcción de paz aborden la violencia en la esfera privada además de la violencia en la esfera pública (p. ej. Reimann 2001; O'Reilly 2013). Por otro lado, los estudios feministas cuestionan las narrativas dominantes acerca de la guerra

que pintan a las mujeres como vulnerables y débiles, sin poder de agencia, mientras los hombres luchan. Estas narrativas legitiman las desigualdades de género y la exclusión de las mujeres de los procesos de paz y, aunque en muchas instancias estas han hecho aportes considerables a la construcción de paz, estos no han sido visibilizados (O'Reilly 2013; Demmers 2017; Väyrynen 2010; Pankhurst 2008; Kreft 2017). Aun cuando la adopción de la resolución del Consejo de Seguridad 1325 “Mujeres, paz y seguridad” en el año 2000 ha ayudado a visibilizar el rol de las mujeres en el mantenimiento de la paz, el establecimiento de la paz y la construcción de paz, varias autoras feministas (p. ej. Kreft 2017; Pankhurst 2008) critican la consideración aun limitada del papel de las mujeres en estos ámbitos y la aplicación selectiva de la resolución.

En este grupo de teorías también se debe mencionar los aportes de la economía política internacional y, en particular, de un número creciente de autores que se han dedicado a criticar el modelo liberal de construcción de paz impuesto por los actores externos que suelen intervenir en situaciones de conflicto. Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) llaman esta tendencia la “crítica desde la economía política internacional”. Ahí se encuentran a autores que cuestionan este modelo impulsado por organizaciones internacionales y Estados dominantes, a quienes califican de “agentes de la paz liberal” porque sus intervenciones tratan de promover un sistema democrático liberal con una economía de mercado en países afectados por un conflicto armado sin tomar en cuenta las particularidades locales y los efectos negativos que puede acarrear este modelo, en especial al ensanchar las brechas socioeconómicas (cf. capítulo 6).

Dentro de los estudios críticos de paz y conflictos también se encuentra la teoría de la “paz híbrida”, desarrollada por autores como Mac Ginty (p. ej. 2011) y Richmond (p. ej. 2015), quienes critican la visión hegemónica de la “paz liberal” que permea el núcleo ortodoxo de los estudios de paz y conflictos, así como muchas intervenciones en situaciones de conflicto en la práctica. La paz híbrida se refiere al tipo de paz que resulta de la interacción entre la paz liberal promovida por los actores externos y formas de paz locales, más arraigadas en la cultura local y acordes a las necesidades que perciben las comunidades (cf. capítulo 6). Mac Ginty y Richmond también plantean el concepto de “paz cotidiana” con base en la noción de cotidianidad acuñada por autores posmodernos como Michel Foucault o Pierre Bourdieu para referirse a las prácticas sociales rutinarias de la gente a nivel local para enfrentar una situación de conflicto armado. Al igual que la “paz híbrida”, la “paz cotidiana” no es normativamente buena, en el sentido de que puede reproducir formas de violencia estructural y cultural, pero es más

legítima y reconoce la agencia de los actores locales en los procesos de construcción de paz (Mac Ginty 2014; Mac Ginty y Firchow 2016; Richmond 2010a, 2010b).

2.4. Síntesis comparativa de las principales corrientes teóricas

Como se mencionó anteriormente, las cuatro grandes corrientes identificadas corresponden a categorías ideales y no pretenden abarcar la complejidad y riqueza de las distintas perspectivas teóricas en el campo de los estudios de paz y conflictos. Esta representación simplificada no obstante es útil para observar diferencias clave entre corrientes de pensamiento. La tabla 2.1 ofrece una síntesis comparativa de las cuatro corrientes con sus principales debilidades y fortalezas respectivas.

Este capítulo se centró en los principales conceptos y corrientes teóricas del campo de los estudios de paz y conflictos y sirve de preámbulo a los capítulos siguientes. Estos capítulos profundizarán en los conceptos y teorías propios de sus objetos de estudio. Así en el próximo capítulo nos enfocaremos específicamente en las teorías respecto al origen y la evolución de los conflictos armados. En los capítulos 4, 5, 6, 7 y 8, analizaremos distintos tipos de intervención en situaciones de conflicto armado o que podrían derivar en un conflicto armado, con sus respectivos conceptos y modelos teóricos. Para completar este recorrido de los estudios de paz y conflictos en la teoría y la práctica, en el capítulo 9 nos dedicaremos a los conflictos que se desarrollan por medios extrainstitucionales no violentos, con un panorama general del subcampo de los estudios de resistencia no violenta.

Tabla 2.1. Cuadro comparativo de las principales corrientes teóricas

Corriente teórica	Principales fortalezas	Principales debilidades
Enfoque estrategista	<ul style="list-style-type: none"> • Es útil para analizar situaciones de conflictos interestatales. • Es útil para entender los intereses de Estados externos en una situación de conflicto armado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioriza al Estado como unidad de análisis, lo que constituye una limitación para examinar conflictos armados intraestatales. • Considera a las partes en conflicto como actores unitarios, lo que restringe el análisis. • No toma en cuenta los aspectos psicológicos que subyacen al comportamiento de las partes. • Considera cualquier intento de búsqueda de la paz como fútil.

Tabla 2.1. (continuación)

Corriente teórica	Principales fortalezas	Principales debilidades
Estudios de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudios de conflictos tienen un estrecho vínculo con la praxis. • Ofrecen herramientas útiles para abordar las causas inmediatas de los conflictos y buscar el cese de la violencia armada. • El análisis de los intereses y las necesidades de las partes en conflicto ayuda a encontrar puntos de entendimiento entre las partes y facilita la obtención de acuerdos, incluyendo soluciones integradoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta perspectiva no promueve una paz duradera, ya que no presta atención a la violencia cultural y estructural, que fomentan la violencia directa. • Los métodos abogados por esta corriente suelen tener un marco de tiempo limitado que no permite sostener procesos a largo plazo. • No presta suficiente atención a las relaciones de poder entre las partes, lo cual es problemático en situaciones de conflicto asimétrico porque los más poderosos tienen pocos incentivos para hacer concesiones. Además, las relaciones desiguales de poder están a la raíz de muchos conflictos violentos. • Esta corriente no cuestiona las normas implícitas que la permean. La mayoría de los académicos que siguen esta corriente no toman en cuenta su posible contribución a la propagación de discursos de violencia. • Muchos académicos son del Norte, pero se enfocan principalmente en abordar conflictos armados en países del Sur, sin cuestionar los discursos dominantes del Norte que contribuyen a esos conflictos y no permiten una paz emancipadora.

Corriente teórica Principales fortalezas

- Estudios de paz
- Los estudios de paz fomentan una paz más duradera, ya que buscan abordar las tres formas de violencia.
 - Los estudios de paz ofrecen mejores posibilidades para abordar los conflictos asimétricos porque prestan atención a las relaciones de poder entre las partes.

Principales debilidades

- Su agenda es muy amplia y puede hacer perder de vista la necesidad urgente de poner fin a la violencia directa.
 - Promueven un tipo de paz utópico que no es posible observar en la práctica.
 - Al igual que los estudios de conflictos, esta corriente no cuestiona una serie de normas implícitas que la permean. La mayoría de los académicos que siguen esta corriente no toman en cuenta su posible contribución a la propagación de discursos de violencia.
 - Muchos académicos son del Norte, pero se enfocan principalmente en abordar conflictos armados en países del Sur, sin cuestionar los discursos dominantes del Norte que contribuyen a esos conflictos y no permiten una paz emancipadora.
 - Señalan las debilidades de las corrientes dominantes, pero son poco propositivos.
 - Aun cuando ofrecen propuestas, suelen ser difíciles de aterrizar en la práctica.
- Estudios críticos
- Son más reflexivos: cuestionan los supuestos que subyacen a los estudios de conflictos y los estudios de paz.
 - Plantean que los conceptos de violencia y paz son contruidos social y culturalmente.
 - Señalan que la agenda neoliberal promovida por los países del Norte puede tener efectos negativos sobre los procesos de paz en países del Sur.

Referencias

- Allansson, Marie, Erik Melander y Lotta Themnér. 2017. "Organized Violence, 1989–2016." *Journal of Peace Research* 54 (4): 574–587. doi: 10.1177/0022343317718773.
- Azar, Edward E. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict*. Aldershot: Dartmouth.
- Bercovitch, Jacob y Leah Simpson. 2010. "International Mediation and the Question of Failed Peace Agreements: Improving Conflict Management and Implementation." *Peace & Change* 35 (1): 68–103. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00613.x.
- Botes, Johannes. 2003. "Conflict Transformation: A Debate over Semantics or a Crucial Shift in the Theory and Practice of Peace and Conflict Studies?" *The International Journal of Peace Studies* 8 (2).
- Brand-Jacobsen, Kai Frithjof. 2002. "Peace: The Goal and the Way." En *Searching for Peace: the Road to Transcend*, editado por Johan Galtung, Carl G. Jacobsen y Kai Frithjof Brand-Jacobsen, 16–24. Londres: Pluto.
- Brigg, Morgan. 2010. "Culture: Challenges and Possibilities." En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 329–346. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brown, Michael E. 2001. "Ethnic and Internal Conflicts: Causes and Implications." En *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 209–226. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- Burton, John W. 1987. *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD: University Press of America.
- . 1990. *Conflict: Resolution and Prevention*. Nueva York: St. Martin's Press.
- . 1993. "Conflict resolution as a political philosophy." En *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*, editado por Dennis Sandole y Hugo van der Merwe, 55–64. Nueva York: St. Martin's Press.
- Burton, John Wear. 1997. *Violence explained: the sources of conflict, violence and crime and their prevention*. Manchester: Manchester University Press.
- Cederman, Lars-Erik Cederman, Kristian Skrede Gleditsch y Halvard Buhaug. 2013. *Inequality, Grievances, and Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curle, Adam. 1995. *Another way: positive response to contemporary violence*. Oxford: Jon Carpenter.
- Checa, Diego. 2014. "Estudios para la paz: Una disciplina para transformar el mundo." *Annals of the University of Bucharest / Political science series* 16 (1): 9–24.
- Checkel, Jeffrey T. 2013. "Transnational dynamics of civil war." En *Transnational dynamics of civil war*, editado por Jeffrey T. Checkel, 3–28. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chinchilla, Fernando A. (2021). *El arte del triunfo. Extremismo, moderación y cambio político en América Latina y África Austral*. Santiago de Chile: RIL editores. <https://rileditores.com/tienda/el-arte-del-triunfo-extremismo-moderacion-y-cambio-politico-en-america-latina-y-africa-austral/> (última consulta: 1 de julio 2021).
- Demmers, Jolle. 2017. *Theories of Violent Conflict: An introduction*. 2a ed. Abingdon: Routledge.
- Dixon, Jeffrey. 2009. "What Causes Civil Wars? Integrating Quantitative Research Findings." *International Studies Review* 11 (4): 707–735. doi: 10.1111/j.1468-2486.2009.00892.x.

- Druckman, Daniel y James A. Wall. 2017. "A Treasure Trove of Insights: Sixty Years of JCR Research on Negotiation and Mediation." *Journal of Conflict Resolution* 61 (9): 1898–1924. doi: 10.1177/0022002717721388.
- Escola de Cultura de Pau. 2020. *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Ferreira, Marcos Alan. 2020. "Urban Violence and Crime." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ferreira, Marcos Alan y Oliver P. Richmond. 2021. "Blockages to Peace Formation in Latin America: The Role of Criminal Governance." *Journal of Intervention and Statebuilding* 15 (2): 161–180. doi: 10.1080/17502977.2021.1878337.
- Ferreira, Marcos Alan S. V. 2017. "Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional." *Revista Crítica de Ciências Sociais* (113): 29–50. doi: 10.4000/rccs.6643.
- Fetherston, A. B. 2000. "Peacekeeping, Conflict Resolution and Peacebuilding: a Reconsideration of Theoretical Frameworks." *International Peacekeeping* 7 (1): pp. 190–218. doi: 10.1080/13533310008413825.
- Freire, Paulo. 1998. *Pedagogy of the Oppressed*. Nueva York: Continuum.
- Galtung, Johan. 1976. "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding." En *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, editado por Johan Galtung, 282–304. Copenhagen: Ejlers.
- . 1990. "Cultural Violence." *Journal of Peace Research* 27 (3): 291–305. doi: 10.1177/0022343390027003005.
- . 1995. "Conflict Resolution as Conflict Transformation: The First Law of Thermodynamics Revisited." En *Conflict transformation*, editado por Kumar Rupesinghe, 51–64. Basingstoke: Macmillan.
- . 1998. *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika: Bakeaz / Gernika Gogoratuz.
- . 2002. "Conflict, War and Peace: a Bird's Eye View." En *Searching for Peace: the Road to Transcend*, editado por Johan Galtung, Carl G. Jacobsen y Kai Frithjof Brand-Jacobsen, 3–15. Londres: Pluto.
- . 2003. *Paz por medios pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika: Bakeaz / Gernika Gogoratuz.
- . 2010. "Peace, Negative and Positive." En *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, editado por Nigel Young, 352–356. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Gleditsch, Nils Petter, Jonas Nordkvelle y Håvard Strand. 2014. "Peace research - Just the study of war?" *Journal of Peace Research* 51 (2): 145–158. doi: 10.1177/0022343313514074.
- Groom, Arthur J. R. 1988. "Paradigms in Conflict: The Strategist, the Conflict Researcher and the Peace Researcher." *Review of International Studies* 14 (2): 97–115.
- Höglund, Kristine y Mimmi Söderberg Kovacs. 2010. "Beyond the absence of war: the diversity of peace in post-settlement societies." *Review of International Studies* 36 (2): 367–390. doi: 10.1017/S0260210510000069.

- Höglund, Kristine, Mimmi Söderberg Kovacs y Waradas Thiyagaraja. 2016. "The Peace Triangle: Capturing Peace after Military Victory in Sri Lanka." En *Practical Approaches to Peacebuilding: Putting Theory to Work*, editado por Pamina Firchow y Harry Anastasiou, 9–34. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Idler, Annette, Cécile Mouly y Lenin Miranda. 2015. "Power Unpacked: Domination, Empowerment and Participation in Local Guatemalan Peace Forums." *Peace, Conflict & Development* (21): 1–40.
- Jabri, Vivienne. 1996. *Discourses on Violence: Conflict Analysis Reconsidered*. Manchester: Manchester University Press.
- Jackson, Richard. 2014. "Critical Perspectives." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 79–90. Nueva York: Routledge.
- Jeong, Ho-Won. 2000. *Peace and Conflict Studies: An Introduction*. Brookfield, VT: Ashgate.
- Keashly, Loreleigh y Ronald J. Fisher. 1996. "A Contingency Perspective on Conflict Interventions: Theoretical and Practical Considerations." En *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, editado por Jacob Bercovitch, 235–261. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Kelman, Herbert C. 1996. "The interactive problem-solving approach." En *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 501–519. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- . 2001. "Interactive problem-solving approach in the Middle East." En *Peace-Building: a Field Guide*, editado por Luc Reychler y Thania Paffenholz, 97–110. Londres: Lynne Rienner.
- Kreft, Anne-Kathrin. 2017. "The gender mainstreaming gap: Security Council resolution 1325 and UN peacekeeping mandates." *International Peacekeeping* 24 (1): 132–158. doi: 10.1080/13533312.2016.1195267.
- Kriesberg, Louis. 1993. "Intractable Conflicts." *Peace Review* 5 (4): 417–421. doi: 10.1080/10402659308425753.
- . 2010. "Conflict: Phases." En *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, editado por Nigel Young, 399–403. Oxford: Oxford University Press.
- Kriesberg, Louis, Terrell Northrup y Stuart Thorson (eds.). 1989. *Intractable Conflicts and their Transformations*. Nueva York: Syracuse University Press.
- Kroeker, Wendy. 2020. *Multi-Dimensional Peacebuilding: Local Actors in the Philippine Context*. Lanham, MA: Lexington.
- Lederach, John Paul. 1995. "Conflict Transformation in Protracted Internal Conflicts: The Case for a Comprehensive Framework." En *Conflict transformation*, editado por Kumar Rupesinghe, 201–222. Basingstoke: Macmillan.
- . 1999. "Justpeace." En *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, editado por European Centre for Conflict Prevention, International Fellowship of Reconciliation and the Coexistence Initiative of the State of the World Forum, 27–36. Utrecht: International books.
- Lederach, John Paul, Madhav Joshi y Jason M. Quinn. 2016. "Investigación y práctica sobre procesos de paz: Treinta y cuatro acuerdos de paz en el mundo." En *La Rama de Olivo. Una Cultura de Paz Global*, editado por Denis Alberto Torres Pérez. Managua: UPOLI/Hispaner.

- Levy, Jack S. 2001. "Theories of Interstate and Intrastate War: A Levels-of-Analysis Approach." En *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 3–27. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- Mac Ginty, Roger. 2011. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2014. "Everyday Peace: Bottom-Up and Local Agency in Conflict-Affected Societies." *Security Dialogue* 45 (6): 548–564. doi: 10.1177/0967010614550899.
- . 2019. "Complementarity and Interdisciplinarity in Peace and Conflict Studies." *Journal of Global Security Studies* 4 (2): 267–272. doi: 10.1093/jogss/ogz002.
- Mac Ginty, Roger y Pamina Firchow. 2016. "Top-Down and Bottom-Up Narratives of Peace and Conflict." *Politics* 36 (3): 308–323. doi: 10.1177/0263395715622967.
- Maia, Pedro. 2014. "As Unidades de Polícia Pacificadora como estratégia de desenvolvimento e resolução de conflito." *Intellector* XI (21): 110–122.
- . 2017. (Des)Assemblando o processo de paz entre as "gangues" de El Salvador. *6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI): Perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição*. Belo Horizonte, Brasil, disponible en: https://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499638967_ARQUIVO_Artigo_ABRI_Pedro_Maia.pdf (última consulta: 1 de julio 2021).
- Miall, Hugh. 2010. "Conflict Studies vs Peace Studies." En *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, editado por Nigel Young, 445–450. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, Christopher. 2002. "Beyond Resolution: What Does Conflict Transformation Actually Transform?" *Peace and Conflict Studies* 9 (1): 1–23.
- . 2016. *La naturaleza de los conflictos intratables: resolución de conflictos en el siglo XXI*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, Bellaterra.
- Mitchell, Christopher R. 1993. "Problem-Solving Exercises and Theories of Conflict Resolution." En *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*, editado por Dennis Sandole y Hugo van der Merwe, 78–94. Nueva York: St. Martin's Press.
- Mouly, Cécile. 2004. *The Role of Peace Constituencies in Building Peace in Nicaragua and Guatemala*. Tesis de doctorado (PhD), Universidad de Cambridge, Cambridge.
- . 2021. "Peace communities." En *Handbook of Positive Peace* editado por Katerina Stan-dish, Heather Devere, Adan Suazo y Rachel Rafferty. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Muñoz, Francisco. 2004. "Paz imperfecta." En *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, editado por Mario López, 898–900. Granada: Universidad de Granada.
- . 2010. "Imperfect Peace." En *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, editado por Nigel Young, 391–393. Oxford: Oxford University Press.
- Nordstrom, Carolyn. 1997. *A different kind of war story*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Nordstrom, Carolyn y Antonius C.G.M. Robben (eds.). 1995. *Fieldwork under fire: contemporary studies of violence and survival*. Londres: University of California Press.
- O'Reilly, María. 2013. "Gender and peacebuilding." En *Routledge Handbook of Peacebuilding*, editado por Roger Mac Ginty, 57–68. Abingdon: Routledge.

- Pankhurst, Donna. 2008. "The Gendered Impact of Peace." En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 30–43. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pruitt, Dean G. 2007. "Readiness theory and the Northern Ireland peace process." *American Behavioral Scientist* (50): 1520–1541.
- Pugh, Michael. 2013. "The Problem-Solving and Critical Paradigms." En *Routledge Handbook of Peacebuilding*, editado por Roger Mac Ginty, 11–24. Abingdon: Routledge.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Reimann, Cordula. 2001. *Engendering the Field of Conflict Management: Why Gender Does Not Matter! Thoughts from a Theoretical Perspective*. Peace Studies Papers. Bradford: University of Bradford, Department of Peace Studies.
- Richmond, Oliver P. 2010a. "A genealogy of peace and conflict theory." En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 14–38. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2010b. "Introduction." En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 1–13. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2015. "The dilemmas of a hybrid peace: Negative or positive?" *Cooperation and Conflict* 50 (1): 50–68. doi: 10.1177/0010836714537053.
- Robben, Antonius C. G. M. y Carolyn Nordstrom. 1995. "The Anthropology and Ethnography of Violence and Sociopolitical Conflict." En *Fieldwork under fire: contemporary studies of violence and survival*, editado por Carolyn Nordstrom y Antonius C.G.M. Robben, 1–23. Londres: University of California Press.
- Ronen, Dov. 1995. "Ethnic Conflict and Self-Rule: On a New Approach to the Study of Conflict Transformation." En *Conflict transformation*, editado por Kumar Rupesinghe, 31–50. Basingstoke: Macmillan.
- Rupesinghe, Kumar. 1995. "Conflict Transformation." En *Conflict transformation*, editado por Kumar Rupesinghe, 65–92. Basingstoke: Macmillan.
- Scheper-Hugues, Nancy y Philippe Bourgeois. 2004. "Introduction: Making Sense of Violence." En *Violence in War and Peace: An Anthology*, editado por Nancy Scheper-Hugues y Philippe Bourgeois, 1–27. Oxford: Blackwell.
- Schirch, Lisa. 2008. "Strategic Peacebuilding: State of the Field." *Peace Prints: South Asian Journal of Peacebuilding* 1 (1): 1–17.
- Schultze-Kraft, Markus, Fernando Chinchilla y Marcelo Moriconi. 2018. "New perspectives on crime, violence and insecurity in Latin America." *Crime Law Soc Change* (69): 465–473. doi: 10.1007/s10611-017-9758-3.
- SIPRI. 2021. *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security. Resumen en español*. Estocolmo/Barcelona: SIPRI/FundiPau. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipri_yb20_summary_esp_0.pdf (última consulta: 1 de julio 2021).
- Stephenson, Carolyn. 2017. "Peace Research/Peace Studies: A Twentieth Century Intellectual History." *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. doi: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.273.

- Väyrynen, Raimo. 1999. "From Conflict Resolution to Conflict Transformation: A Critical Review." En *The New Agenda for Peace Research*, editado por Ho-Won Jeong, 135–160. Brookfield, VT: Ashgate.
- Väyrynen, Tarja. 2010. "Gender and peacebuilding." En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 137–153. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wallensteen, Peter. 2014. "Theoretical developments in understanding the origins of civil war." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 13–27. Nueva York: Routledge.
- . 2019. *Understanding Conflict Resolution*. 5a ed. Londres: Sage.

Sitios web recomendados

- Escola de Cultura de Pau: <https://escolapau.uab.cat/>
- Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala: <https://ucdp.uu.se/>
- Proyecto "Correlates of War": <https://correlatesofwar.org/>
- Proyecto "Armed Conflict Location & Event Data Project" (ACLED): <https://acleddata.com/>

El origen y la dinámica de los conflictos armados

Entender el origen y la dinámica de los conflictos armados es un asunto clave en los estudios de paz y conflictos y para quienes aspiran a transformar estos conflictos de forma pacífica y prevenir la violencia. En efecto, no se puede transformar un conflicto de forma pacífica sin un buen diagnóstico. Un análisis equivocado puede conllevar políticas erróneas con consecuencias negativas. Por ello, este capítulo se centra en las distintas teorías acerca del origen y de la perpetuación de los conflictos armados. Se enfoca sobre todo en los conflictos armados internos, que hoy en día representan la gran mayoría de los conflictos armados (más del 90 %) (cf. Wallensteen 2019; Bercovitch y Simpson 2010; Demmers 2017; Fisas 2015). Dicho esto, según Sandole (1993), los mismos mecanismos se pueden extrapolar para los conflictos interestatales, como se discutirá brevemente más adelante. Esto nos obliga a comprender el surgimiento de los conflictos sociopolíticos, las razones y los mecanismos por los que se canalizan de distintas formas y algunos devienen violentos y llegan a convertirse en conflictos armados internos y pueden inclusive llegar a provocar conflictos interestatales.

En este sentido, se formulan varias preguntas clave: ¿Por qué y cómo surgen los conflictos sociopolíticos? ¿Qué hace que algunos conflictos sociopolíticos se aborden por medios institucionales, como la negociación, los procesos judiciales o las elecciones? ¿Qué hace que otros se canalicen por medios pacíficos, pero

no convencionales, engendrando procesos de resistencia no violenta? ¿Y por qué otros se desarrollan por medios violentos? ¿Cómo estos conflictos evolucionan? ¿Qué factores perpetúan los conflictos armados? Para elucidar estos interrogantes, reviso las teorías clásicas, como las de las necesidades humanas básicas o de la privación relativa, sobre el origen de los conflictos armados y los últimos desarrollos que se basan en estas, así como los debates clave que surgieron posteriormente, como el de los agravios versus la codicia. Intento contestar no solo el *porqué* de las motivaciones de los actores involucrados en un conflicto, sino también el *cómo* del surgimiento de un conflicto armado. Para responder este *cómo*, resalto el rol de las oportunidades y de los marcos explicativos (en especial, la ideología), usando insumos de las teorías sobre movimientos sociales para construir una teoría más integral que pueda dar cuenta de las diferentes trayectorias de los conflictos sociopolíticos en función de factores objetivos y subjetivos: lucha institucional, lucha no violenta o lucha armada¹. Trato de entender este fenómeno a diferentes niveles: micro (nivel individual), meso (nivel grupal) y macro (contexto nacional e internacional). En particular, destaco la importancia del nivel meso, que vincula el nivel individual (agencia) con el nivel macro (estructura) arrojando luz sobre cómo la estructura y la agencia interactúan en el proceso de movilización colectiva para tomar estas distintas trayectorias². Además, resalto la importancia de los marcos de referencia (culturales e ideológicos) en la legitimación de la violencia estructural y de la violencia directa como medio para dirimir un conflicto, ya que nos permiten entender por qué ciertos grupos actúan o no frente a una situación de injusticia y por qué unos lo hacen de forma violenta mientras otros no.

Posteriormente, reflexiono sobre la dinámica de los conflictos armados. Examino cómo las situaciones de conflicto evolucionan de forma no lineal y cómo los cambios en distintas dimensiones del conflicto posibilitan o dificultan la transformación pacífica del conflicto. Para terminar, en la última sección del

1 Por “lucha institucional” me refiero a una situación en la que el conflicto se canaliza por medios institucionales, como la negociación, los procesos judiciales, las elecciones, etc. Por “lucha no violenta” me refiero a un proceso de resistencia no violenta o resistencia civil, es decir al uso de métodos no violentos no convencionales (es decir, extrainstitucionales) contra un(os) oponente(s) para lograr cambios frente a una situación percibida como injusta (cf. capítulo 9).

2 Varios autores, como Demmers (2017), Schock y Demetriou (2019) y Cederman, Gleditsch y Buhaug (2013), coinciden en la importancia de este nivel meso de análisis.

capítulo discuto brevemente los efectos de los conflictos armados, en especial sus costos humanitarios, económicos y en términos de infraestructura.

1. Los agravios al origen de los conflictos sociopolíticos: insatisfacción de necesidades humanas básicas, desigualdades y discriminación

Como vimos en el capítulo 2, en el núcleo ortodoxo de los estudios de paz y conflicto las dos grandes explicaciones del origen de los conflictos armados han sido (1) la privación de ciertas necesidades humanas básicas (John Burton) y (2) la violencia estructural, que corresponde a las estructuras desiguales que hacen que unos no puedan satisfacer sus necesidades humanas básicas, junto con la violencia cultural, que consiste de los patrones culturales que legitiman tanto estas estructuras como la violencia directa (Johan Galtung). Aunque ambas explicaciones se distinguen en el sentido de que la privación de necesidades básicas es absoluta (es decir que no requiere algún referente para compararse) mientras que la violencia estructural es relativa (es decir que debe haber algún tipo de desigualdad entre al menos dos grupos), las dos tienen coincidencias. Así, Galtung (1990) explica que la violencia estructural hace que cierto(s) grupo(s) satisfaga(n) sus necesidades humanas básicas al detrimento de otro(s) que no pueda(n) hacerlo, mientras que Burton (1997) enfatiza el papel del Estado y de las instituciones en la satisfacción de las necesidades humanas básicas y reconoce que las desigualdades estructurales impiden que ciertos grupos satisfagan sus necesidades humanas básicas. De igual forma, para Azar (1990), cuando ciertos grupos o élites monopolizan el poder y no permiten acceso a otros, se puede desencadenar un conflicto sociopolítico prolongado, por lo que es necesario cambiar las estructuras para que los individuos puedan satisfacer sus necesidades básicas. En particular, si consideramos la justicia (en el sentido de “ser justo” o “*fairness*” en inglés) como una necesidad humana básica, como lo hacen Burton o Azar, la violencia estructural, por definición, atenta contra esta necesidad. Estos autores también coinciden que este tipo de situación genera resentimiento de parte de los grupos agraviados, los cuales pueden movilizarse para buscar remediar dicha situación.

También existen variaciones de estas dos grandes explicaciones. Por ejemplo, Mitchell (2016: 87) sostiene que los conflictos se originan en la percepción de escasez de un bien deseado o de la “inconmensurabilidad de las alternativas surgidas de partes con valores, ideologías y, en casos extremos, visiones del mundo muy distintas”. Dicha percepción de escasez o de inconmensurabilidad

tiene mucho que ver con la insatisfacción de necesidades humanas básicas, como la sobrevivencia o la identidad. De forma similar, Ted Gurr (1970) plantea en su teoría de la privación relativa que los conflictos armados se originan de la frustración que sienten ciertos grupos al no obtener lo que aspiraban tener. Esta brecha entre lo que un individuo o grupo aspira a tener y lo que tiene en la práctica es lo que Dennis Sandole (1993: 11) llama la disonancia, un término proveniente del campo de la psicología social. Esta disonancia provoca frustración y puede ocasionar una reacción violenta. La disonancia es un elemento clave en la teoría de la privación relativa de Gurr y en la concepción de Galtung de la violencia estructural que fomenta la violencia directa. En efecto, en ambos casos se plantea la existencia de raíces objetivas de los conflictos, como la violencia estructural, pero para que esta situación desencadene un conflicto violento tienen que adquirir una dimensión subjetiva: la percepción de injusticia generada por estas raíces objetivas. Esta percepción de injusticia produce agravios y puede incentivar a integrantes de un grupo agraviado a rebelarse contra el Gobierno o actor que percibe como “opresor” (Jeong 2000; Sandole 1993). Dicho esto, no todos los grupos son marginados política, económica, social y culturalmente a la vez. En particular, integrantes de un grupo que tiene mejores condiciones socioeconómicas, pero se siente marginado políticamente pueden movilizarse (cf. Cederman, Gleditsch y Buhaug 2013; Langer y Stewart 2014), como ha ocurrido con eslovenos o croatas en la antigua Yugoslavia o catalanes en España. Galtung (p. ej. 1990) también enfatiza el rol de la cultura en la perpetuación de estas estructuras objetivas y en la percepción de estas como legítimas o injustas. La violencia cultural, efectivamente, hace que las situaciones de injusticia se normalicen.

Ha sido difícil alcanzar un consenso en torno a los factores que explican el origen de los conflictos armados, debido a las dificultades para medir ciertos indicadores, como las desigualdades, tomar en cuenta los aspectos subjetivos, y otras debilidades que caracterizan las bases de datos utilizadas y el diseño de muchos estudios en general (Dixon 2009; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Demmers 2017; Langer y Stewart 2014; Lichbach 1989). No obstante, investigaciones recientes apuntan a que las teorías que tienen más sustento empírico en cuanto a las causas estructurales de los conflictos intraestatales son las que plantean que las desigualdades, sobre todo las llamadas “desigualdades horizontales”, es decir entre distintos grupos identitarios en una misma sociedad, originan este tipo de conflictos. Así la teoría de la privación relativa o la concepción de la violencia estructural, combinada con la violencia cultural, al origen de los conflictos armados tienen más sustento que las teorías absolutas que atribuyen, por ejemplo, el origen de un conflicto armado a la insatisfacción de necesidades humanas

básicas, porque la comparación con otros actores es la que produce agravios, un mecanismo clave para que se movilice la gente y se pueda desencadenar un conflicto armado. En efecto, la insatisfacción de necesidades humanas básicas, como la pobreza, no produce necesariamente agravios, ya que en una sociedad donde todo el mundo es pobre, no existe resentimiento de algún grupo hacia otro por tener más riqueza porque todos están en la misma situación. En cambio, la presencia de grandes disparidades socioeconómicas genera un sentimiento de injusticia porque quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas se comparan con quienes acumulan los recursos económicos y perciben que la distribución de recursos es injusta. Estos agravios, sobre todo cuando coinciden con la exclusión política, crean un terreno fértil para desencadenar un conflicto armado, como sucedió en Colombia o varios países de Centroamérica (cf. Cederman, Gleditsch y Buhaug 2013; United Nations y World Bank 2018; Langer y Stewart 2014).

Sandole (1993) inclusive sostiene que este mecanismo no solamente permite entender el origen de los conflictos intraestatales, sino que puede aplicar a los conflictos interestatales, los cuales resultan de la distribución inequitativa de recursos entre Estados o de la violencia estructural a la que han sido sometidos ciertos grupos. De forma similar, Özdamar y Akbaba (2014: 413) plantean que “un entorno doméstico de represión y desigualdad” puede engendrar conflictos interestatales, confirmando los hallazgos de varios estudiosos de conflictos etnopolíticos. El caso del conflicto armado entre India y Pakistán, por ejemplo, se podría explicar en estos términos, ya que los habitantes musulmanes que quedaron en la parte de Cachemira administrada por la India (llamada Jammu y Cachemira) se sintieron excluidos y la intolerancia religiosa contribuyó a reforzar esta exclusión. Este sentimiento de injusticia frente a su marginación dentro del Estado de la India y la imposibilidad de ejercer su derecho a la libre determinación conllevó los musulmanes de Cachemira a reivindicar sus derechos – una lucha apoyada por Pakistán, cuya población adhiere mayormente al islam (Özdamar y Akbaba 2014). Igualmente, la relación de poder desigual entre India y Pakistán (violencia estructural) podría ser considerada como una fuente adicional de conflicto. Özdamar y Akbaba, específicamente, encuentran evidencia de que la discriminación de una comunidad religiosa en un país tiende a fomentar disputas con otro país donde esta religión es dominante. Efectivamente, la discriminación religiosa en un país hace que los fieles de esta religión perciban las “políticas discriminatorias como amenazas fundamentales a sus valores morales y desarrollen sentimientos antagónicos” contra el Gobierno en cuestión, por lo que pueden buscar aliados en un país donde esta religión es dominante para poner fin a los abusos (Özdamar y Akbaba 2014: 416). De manera más general, Jolle

Demmers (2017: 89) plantea que los grupos agraviados “frecuentemente buscan apoyo externo de naciones vecinas y/o socios estratégicos”, haciendo borrosa la distinción entre conflicto intraestatal e interestatal³.

2. De los agravios a la movilización: el cómo la acción colectiva lleva los conflictos sociopolíticos a tomar distintas trayectorias

Si bien la teoría de la privación relativa ha tenido mucha acogida en el núcleo ortodoxo de los estudios de paz y conflictos, ha sido criticada por varios académicos. En particular, los teóricos de los movimientos sociales, como Doug McAdam, Charles Tilly y Sidney Tarrow (2009), arguyen que las desigualdades prevalecen en muchas sociedades sin necesariamente ocasionar un conflicto armado, ni siquiera un proceso de resistencia no violenta (cf. Schock 2013). Desde este punto de vista, además de estos factores estructurales de agravio, es necesario tomar en cuenta la agencia de los actores sociales con sus decisiones estratégicas y los recursos de los que disponen, incluyendo los marcos explicativos (*framing*) y estructuras de movilización, así como las oportunidades y restricciones del contexto (Schock y Demetriou 2019; Schock 2005). Esto nos conduce a desagregar el proceso que lleva de los agravios a distintas formas de movilización en tres pasos clave.

Primero, para que las desigualdades causen agravios, tienen que ser politizadas (Cederman, Gleditsch y Buhaug 2013; Buhaug, Cederman y Gleditsch 2014). Los marcos de referencia (culturales e ideológicos) son clave en este proceso porque “crean estándares de justicia y equidad que afectan la interacción social e influyen entonces en las expectativas de la gente en última instancia” (Lichbach 1989). Cuando las expectativas de justicia, equidad o reciprocidad de ciertas personas no están satisfechas, estas se vuelven inconformes con la situación. En cambio, cuando la violencia cultural legitima las disparidades entre grupos, estas expectativas no se dan y por ende no hay inconformidad. Ahora

3 De forma interesante, la base de datos de acuerdos de paz PA-X (ver capítulo 7) encuentra una variedad de acuerdos de paz suscritos por Estados en relación con un conflicto armado intraestatal, inclusive en una proporción mayor a acuerdos de paz suscritos por Estados en relación con un conflicto armado interestatal, lo que indica también cierta vinculación entre conflictos a escala nacional y a escala internacional (Bell y Badanjak 2019).

bien, cuando existe inconformidad con la situación, se generan marcos explicativos que politizan la situación. La socialización de estos hace que quienes están inconformes se identifiquen como parte de un “grupo marginado” y conciban su situación como producto de las desigualdades de las que son víctimas a raíz del accionar de uno(s) grupo(s) opresor(es). Por ello, cuando las disparidades se entrecruzan con identidades grupales (es decir cuando se trata de desigualdades horizontales), las posibilidades de que surja un conflicto armado son mayores. Esto ocurre en particular cuando las políticas de un Estado discriminan de forma sistemática a cierto(s) grupo(s) étnico(s) (Cederman, Gleditsch y Buhaug 2013; Buhaug, Cederman y Gleditsch 2014). Dicho esto, las identidades grupales se construyen (p. ej. Demmers 2017; Jackson 2014). Es más, como lo señala Ho-Won Jeong (2000: 72), “las desigualdades originadas socialmente en cuanto a bienestar material y acceso político activan la relevancia de identidades grupales” y la represión violenta contra ciertos individuos también (Demmers 2017), por lo que la violencia cultural, estructural y directa contribuyen a la formación de identidades sociales al erigir barreras entre las personas afectadas por estas formas de violencia y sus opresores. Esto significa que las identidades grupales son fluctuantes y se refuerzan con el antagonismo creciente entre las partes en un conflicto. En particular, la etnicidad no es fija: se puede activar en el marco de un conflicto; no es la raíz del mismo (cf. Demmers 2017; Jackson 2014).

Segundo, para que esta situación conlleve un conflicto sociopolítico, es necesario que algunas personas agraviadas se movilicen; es decir, se debe pasar de un sentimiento individual de inconformidad con la situación a un sentimiento grupal que conduzca a la acción colectiva para tratar de remediar la injusticia. Esta movilización depende de (i) las estructuras de movilización, (ii) los marcos explicativos y (iii) las oportunidades y restricciones del contexto. Las estructuras de movilización son las estructuras organizativas que facilitan la acción colectiva, por ejemplo la existencia previa de organizaciones religiosas o políticas de base o redes de activistas. Paul Staniland (2014) y Daniel Bultmann (2018) sostienen que estas estructuras ayudan a entender la conformación de distintos tipos de grupos armados no estatales y su evolución. En particular, Staniland (2014: 9) explica que estos grupos “se construyen al movilizar redes sociales politizadas anteriores a la guerra”. Los marcos explicativos también sirven para movilizar a los miembros de grupos agraviados, al desafiar el orden imperante mediante discursos contrahegemónicos y plantear la situación de injusticia como una situación de opresión hacia estos grupos que puede ser cambiada mediante la lucha. De forma importante, ayudan a los integrantes de los grupos agraviados a alcanzar una “liberación cognitiva”, es decir, a dejar de aceptar el *statu quo*, vencer el fatalismo y

vislumbrar la posibilidad de un orden alternativo (Schock 2005; McAdam 2013). En particular, las emociones generadas por la distribución inequitativa de recursos o la discriminación (en particular étnica o religiosa) ayudan a superar problemas de acción colectiva (Cederman, Gleditsch y Buhaug 2013; Demmers 2017). Mientras tanto, las oportunidades y restricciones del contexto giran en torno a dos factores clave: (i) el accionar de los oponentes hacia las personas agraviadas y (ii) las relaciones de los grupos agraviados con actores clave internos y externos. En cuanto al primer factor, si los integrantes de grupos agraviados perciben que los canales institucionales están cerrados y no pueden alcanzar sus objetivos de cambio social por esos medios, pueden movilizarse para alterar el *statu quo*. De forma interesante, el uso de la represión por parte de los opresores puede ir en dos sentidos. Al fomentar más agravios, contribuye a que los miembros de los grupos afectados se unan para reclamar contra los opresores (cf. Azar 1990; Langer y Stewart 2014). No obstante, también puede desmovilizar a las personas afectadas, si perciben que los riesgos de la movilización son demasiados altos (Schock 2005). Por otro lado, Gleditsch y Ruggeri (2010) hallan que la debilidad del régimen, en especial por frecuentes cambios de líderes, puede ser una oportunidad para la movilización. En cuanto al segundo factor, los integrantes de grupos agraviados evalúan el apoyo que tienen de otros actores (internos y externos), ya que este respaldo facilita la movilización y sus posibilidades de éxito (p. ej. Dahl et al. 2017).

Tercero, aun cuando unas personas tengan agravios por una situación de percibida injusticia y se movilizan para remediar dicha situación, no necesariamente lo hacen de forma violenta. En particular, si consideran que existen mecanismos institucionales que puedan dar una salida al conflicto (como procesos electorales, judiciales, administrativos o la posibilidad de una negociación), es más probable que el conflicto se canalice de esta forma. Al contrario, si creen que no hay tal posibilidad, buscarán medios extrainstitucionales para lograr sus objetivos, entre los cuales se encuentran la resistencia no violenta (o resistencia civil) y la lucha armada. Además, para entender el surgimiento y la evolución de un conflicto de forma integral, es necesario tomar en cuenta la interacción entre las partes. Así, la decisión de los integrantes de un grupo agraviado depende del accionar de sus contrapartes y de cómo interpretan este accionar. Por ejemplo, al ser reprimidos violentamente, pueden verse incentivados a usar los mismos métodos violentos, aun cuando la lucha armada implique un desequilibrio de capacidades bélicas a su desfavor. Además, depende de su percepción de la eficiencia de un tipo de lucha en comparación con el otro, así como de los riesgos que acarrea cada tipo de lucha (Mouly y Hernández 2020; Schock 2005; Dudouet 2013; Dahl et al. 2017; véase también capítulo 9). Ahí los marcos de referencia (culturales e ideológicos),

el recorrido, la capacidad de movilización y el aprendizaje inciden en la elección de una estrategia u otra. En palabras de Brigg (2010: 334), “la cultura enmarca cómo la gente se aproxima a los conflictos e interpreta las acciones de otros [. . .] puede ser usada para movilizar a los individuos y grupos para fines violentos”. La violencia cultural, en especial, puede jugar un papel central al legitimar el uso de la violencia directa como forma de abordar los conflictos y hacer inclinar la balanza hacia la lucha violenta. En cambio, una mayor formación en resistencia noviolenta y el conocimiento de experiencias exitosas de luchas noviolentas pueden inclinar la balanza hacia este tipo de lucha (cf. Mouly y Hernández 2020; Dudouet 2013).

La figura 3.1 es una representación simplificada de los mecanismos que llevan de una situación de injusticia (condiciones estructurales) al involucramiento de miembros de un grupo marginado en tres tipos de luchas (agencia) mediante los agravios (emociones), siguiendo los tres pasos descritos. De forma importante, más que las condiciones estructurales *per se*, la percepción de estas condiciones por parte de los integrantes de un grupo es la que hace que decidan luchar contra quienes consideran responsables de la situación con la que están inconformes. En particular, los integrantes del grupo deben ser conscientes de la situación, percibirla como injusta e inaceptable e identificarse como grupo afectado y desarrollar un marco explicativo que desafíe el orden imperante (marco contrahegemónico) para movilizarse contra quienes perciben como sus opresores. Por ello, los procesos cognitivos son fundamentales para entender por qué una misma situación objetiva puede tener distintos desenlaces según las percepciones de los actores concernidos: por ejemplo, unos que tomen las armas, mientras otros opten por la resistencia noviolenta. Además, es necesario considerar que la agencia actúa sobre la estructura y recíprocamente, por lo que el contexto y el accionar de las partes en conflicto cambian y se generan distintas oportunidades para optar por una lucha u otra. En particular, aunque la figura 3.1 se centra en la agencia de un grupo agraviado frente a una situación de injusticia estructural, el lado opresor desempeña un papel clave en el surgimiento de un conflicto a través de sus acciones, a menudo usando la violencia directa para reprimir a miembros de ciertos grupos, los cuales se pueden cohesionar frente a esta situación y llegar a desafiarla.

Por tanto, los diferentes caminos que puede tomar un conflicto producto de una situación de injusticia (lucha institucional, lucha noviolenta o lucha armada), en la práctica, no son excluyentes. Pueden darse simultáneamente frente a una situación. Por ejemplo, la lucha institucional puede ir de la mano con un proceso de resistencia noviolenta, como en los casos de la lucha de los indígenas yaquis contra el Estado y empresas del sector privado para preservar sus recursos

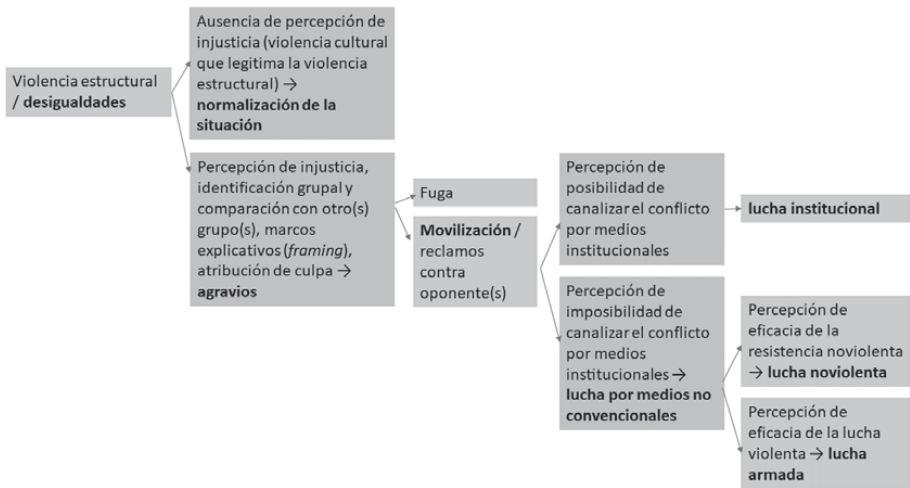


Figura 3.1. Trayectorias que llevan de una situación de injusticia a distintas formas de lucha

Fuente: elaboración propia, basada en figuras 3.2 y 3.3 en Cederman et al. (2013) y figura 1 en Schock (2005)

hídricos y su cultura en el norte de México (Hernández y Mouly 2019; Hernández 2020) o de la campaña de resistencia civil contra el autoritarismo en Venezuela (2014-hasta ahora) (Puyosa 2020). También pueden coexistir resistencia no violenta y resistencia violenta, como ocurrió en Chiapas con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), Sudáfrica (1983–1990) (Dudouet 2013, 2015; Schock 2005; Chenoweth y Stephan 2011; López-Martínez 2016) o Kurdistán (Koefoed 2017).

Además, es importante considerar que, si bien la figura 3.1 representa un proceso de apariencia lineal, el desarrollo de un conflicto no es lineal, como veremos en la sección 5 de este capítulo. La situación siempre puede cambiar y/o puede haber una reevaluación de la misma, que conlleve un cambio de estrategia (Schock y Demetriou 2019). Así puede haber una transición de un tipo de lucha a otro, por ejemplo de la lucha armada a la resistencia no violenta y luego a la lucha institucional durante el proceso de paz entre la guerrilla maoísta y el Gobierno nepalí a mediados de los años 2000 (Subedi y Bhattarai 2017; Dudouet 2013, 2015), o de la resistencia civil a la resistencia armada en Siria en los años 2011–2013 (cf. Garrido y Mouly 2013). Marianne Dahl y otros ofrecen varios ejemplos de transición de una lucha principalmente no violenta a una armada

y recíprocamente (ver tabla A1 en Dahl et al. (2017)). No obstante, consideran que estos cambios no son tan frecuentes y, según algunos estimados, ocurren en menos del 10 % de procesos de resistencia violenta y no violenta (Dahl et al. 2017). También es posible pasar directamente de un conflicto armado a una lucha institucional mediante un proceso de negociación de paz, o la lucha institucional puede dar paso directamente a un conflicto armado.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la lucha no violenta y la lucha institucional son más comunes que la lucha armada. Si bien en los siguientes apartados de este capítulo y en gran parte del libro nos centraremos en los conflictos armados por su carácter destructivo y la necesidad de diseñar estrategias para transformarlos de forma pacífica, esto no significa que restemos importancia a estas dos formas de lucha. En particular, dedicaremos un capítulo entero, el capítulo 9, a la lucha no violenta por su relevancia y su papel clave como alternativa a la lucha armada, cuando los canales institucionales parecen bloqueados.

3. El papel de los discursos y la ideología en el surgimiento y desarrollo de los conflictos sociopolíticos

Tal como se discutió anteriormente, los marcos de referencia (culturales e ideológicos) son elementos clave en el proceso de surgimiento de un conflicto sociopolítico y la decisión de los agentes de optar por medios violentos o no para llevar a cabo su lucha en un contexto dado. En este apartado, por tanto, nos centramos en el papel de los discursos y la ideología en hacer que las partes: (i) perciban que tengan objetivos contrapuestos, es decir tengan un conflicto, y (ii) opten por medios violentos o no violentos para canalizar este conflicto. Desde esta perspectiva, los agentes y las estructuras se coconstituyen; es decir que los agentes toman decisiones en función de las estructuras, a la vez que inciden sobre las mismas a través de sus prácticas. Los discursos y la ideología nos ayudan a entender las decisiones de los agentes en función de cómo interpretan su entorno.

En primer lugar, no basta con que exista una situación objetiva de injusticia (desigualdad o discriminación) para que se dé un conflicto sociopolítico. La percepción de la situación por parte de los agentes es fundamental. En este sentido, puede haber una normalización de la situación —lo que Galtung explica por medio de la violencia cultural que legitima la violencia estructural. O, al contrario, puede haber inconformidad con dicha situación, lo que incentiva a los

agentes a actuar colectivamente para remediarla. En este sentido, la socialización de marcos explicativos que enfatizan la injusticia y atribuyan la culpa a actores dominantes contribuye a la inconformidad de actores subalternos –lo que llamamos antes “liberación cognitiva”. Recíprocamente, las élites pueden socializar marcos explicativos que representan a los integrantes de un grupo marginado como “amenaza”, atribuyéndoles la culpa de distintos problemas y haciendo que actores dominantes emprendan acciones contra los miembros de este grupo. Que sean dominantes o contrahegemónicos, los marcos explicativos generan emociones compartidas, como frustración, miedo e inclusive odio, que pueden ser movilizadas para la acción. Además, construyen demarcaciones entre grupos, haciendo que un grupo se defina en relación con otro, en especial a través de la atribución de culpa. Es decir, los discursos y la ideología forjan identidades colectivas e incentivan la acción. En definitiva, los agentes actúan con base en su interpretación del entorno, la cual está moldeada por (i) su cultura, (ii) los discursos dominantes y/o (iii) los marcos explicativos contrahegemónicos que cuestionan los discursos dominantes y el *statu quo*. Desde esta perspectiva, los conflictos sociopolíticos se caracterizan no solamente por una disputa en torno a objetivos percibidos como incompatibles por dos o más grupos, sino también en cuanto a la interpretación de la situación (Demmers 2017: 101; Jackson 2014).

En segundo lugar, los discursos y la ideología inciden en el tipo de acciones que se toman, por ejemplo la elección de medios violentos o noviolentos para cambiar el *statu quo*. Como Demmers (2017) recalca, para que se dé un conflicto armado, las partes tienen que concebir el uso de la violencia como apropiado en las circunstancias en las que se encuentran. Aun cuando Galtung (1990) recalca que la violencia cultural es “invariable” (ver capítulo 2), en un contexto de conflicto sociopolítico la percepción del uso de la violencia como legítimo o no puede variar rápidamente en función del contexto, en especial de quién es el blanco y si este ha recurrido a la violencia contra uno mismo o personas con las que uno se identifica. Por ejemplo, si el régimen reprime violentamente a miembros de un grupo identitario, miembros de este grupo pueden llegar a percibir que el uso de la violencia contra el régimen es una forma de legítima defensa. Dicho esto, esta percepción no se puede generalizar a todos los integrantes del grupo. En particular, es una simplificación describir un conflicto armado como “étnico” o “religioso”, puesto que la etnicidad es construida y no todos quienes se identifican con un grupo étnico o religioso necesariamente están involucrados en la situación de conflicto armado (cf. Demmers 2017: 101; Jackson 2014).

Algunos estudios recientes recalcan el papel de la ideología (p. ej. Gutiérrez Sanín y Wood 2014; Bultmann 2018) en la conformación de los grupos armados

no estatales y su evolución. Según Gutiérrez y Wood (2014), la ideología permite politizar los agravios, proveyendo un marco explicativo que sirve para movilizar a las personas en torno a una misma causa. Permite que personas con distintas motivaciones puedan actuar de forma colectiva con un propósito común. Por ello, es fundamental en la conformación de un grupo rebelde y posteriormente en las decisiones que toma el grupo. Así, por ejemplo, en Perú, varios autores sostienen que el grupo insurgente Sendero Luminoso logró catalizar agravios generados por desigualdades económicas, regionales, étnicas y de género y cohesionar a personas con diferentes motivaciones a través de su ideología (Friedman 2018). Por ideología, Gutiérrez y Wood entienden “un conjunto de ideas más o menos sistemáticas que incluye la identificación con un grupo de referencia (clase, grupo étnico, comunidad religiosa u otro grupo social), un enunciado de los agravios o desafíos que el grupo enfrenta, la identificación de objetivos al que grupo debe aspirar (cambio político o defensa contra amenazas) y un programa de acción (tal vez definido vagamente)” (Gutiérrez Sanín y Wood 2014: 215). La ideología contribuye a la construcción de una identidad grupal y a la cohesión de un grupo armado, y puede motivar a emprender una lucha armada (Gutiérrez Sanín y Wood 2014). Además, algunas ideologías reconocen el derecho legítimo a usar la fuerza para enfrentar una situación de injusticia, por lo que pueden incentivar a un grupo a tomar las armas en lugar de usar medios no violentos de lucha. En la actualidad, las ideologías basadas en la religión se han vuelto populares entre quienes están inconformes con un régimen y han servido para movilizar a la gente (Fox 2014). Andrea Arévalo (2019), por ejemplo, analizó la influencia de la ideología salafista del grupo insurgente nigeriano Boko Haram en su comportamiento violento, en particular hacia las mujeres, y el papel del discurso de los líderes de la agrupación en la justificación de su actuación.

En los procesos discursivos se destaca el papel de los llamados “emprendedores”, quienes buscan movilizar a la gente al fomentar emociones, como la frustración por una situación de percibida injusticia o el miedo por la percepción de amenaza. Estos emprendedores pueden ser élites o líderes de grupos marginados. Las élites a menudo movilizan a sus seguidores mediante discursos que pintan a los integrantes de ciertos grupos como amenazas. Mientras tanto, los líderes de grupos marginados aprovechan los agravios de los integrantes de dichos grupos usando discursos que denuncian esta situación e incitan a la gente a apoyar su lucha (Duyvesteyn 2014). Los llamados “emprendedores étnicos”, por ejemplo, intentan movilizar a los integrantes del grupo étnico con el que se identifican, frecuentemente en contraposición con otro grupo étnico, juzgado responsable de los problemas que los acarrearán (Langer y Stewart 2014). De forma más general, los

emprendedores usan las redes sociales existentes y las ideas que están a su alcance para politizar ideas compartidas y construir marcos explicativos que resuenan con la audiencia a la que se dirigen y le inciten a movilizarse (Demmers 2017; Staniland 2014). Por ello, la interacción entre emprendedores y su audiencia es clave para entender la formación de un conflicto armado, la cual pasa por la construcción o consolidación de una identidad grupal en oposición a la de otro(s).

Por ende, aunque los discursos por sí solos no pueden dar cuenta del por qué y cómo del inicio de un conflicto armado, ayudan a entender la interacción entre agentes y estructura en los procesos que llevan a que se desencadene un conflicto armado. En particular, nos permiten comprender que la guerra no surge de la nada, sino que es parte de un proceso en el que el discurso está permeado por relaciones de poder y progresivamente marca antagonismos al mismo tiempo que legitima el recurso a la violencia contra quienes llegan a ser percibidos como adversarios. Por tanto, son una pieza clave del complejo entramado que va produciendo un conflicto armado y de la misma forma deben ser tomados en cuenta para la transformación pacífica de un conflicto (Demmers 2017). La figura 3.2

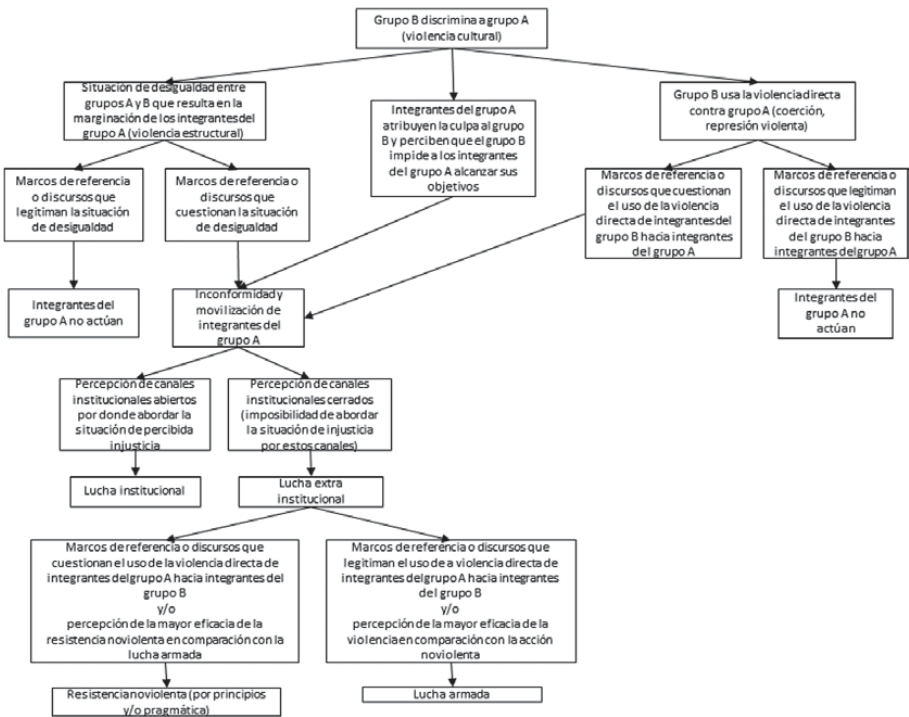


Figura 3.2. El rol de los marcos de referencia y discursos en el desarrollo de diferentes trayectorias de lucha

intenta mostrar de forma simplificada el rol de los marcos de referencia (culturales e ideológicos) y discursos en el desarrollo de diferentes trayectorias.

4. Agravios, codicia y oportunidades: el porqué y el cómo del surgimiento y la continuación de un conflicto armado

Hasta los años 90 muchos académicos coincidían que el origen de los conflictos armados se encontraba en los agravios que ciertos grupos sentían frente a otros por una situación de percibida injusticia. A finales de los años 90, el economista del Banco Mundial Paul Collier y su equipo introdujeron la llamada “teoría de la codicia” (*greed theory*) en contraposición a la “teoría de los agravios” que predominaba hasta entonces. Sobre la base de un análisis cuantitativo, el equipo argumentó que las raíces de la mayoría de los conflictos armados internos contemporáneos no se encontraban en el resentimiento causado por las desigualdades socioeconómicas y políticas que afectan a una o más partes –como se creía– sino en los intereses económicos de alguna(s) de las partes, es decir en su avidez por ciertos recursos económicos, por ejemplo las rentas del narcotráfico, del comercio de diamantes o de la explotación del coltán (Collier y Hoeffler 2004).

Esta teoría inmediatamente enfrentó críticas fuertes de parte de muchos académicos, lo que llevó al equipo de Collier a revisarla. Su nueva teoría tuvo más matices: se sustituyó la idea de intereses económicos como *motivo* por emprender una lucha armada por la de *oportunidades* económicas que hacen que dicha lucha sea factible (cf. Collier, Hoeffler y Rohner 2009; Collier 2007). Sin embargo, siguió siendo una teoría racionalista que concibe a las partes en conflicto como actores unitarios que tratan de satisfacer sus intereses propios. En este sentido, se asemeja a la corriente realista descrita en el capítulo anterior y se opone al núcleo ortodoxo de los estudios de paz y conflictos que considera los conflictos armados principalmente como productos de los agravios generados por la insatisfacción de necesidades humanas básicas o la violencia estructural y cultural.

Esta teoría tuvo la ventaja de visibilizar los aspectos económicos de los conflictos armados y, en particular, la existencia de economías paralelas que prosperan en estos contextos y contribuyen a financiar la lucha armada. La débil institucionalidad estatal que suele prevalecer en situaciones de conflicto armado favorece este tipo de economías. Varios actores, incluyendo grupos armados, empresas privadas y Gobiernos, pueden sacar provecho de estas circunstancias para obtener beneficios económicos a través de distintas actividades.

No obstante, varios analistas refutaron la teoría de Collier y su equipo con base en casos empíricos y fallas metodológicas, ya que las variables escogidas para aproximarse a la codicia y los agravios respectivamente tenían serias falencias. Por ejemplo, Ballentine y Nitzschke (2003) analizaron diez casos de conflictos armados en países en desarrollo y concluyeron que, en general, si bien el acceso a recursos naturales o financieros pudo contribuir a empeorar estos conflictos, no fue la causa principal de su surgimiento. Las principales causas fueron los agravios en torno a la mala administración de los recursos naturales o financieros, la distribución inequitativa de la riqueza derivada de estos recursos o las políticas excluyentes de los Gobiernos. De modo similar, Cederman, Gleditsch y Buhaug (2013) argumentan que casos como el conflicto armado entre el Movimiento Aceh Libre (GAM) y el Gobierno indonesio son productos de la desigual distribución de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, que es una fuente de agravios y no de codicia, como lo plantearon Collier y su equipo. De forma más general, los tres autores critican las conclusiones a las que han llegado autores como Collier y su equipo que cuestionan la teoría de los agravios, debido a “supuestos teóricos inapropiados y operacionalizaciones empíricas problemáticas” (Cederman, Gleditsch y Buhaug 2013: 2; Buhaug, Cederman y Gleditsch 2014). Otros autores igualmente objetan las variables escogidas para aproximarse a la codicia, mostrando que estas también podrían respaldar la teoría de los agravios (Demmers 2017). Además, Cederman, Gleditsch y Buhaug muestran que, cuando uno usa indicadores grupales en lugar de individuales –como lo hacen Collier y su equipo– para medir las desigualdades, existe evidencia estadística contundente de que las desigualdades étnicas tanto en el ámbito político como económico incentivan el surgimiento de conflictos armados. También encuentran alguna evidencia de que las disparidades económicas individuales generan mayores riesgos de conflictos “no étnicos revolucionarios” (Buhaug, Cederman y Gleditsch 2014: 426).

Ballentine (2003) plantea que los factores económicos pueden incidir sobre los conflictos armados en cuatro niveles: 1) su aparición, 2) su continuación, 3) su intensidad y 4) su naturaleza. Con base en estudios empíricos, sostiene que los intereses o las oportunidades económicas no suelen ser el origen principal de los conflictos armados. Es más, en conflictos armados, como los de Colombia o Angola, estas oportunidades económicas no estaban presentes al inicio del conflicto. Solo surgieron después y transformaron la dinámica del conflicto. Los factores económicos que pueden explicar el origen de un conflicto armado, como la mala administración de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales y las desigualdades socioeconómicas, son factores de agravios

que incentivan a integrantes de grupos desfavorecidos a rebelarse contra quienes monopolicen los recursos económicos. Así, las disparidades en torno al acceso a la tierra en Guatemala o Nepal, y en torno a la repartición de los ingresos derivados del petróleo entre Norte y Sur de Sudán, entre otros, son factores que pueden explicar el origen de estos conflictos armados. Ballentine y Nitzschke argumentan que este tipo de factores económicos –que corresponden a distintas formas de violencia estructural– suelen combinarse con factores políticos, como la exclusión política, la mala gobernabilidad o la ausencia del Estado en ciertas partes del territorio –que son otras formas de violencia estructural– para facilitar la aparición de un conflicto armado (Ballentine 2003; Ballentine y Nitzschke 2003). De forma coincidente, Boix (2008) encuentra evidencia estadística de que la concentración de la tierra en pocas manos incentiva la violencia armada.

Para Ballentine (2003), las oportunidades económicas permiten financiar la lucha armada y, por tanto, tienen un efecto en la prolongación de los conflictos armados. Así, el acceso a recursos económicos lucrativos es un factor más significativo para la continuación de los conflictos armados que para su surgimiento. En los años 90 Mary Kaldor (2007, 2013, 2008) introdujo el concepto de “nuevas guerras” (*new wars*) para describir una nueva tendencia en los conflictos armados luego del fin de la Guerra Fría. Entre otras cosas, la mayoría de estos nuevos conflictos armados son internos y muchos de ellos se financian gracias a economías paralelas o “sombra” (*shadow economies*). Durante la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) financiaban a Gobiernos y grupos insurgentes en varias partes del mundo. Por ejemplo, Estados Unidos apoyaba al Gobierno de El Salvador mientras la URSS respaldaba a la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Asimismo, en Nicaragua, la URSS respaldaba al Gobierno sandinista mientras Estados Unidos apoyaba a la contra. Con el fin de la Guerra Fría, las dos potencias dejaron de sostener a varios grupos insurgentes o a los Estados contra los cuales luchaban, lo cual obligó a estos a buscar fuentes alternativas de financiamiento, como las economías sombra. Con el ascenso de China en la actualidad ocurre algo distinto. Mientras durante la Guerra Fría las dos superpotencias solían apoyar a distintos lados en un conflicto armado interno, ahora China y Estados Unidos muchas veces respaldan al Estado por medio de capacitación y armamento, dificultando las posibilidades de que grupos insurgentes accedan al poder por medios convencionales de guerra⁴. Por lo tanto, se ha vuelto costoso para los grupos insurgentes controlar territorios (Mampilly 2011: 252–253).

4 Dicho esto, una excepción notable es el conflicto armado de Siria.

Distintos tipos de economías sombra pueden financiar las guerras. En particular, es necesario distinguir entre recursos saqueables y no saqueables. Los recursos saqueables, como los diamantes o el coltán, son fáciles de explotar y un grupo armado no estatal puede extraerlos o venderlos holgadamente para financiar su lucha. En cambio, los recursos no saqueables, como el petróleo, requieren cierta infraestructura para su explotación. Pocos grupos armados no estatales tienen dicha infraestructura. El petróleo, por ejemplo, requiere ser refinado y pocos grupos armados no estatales poseen refinerías. Por consiguiente, los recursos no saqueables a menudo financian a estos actores de forma indirecta. Por ejemplo, estos grupos extorsionan a las empresas petroleras exigiendo dinero a cambio de protección y/o amenazando con destruir la infraestructura petrolera si estas no cumplen. Dicho esto, la explotación de recursos naturales es tan solo una fuente de ingreso en las situaciones de conflicto armado hoy en día. Los grupos armados multiplican las actividades para autofinanciarse. Estas van desde secuestros con pedido de rescate o extorsión hasta distintas actividades criminales. El acceso a recursos económicos puede causar divisiones en los grupos armados y llevar a una fragmentación de los mismos, que puede dificultar los intentos de negociación de paz. También puede generar nuevos agravios y por ende nuevas fuentes de conflicto (Wallensteen 2014; Ballentine 2003).

Mientras las teorías de los agravios y de la codicia se enfocan en las motivaciones de los agentes, autores como James Fearon y David Laitin (2003) enfatizan las oportunidades para que los agentes emprendan una lucha armada. Al igual que los teoristas de los movimientos sociales, argumentan que las motivaciones no son una condición suficiente para el surgimiento de un conflicto armado. Fearon y Laitin (2003), en particular, resaltan que la debilidad estatal es un factor que favorece la aparición de un conflicto armado intraestatal. Esta teoría no contradice las teorías de los agravios o de la codicia, ya que se pueden combinar agravios o codicia con oportunidades para explicar el estallido de un conflicto armado. Es más, la debilidad estatal es una forma de violencia estructural cuando se refiere a un Estado incapaz de suplir las necesidades básicas de las poblaciones periféricas. Así, la brecha urbana-rural en Colombia, Guatemala o El Salvador ha sido considerada por varios analistas como una de las raíces estructurales de estos conflictos. Entonces, la debilidad estatal puede ser concebida simultáneamente como (i) una oportunidad para desafiar al Estado, ya que facilita las operaciones de un grupo armado no estatal, y (ii) una fuente de agravio.

Las oportunidades, sobre todo, son importantes para la movilización, que es una de las etapas en el surgimiento de un conflicto armado. Así, cuando un grupo tiene agravios y encuentra oportunidades, es más probable que se movilice. Boix

(2008: 391), por ejemplo, llega a esta conclusión, argumentando que la “violencia política, como la perpetración de un crimen, requiere tanto motivación como oportunidad”. Plantea que hoy en día dicha violencia se produce sobre todo en países muy desiguales donde la repartición de la riqueza se mantiene estable, en especial en países agrarios inequitativos. Entonces, la violencia política tiene como motivo los agravios de un sector de la población, pero la factibilidad de emplear dicha violencia depende de las oportunidades, en particular de las capacidades tanto del Estado como de sus oponentes (Boix 2008). Por ello, la debilidad del Estado en ciertas áreas geográficas ofrece oportunidades para la creación de grupos insurgentes y estas áreas pueden servir de base de operaciones para estos grupos.

El acceso a armas puede ser considerado como otro factor de oportunidad, ya que las armas constituyen un medio para hacer la guerra. Sin embargo, aun sin tener acceso a fusiles, algunos grupos han usado armas caseras para la guerra, por lo que este factor no es determinante (cf. Krause citado en Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Esto ha sido el caso, por ejemplo, de la guerrilla maoísta que fabricó muchos explosivos caseros y robó armas a las fuerzas de seguridad estatales en Nepal. De forma interesante, Collier (citado en Wallensteen 2014) encontró que un Estado con un gasto militar más elevado estaba más propenso a la continuación de un conflicto armado y que esto podía explicarse tanto en términos de oportunidad porque los grupos insurgentes obtienen muchas de sus armas del Estado como en términos de agravios porque un mayor gasto militar presupone menos fondos para atender las necesidades básicas insatisfechas de grupos poblacionales.

5. La dinámica de los conflictos armados y los procesos de paz

Algunos autores han planteado modelos lineales para describir la secuencia de un conflicto armado. Dichos modelos típicamente constan de al menos cinco fases:

- (1) Situación anterior al conflicto violento (“preconflicto”). En dicha situación existe una incompatibilidad percibida o real de objetivos entre dos o más individuos o grupos, es decir un conflicto. Sin embargo, este todavía no se ha tornado violento, aunque ya pueden sentirse tensiones entre las partes.
- (2) Situación de enfrentamientos violentos (“confrontación violenta”). Ya se dan actos violentos de manera esporádica entre las partes; las relaciones se vuelven más tensas y aumenta la polarización.

- (3) Situación de crisis (“crisis”). Es la cúspide del desarrollo de un conflicto violento, cuando la intensidad de la violencia directa es más alta y las partes están más divididas.
- (4) Situación de mejora (“desenlace”). Se caracteriza por una disminución de la violencia directa que puede ser producto de una salida negociada al conflicto, la intervención de terceros en un rol de interposición (p. ej. cascos azules), etc., y una mejora de las relaciones entre las partes.
- (5) Situación posterior al conflicto violento (“posconflicto”). En esta situación cesan los enfrentamientos violentos y hay una reducción notable de las tensiones entre las partes.

En estos modelos la variable clave es el nivel de violencia directa. Cuando las expresiones violentas de un conflicto aumentan, se dice que el conflicto escala. Al contrario, cuando estas expresiones violentas disminuyen, se dice que el conflicto desescala (véase figura 3.3). Dicho esto, el comportamiento de los actores influencia las actitudes/presunciones y las contradicciones y recíprocamente, por lo que, a mayores niveles de violencia directa, mayores perjuicios y desconfianza entre las partes y mayor percepción de que los objetivos de las partes son incompatibles.



Figura 3.3. Modelo lineal del conflicto

Fuente: Adaptada de la Escuela del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (UNSSC)

Este tipo de modelos es útil porque, al identificar en cuál de las etapas de un conflicto nos encontramos, podemos diseñar mejores estrategias de intervención (cf. Sriram y Wermester 2003; Mitchell 2016: capítulo 5; Keashly y Fisher 1996;

Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). En particular, es más fácil intervenir cuando el nivel de violencia directa es más bajo, como en las fases 1 o 5 del modelo representado en la figura 3.3. El modelo de contingencia de Loreleigh Keashly y Ronald Fisher, por ejemplo, sirve para identificar las intervenciones más apropiadas en distintas etapas del conflicto que combinan elementos objetivos y subjetivos (cf. tabla 3.1). Los autores plantean que, cuando el conflicto escala, las dimensiones subjetivas del mismo lo alimentan. Identifican cuatro etapas en este proceso que muestran cómo la relación entre las partes, sus percepciones, la comunicación entre ellos y los temas importantes evolucionan con el escalamiento del conflicto, por lo que es necesario adaptar la intervención en función de la etapa en la que uno se encuentra (Keashly y Fisher 1996).

Con todo, los modelos lineales no representan debidamente el desarrollo de un conflicto armado, ya que las fronteras entre etapas son borrosas y en cada etapa el conflicto puede escalar o al contrario desescalar. Tanto el desarrollo de un conflicto armado como de un proceso de paz no son lineales. Así, desde una etapa de “posconflicto”, si las raíces del conflicto no han sido adecuadamente abordadas o nuevas fuentes de conflicto han aparecido, se puede regresar a una etapa de “preconflicto” (p. ej. Väyrynen 1999; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Así ocurrió, por ejemplo, en Angola un año después de la firma de los acuerdos de paz de Bicesse entre el Gobierno y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), cuando la UNITA volvió a retomar las armas, al no aceptar el resultado de las elecciones nacionales. Esto desencadenó una nueva ola de enfrentamientos a la que no pudo poner fin un nuevo intento de acuerdo, el Protocolo de Lusaka, en 1994. Así la guerra se mantuvo durante 10 años más hasta un cese definitivo de hostilidades en 2002 (Bercovitch y Simpson 2010; Joshi y Quinn 2017; Meijer 2004; Kreutz 2014). De modo parecido, la firma de acuerdos de paz en Ruanda, Sierra Leona y Liberia en los años 90 no llevó directamente a un cese de la violencia armada (Stedman 2002, 2001). Como bien lo plantean Bercovitch y Simpson (2010) o Wallensteen (2019), un acuerdo de paz no debe ser considerado como la “terminación” de la trayectoria de un conflicto armado, sino como un elemento en la evolución dinámica de un conflicto.

Como vimos en el capítulo 2, pueden existir continuidades entre conflicto violento y paz. En particular, es frecuente que persistan los incidentes violentos después de la firma de acuerdos de paz. Esto es el caso, por ejemplo, cuando se trata de un acuerdo de paz parcial, es decir firmado solo por uno(s) de los grupos armados en pugna y que excluye a al menos un grupo beligerante activo (cf. Allen et al. 2021; Nilsson 2008; Höglund y Söderberg Kovacs 2010; Demmers 2017; Goodhand 2008). El acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC de 2016 en

Tabla 3.1. Etapas de un conflicto según Keashly y Fisher

	Comunicación entre las partes	Percepciones de las partes	Relación entre las partes	Temas	Intervención inicial recomendada
Etapas					
1: discusión	Discusión y debate	Las percepciones son relativamente correctas y benignas.	Confianza, respeto y compromiso.	Énfasis en los intereses sustanciales de las partes.	Ayudar a las partes a identificar los temas en disputa, reducir las tensiones y avanzar hacia una negociación.
2: polarización	Interpretación de las acciones del otro con menos intercambio directo.	Existen estereotipos negativos rígidos y simplificados.	Percepción de la otra parte como difícil, pero legítima.	Preocupación acerca de la relación.	Usar un enfoque de solución de problemas para ayudar a mejorar la relación entre las partes y luego asistirles a alcanzar un acuerdo.
3: segregación	Uso de amenazas.	Los estereotipos producen una dicotomía entre el bien y el mal.	Desconfianza e irrespeto.	Énfasis en necesidades básicas o valores fundamentales.	Ayudar a las partes a llegar a un acuerdo mediante un proceso de arbitraje o una mediación con músculo.
4: destrucción	Ausencia de comunicación directa y ataques violentos en contra del adversario.	Se considera al adversario como inhumano.	Desesperanza frente a la posibilidad de mejora.	Énfasis en la sobrevivencia de una parte o la otra.	Interponerse entre las partes por medio de una operación de mantenimiento de la paz para controlar la violencia.

Fuente: Keashly y Fisher (1996: 243–244)

Colombia es un ejemplo de acuerdo parcial, ya que no lo suscribió la guerrilla del ELN y esta permaneció activa. Joakim Kreutz resalta esta y otras dificultades para identificar la finalización de un conflicto armado y propone considerar que esta terminación se da en el caso de un conflicto armado intraestatal cuando deja de cumplirse uno de los componentes del conflicto armado, es decir la existencia de una incompatibilidad (percibida o real), la presencia de un grupo organizado que lucha contra el Gobierno y al menos 25 muertes relacionadas con los enfrentamientos armados entre las partes en un año⁵. No obstante, señala que esta definición tiene limitantes para explicar las dinámicas de conflictos armados como el existente entre el Gobierno de Myanmar y la Unión Nacional Karen, cuyo número de víctimas ha bajado debajo del umbral de las 25 fatalidades anuales en diversas ocasiones, por ejemplo durante un cese al fuego, y ha vuelto a subir inmediatamente después (Kreutz 2014). Esta definición se puede extender a un conflicto armado interestatal; es decir, cuando ya no hay una incompatibilidad (percibida o real) o Ejércitos de al menos dos Estados que se enfrentan o un saldo de al menos 25 muertes relacionadas con los enfrentamientos armados entre las partes en un año, podemos decir que este conflicto ha cesado.

En la práctica, los conflictos son procesos dinámicos que no siempre evolucionan en un mismo sentido. Según Lederach (1995: 17), el conflicto “es un fenómeno que transforma los eventos, las relaciones en que el conflicto ocurre y, entonces, sus mismos creadores”. En efecto, las partes pueden cambiar en el transcurso del mismo, dividiéndose por ejemplo, o se pueden involucrar nuevos actores. También pueden cambiar sus motivaciones y percepciones. Igualmente, los temas en pugna pueden modificarse: nuevas fuentes de disputa pueden aparecer o, al revés, algunos temas pueden perder relevancia o ser objeto de un arreglo. Mitchell (2016: 61), por ejemplo, habla de esta primera posibilidad como algo frecuente en las situaciones de conflicto: “además de alterar la jerarquía de los objetivos [en disputa], la dinámica de un conflicto puede introducir objetivos totalmente nuevos en la situación y estos, a su vez, pueden provocar cambios de comportamiento en una o todas las partes”. Asimismo, “las cosas que antes parecían de suma importancia y merecían casi cualquier sacrificio pierden relevancia con el tiempo y son reemplazadas por otros objetivos y valoraciones” (Mitchell 2016: 388). De forma importante, las partes aprenden con el tiempo y esto puede llevarles a nuevas valoraciones que pueden facilitar u obstaculizar la transformación pacífica de los conflictos. Así autores como Schock y Demetriou (2019)

5 Esta definición se basa en las definiciones del programa UCDP y del Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO).

resaltan cómo el aprendizaje incide en las decisiones estratégicas de un movimiento. No obstante, las partes pueden caer en una situación de atrapamiento debido a la alta carga emocional asociada con el conflicto, que hace que cualquier concesión o desvío de los objetivos planteados represente una pérdida inaceptable para la parte afectada (Mitchell 2016).

Las relaciones entre las partes también evolucionan: pueden mejorar (con medidas de confianza, por ejemplo) o empeorar y pueden volverse más equilibradas o, al contrario, más desbalanceadas. En particular, las relaciones dependen de los comportamientos y actitudes de las partes que varían con el tiempo e interactúan entre sí. Así, por ejemplo, cuando más se deshumaniza al otro, es más probable que escale la violencia directa; recíprocamente, mientras más escala dicha violencia, es más probable que los adversarios se deshumanicen. Así, para Mitchell (2016), un conflicto puede intensificarse de al menos seis maneras: (i) puede aumentar el comportamiento violento (escalada); (ii) puede arrastrar a más actores (expansión); (iii) puede movilizar más recursos (movilización); (iv) puede polarizar a las partes (polarización); (v) puede distanciar a las partes (diciación) y (vi) puede “atrapar” a las partes, dificultándoles cambiar de posición (atrapamiento).

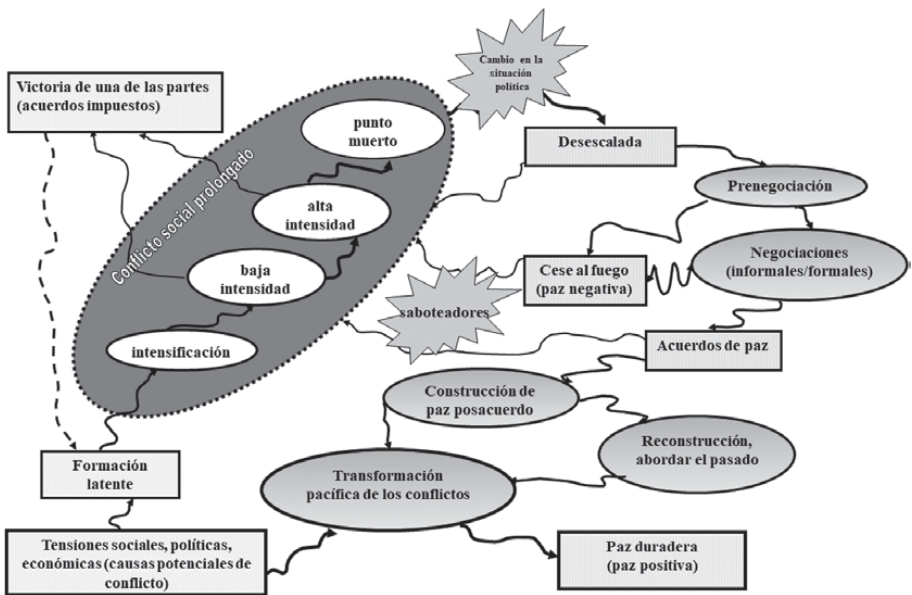


Figura 3.4. Modelo dinámico de evolución de un conflicto armado

Fuente: Adaptada de la Escuela del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (UNSSC)

Por ello, según Stephen Ryan (1995: 226), en las situaciones de conflicto armado interno, se debe abordar no solo la violencia que está al origen del conflicto, sino también la que aparece en su transcurso porque el mismo conflicto provoca nuevos procesos violentos que lo retroalimentan. Así, en la práctica, nos encontramos frente a un modelo dinámico de conflicto que se podría ilustrar como en la figura 3.4. Esta figura deja claro que en cada etapa la intensidad del conflicto violento puede disminuir o aumentar.

Con base en el trabajo de distintos autores, Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) proponen un modelo dinámico de evolución de un conflicto, en el que identifican cinco dimensiones en las que se puede producir un giro en la situación de conflicto: (1) contexto; (2) estructura; (3) tema; (4) actores; (5) personal o grupal (ver figura 3.5). Estas dimensiones son interdependientes y abarcan tanto factores objetivos como subjetivos. Este modelo permite un análisis integral de la dinámica de los conflictos, al tomar en cuenta simultáneamente y de forma interdependiente los cambios que ocurren: (i) a nivel micro, incluyendo las percepciones

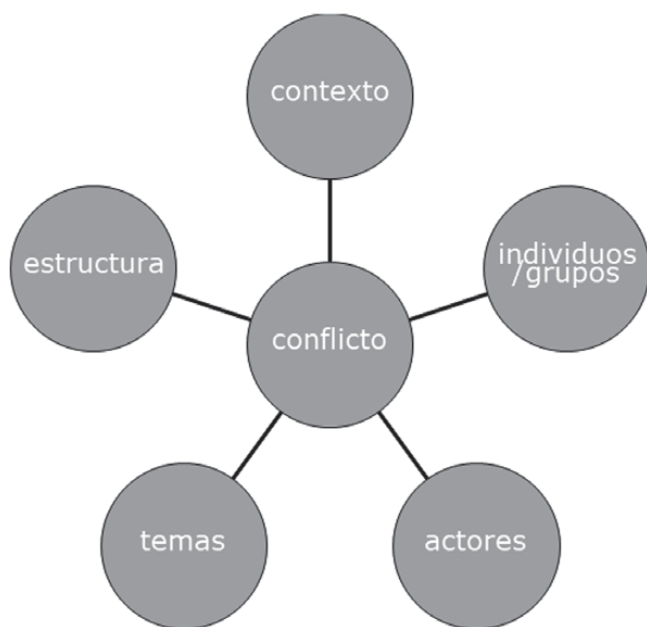


Figura 3.5. Modelo de evolución de un conflicto según Ramsbotham, Woodhouse y Miall

Fuente: figura adaptada del modelo propuesto por Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016: 206–207).

y emociones de quienes están involucrados en la situación de conflicto, (ii) a nivel meso, como los cambios de estrategias de las partes y sus interacciones, y (iii) a nivel macro, en especial los cambios estructurales y culturales en el entorno del conflicto. Como veremos en el capítulo 5, los cambios en cada dimensión pueden facilitar o dificultar la posibilidad de transformación pacífica de un conflicto, en particular la factibilidad de que las partes alcancen un acuerdo.

Cuando los enfrentamientos violentos cesan, se acaban los conflictos armados, aunque las contradicciones pueden persistir y las relaciones entre las partes pueden estar todavía muy afectadas, lo que puede dar origen a un nuevo ciclo de conflicto armado a futuro (cf. Höglund y Söderberg Kovacs 2010; Kreutz 2014). Los enfrentamientos pueden cesar por varios motivos, entre los cuales figuran: (i) la firma de un acuerdo de paz; (ii) la victoria de una parte; (iii) la firma de un acuerdo de cese al fuego y (iv) el abandono de uno o más grupos beligerantes. Según el Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala, los conflictos armados que terminan en la victoria de una parte son más numerosos que los que concluyen en un acuerdo de paz. Estos conflictos suelen ser los más cortos. Si un grupo beligerante no logra vencer a sus adversarios rápidamente, es más probable que ninguna facción alcance una victoria militar y que se dé una salida negociada. Esta última situación parece cada vez más probable, ya que el número de acuerdos de paz ha ido en ascenso desde el fin de la Guerra Fría (Wallensteen 2019; Quinn y Joshi 2016; Bell 2006; Kreutz 2014). De la misma forma que los conflictos son dinámicos, así lo son los procesos de paz, con avances y retrocesos (Bercovitch y Simpson 2010).

6. Efectos de los conflictos armados

Mientras algunos sectores pueden beneficiarse de un conflicto armado, la gran mayoría de la población civil sufre consecuencias negativas. Las guerras tienen un alto costo humanitario. Además de causar muertes y heridas, pueden ocasionar desplazamientos forzados, un incremento de enfermedades y una escasez de alimentos (Escola de Cultura de Pau 2020; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Collier et al. 2003). Las instituciones estatales, a veces muy débiles, tienen dificultades para enfrentar estos retos. Según el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), en 2019 las guerras provocaron más de 8 millones de nuevos desplazados internos⁶. En algún momento dado, más de la mitad de la

6 Véase el sitio web del IDMC: <http://www.internal-displacement.org> (última consulta: 23 de enero de 2021).

población de países como Angola, Eritrea, Liberia, Somalia, Ruanda o Sudán fue desplazada. En Sudán del Sur se estima que una de cada cinco personas falleció a raíz del conflicto armado entre Norte y Sur de Sudán y 80 % de la población fue desplazada en algún momento u otro (Sheehan 2014; Collier et al. 2003). Asimismo, la situación de conflicto armado en Colombia había generado más de 8 millones de desplazados forzados hasta 2020⁷.

Los conflictos armados también suelen tener un efecto negativo sobre el desarrollo de los países, generando una reducción de la producción, las exportaciones, la inversión y el gasto social, además de un incremento de la deuda y la fuga de personas y de capital. Según las estimaciones de Collier y su equipo, un conflicto armado interno típico de siete años de duración provoca una reducción de 15 % de los ingresos del país antes de la guerra; además puede acarrear consecuencias adversas sobre la economía de los países vecinos. Para los conflictos armados internos que tuvieron lugar entre 1960 y 1990, se estima una reducción promedio del PIB de 2,2 % por año y para los conflictos armados internos posteriores a 1990 una reducción promedio de hasta 12,5 % por año (Collier et al. 2003). Así, según algunas estimaciones, la guerra en Liberia costó el 30 % del PIB del país en 2002 (Fisas 2010). Los malos resultados económicos no paran con la firma de acuerdos de paz. Suelen tener repercusiones en los períodos de posacuerdo (Collier et al. 2003; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Por ello, en varios contextos el impacto negativo de los conflictos armados sobre el sector económico formal y las perspectivas de mejores oportunidades en tiempos de paz han incentivado al sector privado a movilizarse para la paz. Por ejemplo, en 2001 el sector privado se movilizó ampliamente a favor de una salida negociada del conflicto en Sri Lanka (Tripathi y Gündüz 2008).

Finalmente, los conflictos armados suelen ocasionar la destrucción de muchas infraestructuras, incluyendo escuelas, centros de salud, estaciones de Policía, edificios municipales, infraestructura energética, etc. En Nepal, por ejemplo, más de la mitad de los edificios de los gobiernos locales fueron destruidos o dañados parcialmente durante los diez años de guerra (p. ej. NIPS 2013). La destrucción de las infraestructuras suele reducir las posibilidades de crecimiento económico y requiere un esfuerzo importante de reconstrucción cuando cesen las hostilidades armadas (Collier et al. 2003).

7 Véase la información del Registro Único de Víctimas de Colombia en la página web de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> (última consulta: 10 de enero de 2021).

Referencias

- Allen, Susan, Landon Hancock, Christopher Mitchell y Cécile Mouly (eds.). 2021. *Confronting Peace: Local Peacebuilding in the Wake of a National Peace Agreement*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Arévalo, Andrea Fernanda. 2019. *La influencia de la ideología de Boko Haram en sus acciones violentas en el marco del conflicto armado nigeriano entre 2002 y 2017*. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.
- Azar, Edward E. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict*. Aldershot: Dartmouth.
- Ballentine, Karen. 2003. "Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict." En *The Political Economy of Armed Conflicts: Beyond Greed and Grievance*, editado por Karen Ballentine y Jake Sherman, 259–283. Londres: Lynne Rienner.
- Ballentine, Karen y Heiko Nitzschke. 2003. *Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict*. IPA Policy Report. Nueva York: International Peace Academy.
- Bell, Christine. 2006. "Peace Agreements: Their Nature and Legal Status." *American Journal of International Law* 100 (2): 373–412. doi: 10.1017/S0002930000016705.
- Bell, Christine y Sanja Badanjak. 2019. "Introducing PA-X: A new peace agreement database and dataset." *Journal of Peace Research* 56 (3): 452–466. doi: 10.1177/0022343318819123.
- Bercovitch, Jacob y Leah Simpson. 2010. "International Mediation and the Question of Failed Peace Agreements: Improving Conflict Management and Implementation." *Peace & Change* 35 (1): 68–103. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00613.x.
- Boix, Carles. 2008. "Economic Roots of Civil Wars and Revolutions in the Contemporary World." *World Politics* 60 (3): 390–437. doi: 10.1017/S0043887100009047.
- Brigg, Morgan. 2010. "Culture: Challenges and Possibilities." En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 329–346. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buhaug, Halvard, Lars-Erik Cederman y Kristian Skrede Gleditsch. 2014. "Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War." *International Studies Quarterly* 58 (2): 418–431. doi: 10.1111/isqu.12068.
- Bultmann, Daniel. 2018. "The social structure of armed groups. Reproduction and change during and after conflict." *Small Wars & Insurgencies* 29 (4): 607–628. doi: 10.1080/09592318.2018.1488402.
- Burton, John Wear. 1997. *Violence explained: the sources of conflict, violence and crime and their prevention*. Manchester: Manchester University Press.
- Cederman, Lars-Erik Cederman, Kristian Skrede Gleditsch y Halvard Buhaug. 2013. *Inequality, Grievances, and Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, Paul. 2007. "Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy." En *Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 197–217. Washington, DC: United States Institute of Peace.

- Collier, Paul, V. L. Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoefler, Marta Reynal-Querol y Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank / Oxford University Press.
- Collier, Paul y Anke Hoefler. 2004. "Greed and grievance in civil war." *Oxford Economic Papers* 56 (4): 563–595. doi: 10.1093/oep/gpf064.
- Collier, Paul, Anke Hoefler y Dominic Rohner. 2009. "Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War." *Oxford Economic Papers* 61 (1): 1–27. doi: 10.1093/oep/gpn029.
- Chenoweth, Erica y Maria J. Stephan. 2011. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Nueva York: Columbia University Press.
- Dahl, Marianne, Scott Gates, Kristian Skrede Gleditsch y Belén González. 2017. Accounting for numbers: Actor profiles and the choice of violent and non-violent tactics. *Manuscrito PRIO*, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/315784262_Accounting_for_Numbers_How_Group_Characteristics_Shape_the_Choice_of_Violent_and_Non-Violent_Tactics (accessed: 1 July 2021).
- Demmers, Jolle. 2017. *Theories of Violent Conflict: An introduction*. 2a ed. Abingdon: Routledge.
- Dixon, Jeffrey. 2009. "What Causes Civil Wars? Integrating Quantitative Research Findings." *International Studies Review* 11 (4): 707–735. doi: 10.1111/j.1468-2486.2009.00892.x.
- Dudouet, Véronique. 2013. "Dynamics and factors of transition from armed struggle to nonviolent resistance." *Journal of Peace Research* 50 (3): 401–413. doi: 10.1177/0022343312469978.
- . (ed.). 2015. *Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from Armed to Non-violent Struggle*. Abingdon: Routledge.
- Duyvesteyn, Isabelle. 2014. "The determinants of the continuation of civil war." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 224–235. Nueva York: Routledge.
- Escola de Cultura de Pau. 2020. *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Fearon, James D. y David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *The American Political Science Review* 97 (1): 75–90. doi: 10.1017/S0003055403000534.
- Fisas, Vicenç. 2010. *¡Alto el fuego!: manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria.
- . 2015. *Diplomacias de paz: Negociar con grupos armados*. Barcelona: Icaria.
- Fox, Jonathan. 2014. "Religion and intrastate conflict." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 157–172. Nueva York: Routledge.
- Friedman, Rebekka. 2018. "Implementing transformative justice: survivors and ex-combatants at the Comisión de la Verdad y Reconciliación in Peru." *Ethnic and Racial Studies* 41 (4): 701–720. doi: 10.1080/01419870.2017.1330487.
- Galtung, Johan. 1990. "Cultural Violence." *Journal of Peace Research* 27 (3): 291–305. doi: 10.1177/0022343390027003005.
- Garrido, María Belén y Cécile Mouly. 2013. "Achievements and Challenges of the Nonviolent Movement in Syria." *Revista Sul-Americana de Ciência Política* 1 (2): 38–50. doi: 10.15210/RSULACP.V1I2.2725.G2468.
- Gleditsch, Kristian Skrede y Ruggeri Andrea. 2010. "Political opportunity structures, democracy, and civil war." *Journal of Peace Research* 47 (3): 299–310. doi: 10.1177/0022343310362293.

- Goodhand, Jonathan. 2008. "War, Peace and the Places in Between: Why Borderlands are Central." En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 225–244. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gurr, Ted Robert. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Gutiérrez Sanín, Francisco y Elisabeth Jean Wood. 2014. "Ideology in Civil War: Instrumental Adoption and Beyond." *Journal of Peace Research* 51 (2): 213–226. doi: 10.1177/0022343313514073.
- Hernández, Esperanza. 2020. "La resistencia civil de yaquis y guarijíos en Sonora, México: Significados, alcance y desafíos." En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 29–54. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hernández, Esperanza y Cécile Mouly. 2019. "Namakasia yaqui: resistencia civil por la defensa del agua." *Revista de Paz y Conflictos* 12 (1): 205–226. doi: 10.30827/revpaz.v11i2.7608.
- Höglund, Kristine y Mimmi Söderberg Kovacs. 2010. "Beyond the absence of war: the diversity of peace in post-settlement societies." *Review of International Studies* 36 (2): 367–390. doi: 10.1017/S0260210510000069.
- Jackson, Richard. 2014. "Critical Perspectives." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 79–90. Nueva York: Routledge.
- Jeong, Ho-Won. 2000. *Peace and Conflict Studies: An Introduction*. Brookfield, VT: Ashgate.
- Joshi, Madhav y Jason Michael Quinn. 2017. "Implementing the Peace: The Aggregate Implementation of Comprehensive Peace Agreements and Peace Duration after Intrastate Armed Conflict." *British Journal of Political Science* 47 (4): 869–892. doi: 10.1017/S0007123415000381.
- Kaldor, Mary. 2007. *New & Old Wars: The Globalized War Economy*. Stanford: Stanford University Press.
- . 2008. "'Introduction' from New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era." En *The Transnational Studies Reader: Intersections and Innovations*, editado por Peggy Levitt y Sanjeev Khagram, 555–562. Nueva York: Routledge.
- . 2013. "In Defence of New Wars." *Stability: International Journal of Security and Development* 2 (1). doi: 10.5334/sta.at.
- Keashly, Loreleigh y Ronald J. Fisher. 1996. "A Contingency Perspective on Conflict Interventions: Theoretical and Practical Considerations." En *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, editado por Jacob Bercovitch, 235–261. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Koefoed, Mino. 2017. "Constructive Resistance in Northern Kurdistan: Exploring the Peace, Development and Resistance Nexus." *Journal of Peacebuilding & Development* 12 (3): 39–53. doi: 10.1080/15423166.2017.1366352.
- Kreutz, Joakim. 2014. "How civil wars end (and recur)." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 349–362. Nueva York: Routledge.
- Langer, Arnim y Frances Stewart. 2014. "Horizontal inequalities and violent conflict: conceptual and empirical linkages." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 104–118. Nueva York: Routledge.
- Lederach, John Paul. 1995. *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Nueva York: Syracuse University Press.

- Lichbach, Mark Irving. 1989. "An Evaluation of "Does Economic Inequality Breed Political Conflict" Studies." *World Politics* 41 (4): 431–470. doi: 10.2307/2010526.
- López-Martínez, Mario. 2016. "La resistencia civil examinada: de Thoreau a Chenoweth." *Polis* 15 (43): 41–65. doi: 10.4067/S0718-65682016000100003.
- Mampilly, Zachariah. 2011. *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McAdam, Doug. 2013. "Cognitive Liberation." En *The Wiley-Blackwell encyclopedia of social and political movements*, editado por David A. Snow, Donatella della Porta, Bert Klendermans y Doug McAdam. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- McAdam, Doug, Charles Tilly y Sidney Tarrow. 2009. "Comparative Perspectives on Contentious Politics." En *Rationality, Culture and Structure*, editado por Mark Irving Lichbach y Alan S. Zuckerman, 260–290. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meijer, Guus (ed.). 2004. *From military peace to social justice? The Angolan peace process*, Accord No. 15. Londres: Conciliation Resources.
- Mitchell, Christopher. 2016. *La naturaleza de los conflictos intratables: resolución de conflictos en el siglo XXI*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, Bellaterra.
- Mouly, Cécile y Esperanza Hernández. 2020. "Conclusión: Resistencia civil en América Latina - una alternativa viable para la defensa de los derechos de la gente común." En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 271–291. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nilsson, Desirée. 2008. "Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements." *Journal of Peace Research* 45 (4): 479–495. doi: 10.1177/0022343308091357.
- NIPS. 2013. *Nepal's Peace Process: A Brief Overview*. Policy Paper No. Vol. 8, No. 1, julio. Kathmandu: Nepal Institute for Policy Studies (NIPS). Disponible en: [https://issat.dcaf.ch/download/111494/2023947/Nepal's%20Peace%20Process_A%20Brief%20Overview_Eng%20\(2\).pdf](https://issat.dcaf.ch/download/111494/2023947/Nepal's%20Peace%20Process_A%20Brief%20Overview_Eng%20(2).pdf) (accessed: 1 July 2021).
- Özdamar, Özgür y Yasemin Akbaba. 2014. "Religious Discrimination and International Crises: International Effects of Domestic Inequality." *Foreign Policy Analysis* 10 (4): 413–430. doi: 10.1111/fpa.12016.
- Puyosa, Iria. 2020. "La lucha venezolana por la democratización: El ciclo de resistencia civil de 2017." En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 105–135. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Quinn, Jason Michael y Madhav Joshi. 2016. "Global trends in the implementation of intrastate peace agreements." En *Peace and Conflict 2016*, editado por David A. Backer, Ravi Bhavnani y Paul K. Huth, 93–104. Nueva York: Routledge.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Ryan, Stephen. 1995. "Transforming Violent Intercommunal Conflict." En *Conflict transformation*, editado por Kumar Rupesinghe, 223–265. Basingstoke: Macmillan.
- Sandole, Dennis. 1993. "Paradigms, theories, and metaphors in conflict and conflict resolution: Coherence or confusion?" En *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*, editado por Dennis Sandole y Hugo van der Merwe, 3–24. Nueva York: St. Martin's Press.

- Schock, Kurt. 2005. *Unarmed Insurrections: People Power Movements in Nondemocracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- . 2013. “The practice and study of civil resistance.” *Journal of Peace Research* 50 (3): 277–290. doi: 10.1177/0022343313476530.
- Schock, Kurt y Chares Demetriou. 2019. “Nonviolent and Violent Trajectories in Social Movements.” En *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi y Holly J. McCammon, 338–353.
- Sheehan, Michael. 2014. “The Changing Character of War.” En *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, editado por John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, 215–228. Oxford: Oxford University Press.
- Sriram, Chandra Lekha y Karin Wermester. 2003. “From Risk to Response: Phases of Conflict, Phases of Conflict Prevention.” En *From Promise to Practice: Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict*, editado por Chandra Lekha Sriram y Karin Wermester, 13–34. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Staniland, Paul. 2014. *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Stedman, Stephen John. 2001. *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. IPA Policy Paper Series on Peace Implementation. Nueva York: International Peace Academy.
- . 2002. “Introduction.” En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 1–40. Londres: Lynne Rienner.
- Subedi, D. B. y Prakash Bhattarai. 2017. “The April Uprising: How a Nonviolent Struggle Explains the Transformation of Armed Conflict in Nepal.” *Journal of Peacebuilding & Development* 12 (3). doi: 10.1080/15423166.2017.1372795.
- Tripathi, Salil y Canan Gündüz. 2008. *A role for the private sector in peace processes? Examples, and implications for third-party mediation*. Oslo Forum background paper. Ginebra: Center for Humanitarian Dialogue. Disponible en: <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/2SalilTripathiMediationBusinessWEB-June-2008.pdf> (última consulta: 1 de julio 2021).
- United Nations y World Bank. 2018. *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC: World Bank.
- Väyrynen, Raimo. 1999. “From Conflict Resolution to Conflict Transformation: A Critical Review.” En *The New Agenda for Peace Research*, editado por Ho-Won Jeong, 135–160. Brookfield, VT: Ashgate.
- Wallensteen, Peter. 2014. “Theoretical developments in understanding the origins of civil war.” En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 13–27. Nueva York: Routledge.
- . 2019. *Understanding Conflict Resolution*. 5a ed. Londres: Sage.

Mantenimiento de la paz

Después de introducir los principales conceptos y teorías de los estudios de paz y conflictos y de examinar los factores que interactúan en el desencadenamiento y la evolución de los conflictos armados, en este capítulo y los dos siguientes nos enfocamos en las principales formas de intervención en una situación de conflicto, tomando en cuenta la tríada planteada por Johan Galtung (mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y construcción de paz) para abordar respectivamente cada uno de los tres componentes del conflicto: comportamiento, actitudes/presunciones y contradicciones. Así en el presente capítulo tratamos el mantenimiento de la paz, que se enfoca en la conducta de las partes en una situación de conflicto y busca disminuir su comportamiento violento mediante la interposición de terceros.

Empezamos con una discusión de los principales tipos de operaciones de mantenimiento de la paz que se han llevado a cabo. Luego, nos enfocamos en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que han sido las más comunes. Analizamos su funcionamiento y su evolución, así como los retos a los que se han enfrentado. Debatimos en torno a varios temas, como el rol de los países más ricos y más pobres en el mantenimiento de la paz, los retos relacionados con el robustecimiento de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y la participación de las mujeres. Finalmente, a modo de ilustración nos

centramos en un caso de estudio: la misión de Naciones Unidas en República Democrática del Congo, que se llamó inicialmente Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y luego cambió de nombre a Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO).

1. Diferentes tipos de operaciones de mantenimiento de la paz

Se puede distinguir entre diferentes tipos de misiones de mantenimiento de la paz en función de las entidades que envían estas misiones, del personal asignado y del contexto en el que operan. En esta sección discutimos estas diversas configuraciones antes de enfocarnos en las Naciones Unidas en los apartados posteriores.

1.1. Principales actores del mantenimiento de la paz

Los principales actores que han desplegado operaciones de mantenimiento de la paz son la ONU, las organizaciones regionales y subregionales, así como una combinación de estos actores y una combinación de estos actores con Estados. La ONU es de lejos el organismo que más operaciones de mantenimiento de la paz ha dirigido, con más de setenta a la fecha. La mayoría de las operaciones de la ONU tienen efectivos militares, policiales y civiles. Un ejemplo es la MONUSCO que estudiaremos en la última parte de este capítulo. Sin embargo, algunas operaciones no cuentan con contingente militar o poseen un contingente militar limitado y son apoyadas por fuerzas armadas de Estados específicos. Ha sido el caso de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), ambas asistidas por contingentes de Francia (operaciones Serval, Barkhane y Sangaris). También ha sido el de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT), apoyada por fuerzas armadas de Australia, Nueva Zelanda, Portugal y Malasia, o la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), secundada por fuerzas armadas británicas, o de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), asistida por fuerzas de mantenimiento de la paz de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Organismos regionales, como la Unión Africana, también tienen una vasta experiencia en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. Así, la Unión

Africana ha desplegado un número importante de operaciones de mantenimiento de paz desde los años 2000. Estas incluyen la Misión de la Unión Africana en Burundi (AMIB), la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) que luego fue remplazada por una operación de mantenimiento de la paz híbrida establecida conjuntamente con la ONU en Darfur (UNAMID), la Misión de la Unión Africana de Asistencia Electoral y de Seguridad en las Comoras (MAES), la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA) y la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) (cf. de Coning 2019).

La Unión Europea igualmente tiene experiencia en la materia. Por ejemplo, desplegó la Fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Europea (EUFOR) en Bosnia Herzegovina y una operación del mismo nombre en Chad y República Centroafricana antes de que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizara el envío de un componente militar de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) para suceder a la EUFOR. De forma similar, la OTAN estableció la Fuerza Militar Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR) y luego la Fuerza de Estabilización (SFOR) en Bosnia y Herzegovina, la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán. En cuanto a la Liga de los Estados Árabes, envió su primera misión de mantenimiento de la paz a Kuwait en 1961 y dos operaciones posteriores sucesivas en Líbano (Pogany 1987). La Organización de Estados Americanos (OEA) mandó su primera operación de mantenimiento de la paz a República Dominicana (1965–1966) y su primera misión de mantenimiento de la paz civil a Nicaragua, la Comisión Internacional para el Apoyo y la Verificación de la OEA (CIAV-OEA) (1990–1997) (cf. Rosende y Beltrand 1997; Sereseres 1996). Mientras tanto, en Oceanía, el Foro de las Islas del Pacífico (PIF) administró la Misión Regional de Asistencia a las Islas Salomón (RAMSI) entre 2003 y 2017.

Los organismos subregionales también pueden dirigir operaciones de mantenimiento de la paz. Se destaca el papel de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), que envió el Grupo de Verificación de la CEDEAO (ECOMOG) a Liberia. Posteriormente, estableció una misión del mismo nombre en Sierra Leona, que dio paso a una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas con contingente militar propio, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL), y luego a la UNAMSIL. También intervino en Guinea-Bissau con otra misión ECOMOG. De igual forma, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central

desplegó la Fuerza Multinacional de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (FOMUC) en República Centroafricana.

1.2. Operaciones de mantenimiento de la paz civiles

Además de las operaciones de mantenimiento de la paz que incluyen componentes militares, se han movilizado equipos civiles de mantenimiento de la paz en varias situaciones de conflicto armado, notablemente desde los años 80 con los esfuerzos de ONG como las Brigadas Internacionales de Paz o Witness for Peace en Centroamérica y luego en otras partes del mundo. Aunque la escala de las operaciones de estas ONG en el campo ha sido más reducida que la de las operaciones de mantenimiento de la paz que mencionamos anteriormente y su personal se ha interpuesto sin armas, han cumplido una labor importante de disuasión de la violencia directa en varios contextos de conflicto armado y lo siguen haciendo en la actualidad. Un hito en el desarrollo del mantenimiento de la paz civil fue la creación de la Fuerza de Paz Noviolenta (*Nonviolent Peaceforce*) en 2002 y su primer despliegue en Sri Lanka en 2003. La Fuerza de Paz Noviolenta, compuesta enteramente por civiles, ha intervenido en varios países en conflicto, como Sudán del Sur, Filipinas, Myanmar o Irak¹. Estos esfuerzos por parte de ONG también han allanado el camino para que Gobiernos y organismos internacionales desplegaran las primeras operaciones civiles con mandatos de mantenimiento de la paz en los años 90. La Unión Europea, en particular, estableció una operación civil de mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia llamada Misión de Observación de la Unión Europea y posteriormente otra en Georgia, mientras la OEA hizo lo mismo en Nicaragua (Julian y Schweitzer 2015; Schirch 2006; Julian y Gasser 2018).

Entonces, si bien aún predominan las operaciones de mantenimiento de la paz con componentes militares, el debate sobre la viabilidad del mantenimiento de la paz civil se mantiene en la actualidad e, inclusive, en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU los civiles cumplen un rol cada vez más relevante en la protección de los civiles y la disuasión de la violencia por parte de los actores armados. Dicho esto, varios autores y tomadores de decisión señalan que puede ser complicado desplegar a equipos civiles de mantenimiento de la paz en contextos donde la intensidad de la violencia armada es muy alta y las fuerzas beligerantes tienen poco interés en proteger a los civiles, que sean o no de otras naciones.

1 Véase el sitio web de la Fuerza de Paz Noviolenta en: <https://www.nonviolentpeaceforce.org/> (última consulta: 24 de enero de 2021).

Argumentan que el apalancamiento que tienen muchos equipos civiles depende del deseo de los actores armados de mantener una buena imagen pública y su sensibilidad a las presiones internacionales. Por ejemplo, las Fuerzas Armadas de un Estado que tiene un conflicto armado interno pueden estar reacias a lastimar a extranjeros por miedo de que el Gobierno pierda apoyos externos. No obstante, no es el caso de todos los actores armados, lo que puede dificultar el funcionamiento del mantenimiento de la paz civil en estas situaciones (Schirch 2006).

1.3. Condiciones del despliegue

Las operaciones de mantenimiento de la paz se han desplegado principalmente en tres tipos de contextos:

- antes de un acuerdo de cese al fuego (p. ej. AMISOM en Somalia),
- después de un acuerdo de cese al fuego (p. ej. UNAMID en Darfur),
- después de un acuerdo de paz (p. ej. la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB)).

En general, el despliegue de cascos azules en el primer caso tiene como objetivos facilitar la asistencia humanitaria a las poblaciones en riesgo y ayudar a crear las condiciones para un cese al fuego. En el segundo caso, ayuda a preservar el cese de hostilidades y propiciar un entorno favorable para negociar acuerdos de paz. En el tercer caso, las operaciones de mantenimiento de la paz suelen servir de garantes de los acuerdos de paz y asistir a las partes en la implementación de dichos acuerdos.

Dicho esto, se han dado varios casos *sui generis* de despliegue de cascos azules. Por ejemplo, en 1999 la ONU estableció operaciones de mantenimiento de la paz en Kosovo y Timor-Leste luego de brotes de violencia en ambos territorios y, a través de las mismas, asumió el rol de administradora temporal de estos territorios durante su transición hacia la independencia. Otro caso *sui generis* es el de Haití en 2004, puesto que la ONU aprobó una operación de mantenimiento de la paz ahí sin tratarse de una situación de conflicto armado. Lo hizo a solicitud del Gobierno haitiano para enfrentar la situación de inseguridad pública en el país luego del exilio del expresidente Aristide y apoyar el fortalecimiento del estado de derecho (Lemay-Hébert 2014; Yamashita 2008; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2004a, 2004b). Mientras tanto, la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en la ex República Yugoslava de Macedonia (1995–1999) constituyó la primera misión de mantenimiento de

la paz que buscaba prevenir el surgimiento de un conflicto armado, luego de la guerra de los Balcanes y en el marco de crecientes tensiones interétnicas en esta nueva república (Björkdahl 2006; Wallensteen 2019).

En estos diferentes contextos las operaciones de mantenimiento de la paz han desempeñado un papel clave en la prevención o reducción de la violencia armada, de acuerdo con múltiples estudios. Según Barbara Walter, Lise Howard y Page Fortna, es tanta la coincidencia en los diferentes estudios al respecto que puede ser “uno de los hallazgos más sólidos” en el campo de los Estudios Internacionales (Walter, Howard y Fortna 2020: 2). Así existe amplia evidencia de que, además de reducir el número de muertes ocasionadas por la guerra, estas operaciones contribuyen a (i) prevenir la expansión de la violencia armada a otras regiones en un país o a otros países y (ii) implementar los acuerdos de paz (Walter, Howard y Fortna 2020; Di Salvatore y Ruggeri 2017; Sandler 2017; Bara 2020; Passmore 2020).

2. Operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU

El mantenimiento de la paz no está mencionado en la Carta de las Naciones Unidas. El segundo secretario general de la ONU, Dag Hammarskjöld, fue quien, junto con un grupo de países, incluyendo Canadá, Finlandia, la India, Irlanda y Suecia, ideó la propuesta de enviar efectivos militares y policiales para interponerse entre grupos beligerantes (Mitchell 2016). Hammarskjöld situó al mantenimiento de la paz en un hipotético “Capítulo VI y medio” de la Carta, entre los métodos tradicionales de arreglo pacífico de controversias del Capítulo VI y las acciones más coercitivas contempladas en el Capítulo VII (acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión). El Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de la primera operación de mantenimiento de la paz en 1948 para monitorear el acuerdo de cese al fuego entre Israel y sus vecinos árabes: el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO por sus siglas en inglés). La segunda, el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), se estableció el año siguiente. La tercera tomó más tiempo y enfrentó la oposición de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y el Reino Unido. Por ello, fue la Asamblea General de la ONU, en lugar del Consejo de Seguridad, que adoptó en 1956 la resolución que creó la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF), encargada de interponerse entre Egipto e Israel y observar el

retiro de las tropas de Israel, Francia y el Reino Unido de Egipto. Esta fue una excepción, ya que la mayoría de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU han sido autorizadas por el Consejo de Seguridad en virtud de su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. A continuación examinamos en más detalles el funcionamiento de las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y su evolución.

2.1. Funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz, es decir sus funciones y la duración de las mismas. Por ello, es importante que exista cierto consenso entre sus miembros y no haya oposición de ninguno de los cinco miembros permanentes. Debido a que muchas situaciones de conflicto armado evolucionan rápidamente, el Consejo suele adoptar cada mandato por una duración máxima de un año y los renueva o ajusta periódicamente. Durante la Guerra Fría, el Consejo encontró bloqueos importantes que obstaculizaron la aprobación de los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz. En cambio, a partir del fin de la Guerra Fría hasta 2017 adoptó casi todos los mandatos unánimemente. Durante la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos (2017–2021), los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad experimentaron divisiones, que dificultaron la labor de algunas operaciones en el terreno por la falta de respaldo unánime del Consejo (Boutellis 2019).

La Asamblea General es la que avala el presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz mediante su quinta comisión encargada de las cuestiones administrativas y presupuestarias. Se estima que este presupuesto de unos 6.6 millardos de dólares para el año fiscal 2019–2020 “representa menos del 0,50 % del gasto militar mundial”². Todos los Estados miembros de la ONU aportan al mismo, pero lo hacen de forma diferenciada en función de su riqueza y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen que pagar una cuota más alta por su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (cf. Sandler 2017). Así, en el año fiscal 2019–2020, Estados

2 Véanse datos sobre el financiamiento del mantenimiento de la paz en el sitio web de Naciones Unidas: <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded> (última consulta: 28 de enero de 2021).

Unidos aportó casi el 28 % del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, seguido de China con el 15 %³.

La Secretaría de Naciones Unidas es la encargada del apoyo y el seguimiento a las operaciones de mantenimiento de la paz en el terreno. Lo ha hecho a través de la Oficina de Asuntos Políticos Especiales inicialmente, luego del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), creado en 1992 y dividido en dos en 2007 (DPKO y un nuevo Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DFS)), y actualmente del Departamento de Operaciones de Paz (DPO) responsable de los aspectos sustantivos de las operaciones y del Departamento de Apoyo Operacional (DOS) que sucedió al ahora extinguido DFS en 2019⁴. La Secretaría recluta al personal civil de las operaciones de mantenimiento de la paz. Como la ONU no dispone de fuerzas militares de reserva (a pesar de que se discute esta posibilidad desde hace tiempo), solicita aportaciones de tropas de los Estados miembros después de que el Consejo de Seguridad fije el número de efectivos militares requeridos. En 2015 estableció un Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz (SDCMP) para agilizar la asignación de personal militar en las misiones de mantenimiento de la paz. Gracias a este sistema que se volvió plenamente operativo en 2018, en previsión de un posible despliegue, la Secretaría de la ONU lleva a cabo una evaluación del grado de preparación del personal, la formación y el equipo de las unidades que los Estados miembros pueden prestar. Así, cuando el Consejo de Seguridad autoriza el envío de nuevos efectivos militares, la Secretaría puede seleccionar a unidades que están en el nivel de despliegue rápido del SDCMP y que estarán disponibles en un plazo de 60 días a partir de la petición del secretario general⁵.

3 Véanse datos sobre el financiamiento del mantenimiento de la paz en el sitio web de Naciones Unidas: <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded> (última consulta: 28 de enero de 2021).

4 Véase la línea de tiempo del mantenimiento de la paz en la ONU en: <https://peacekeeping.un.org/en/historical-timeline-of-un-peacekeeping> (última consulta: 18 de junio del 2021).

5 De forma interesante, la Unión Africana se anticipó a las Naciones Unidas al establecer una capacidad permanente de efectivos militares, policías y civiles en 2003 para poder desplegar fuerzas de mantenimiento de la paz rápidamente. No obstante, solo está plenamente operativa desde 2016 (Karlsrud 2018). Véase más información en <https://www.peaceau.org/en/page/82-african-standby-force-asf-amani-africa-1> (última consulta: 18 de junio de 2021).

De forma similar, la Secretaría pide aportaciones de agentes de policía y unidades de policía constituidas a los Estados miembros. No obstante, desde 2007 tiene a su disposición una pequeña capacidad permanente de policía (SPC), creada a raíz de la Cumbre Mundial de 2005 y compuesta por oficiales de policía de alto rango, para iniciar los componentes policiales de sus misiones de paz y llevar a cabo misiones de evaluación urgentes (Asamblea General de Naciones Unidas 2005)⁶. La ONU ofrece una compensación financiera estándar a los Estados contribuidores de personal uniformado en función de sus aportes. Esta suele ser inferior al costo de estos efectivos en países como Canadá, Francia o España, por lo que estos Estados suelen dar una compensación adicional a su personal para que participe en misiones de paz. Mientras tanto, para países como Bangladesh, Nepal o Ruanda, es muy superior al costo nacional de estos efectivos, por lo que constituye un incentivo para que estos países contribuyan tropas y policías (Sandler 2017). En el caso de Nepal, por ejemplo, una parte del superávit generado alimenta el seguro social de las Fuerzas Armadas y en 2010 los fondos recibidos de Naciones Unidas representaban un cuarto del presupuesto de defensa del país (Sotomayor 2014). La figura 4.1 ilustra cómo funciona el mantenimiento de la paz en la ONU, con los diferentes actores que juegan un rol en el proceso.

Los Estados miembros de la ONU han desempeñado un papel desigual en el mantenimiento de la paz. Los países más poderosos son los que han tomado las decisiones y los más ricos quienes han financiado mayormente las operaciones, dejando a otros países la responsabilidad de implementar los mandatos en el terreno, ya que desde los años 90 aportan poco personal militar y policial a estas misiones, especialmente en los contextos que presentan mayores riesgos. Desde los noventa, los países con menor desarrollo económico han suministrado la mayoría de efectivos uniformados. Esto lleva a autores como Philip Cunliffe (2009) o Arthur Boutellis (2019) a plantear que los países poderosos han tomado las principales decisiones en materia de mantenimiento de la paz, pero no han asumido los riesgos: han sido los países menos poderosos y más pobres. Los principales países contribuidores de personal militar y policial, aparte de China⁷, han tenido poca representación en el Consejo de Seguridad y el Departamento de

6 Véase la sección del sitio web de la Policía de Naciones Unidas sobre la SPC en <https://police.un.org/en/standing-police-capacity> (última consulta: 18 de junio de 2021).

7 Al momento de escribir, China es el único país que está dentro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de los principales financistas y contribuidores de tropas de mantenimiento de la paz.

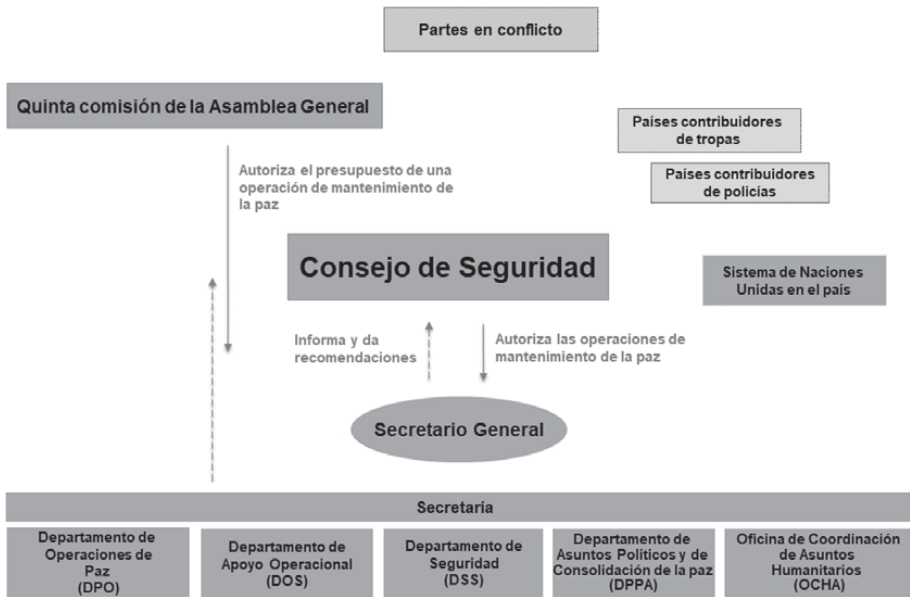


Figura 4.1. Funcionamiento del mantenimiento de la paz en la ONU

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ahora Departamento de Operaciones de Paz). Así, en el Consejo de Seguridad, Asia y África, de donde provienen la mayoría de los cascos azules, conforman un solo grupo regional que apenas tiene cinco miembros no permanentes (Cunliffe 2009; Boutellis 2019). De igual forma, mientras los comandantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz han sido predominantemente de países que más tropas aportan, los jefes de misión han tendido a provenir de otros países (Bove, Ruggeri y Zwetsloot 2017). Esta situación de desbalance ha mejorado con el paso del tiempo y la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU, la cual tiene representación de los mayores contribuyentes de tropas y policías y es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General con carácter consultivo en los temas de paz (cf. Kmec 2017). No obstante, las distorsiones en el funcionamiento del mantenimiento de la paz aún se mantienen.

2.2. Evolución del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas

La figura 4.2 a continuación muestra cómo las operaciones de mantenimiento de la paz han aumentado desde el fin de la Guerra Fría, ya que los efectivos militares



Figura 4.2. Evolución del número de efectivos militares y policiales desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU entre 1947 y 2020

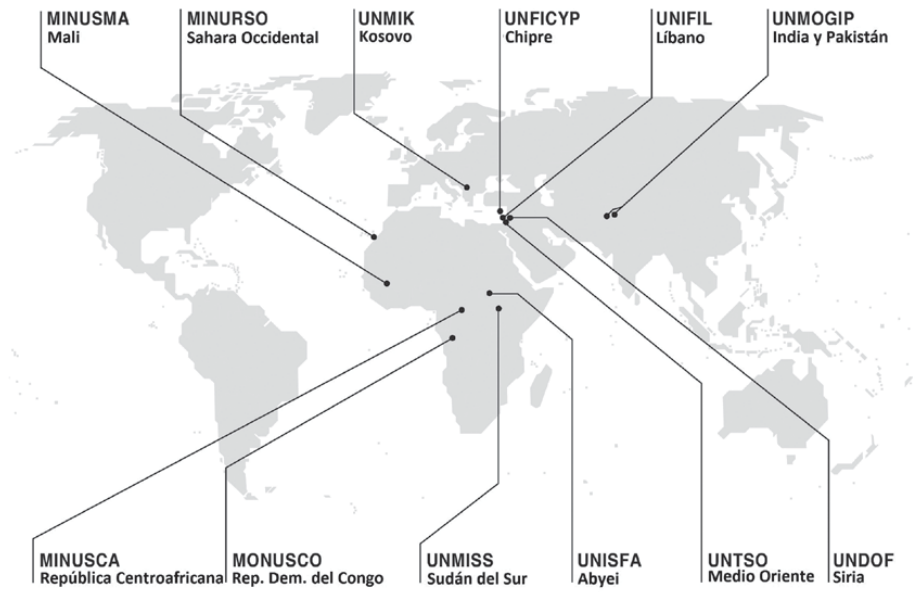
Fuente: elaboración a partir de los datos mensuales de la ONU sobre efectivos militares y policiales desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz, disponibles en el sitio web: <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors>

y policiales representan la mayor parte del personal de estas operaciones⁸. En efecto, la ONU desplegó tan solo 15 operaciones entre 1945 y 1988, mientras que desplegó 18 nuevas operaciones entre 1989 y 1993 y un total de 53 nuevas misiones desde 1991. Este incremento se debe en gran parte a la mayor agilidad con la cual el Consejo de Seguridad ha aprobado sus resoluciones después de la Guerra Fría (ONU 2021; Boutros-Ghali 1995; Wallenstein 2019).

A mediados de los años 90, dos situaciones graves pusieron en aprieto a las operaciones de mantenimiento de la paz y detuvieron su crecimiento. En 1994 sucedió el genocidio de Ruanda poco después de que el Consejo de Seguridad de la ONU decidiera reducir el número de cascos azules en el país. Los efectivos

8 Según los datos de Naciones Unidas al 31 de diciembre de 2020, el personal uniformado representaba más del 85% del personal total de las misiones de mantenimiento de la paz. Cerca de 82 000 efectivos, entre policías y militares, estaban desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz, incluyendo unos 9000 policías. Fuente: <https://peacekeeping.un.org/en/data> (última consulta: 6 de febrero de 2021).

militares presentes en el terreno no solo estaban demasiado reducidos; tampoco tenían el mandato para impedir el genocidio. En cuatro meses se estima que fallecieron entre 350 000 y más de un millón de civiles, sobre todo del grupo étnico tutsi, que perdió tal vez el 75 % de sus integrantes (Rettig 2008). Un año después, ocurrió la masacre de Srebrenica en Bosnia y Herzegovina, durante la cual las Fuerzas Armadas de Serbia atacaron a civiles que se habían refugiado en un enclave de seguridad monitoreado por cascos azules holandeses, quienes no pudieron evitar la muerte de miles de civiles bosniacos, en su mayoría mujeres y niños, porque no tenían el mandato para replicar con fuerza a estos ataques (Brunborg, Lyngstad y Urdal 2003). Con los fracasos de Srebrenica y Ruanda, las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU experimentaron un bajón entre mediados y finales de los años 90, pero enseguida después volvieron a crecer, con el despliegue de importantes misiones como las de Kosovo, Timor-Leste, Sierra Leona y República Democrática del Congo (RDC). Así, a inicios de 2021 la ONU tenía 12 operaciones de mantenimiento de la paz en curso y hasta finales de 2020 había desplegado 71 operaciones de mantenimiento de la paz en toda su historia (véase mapa 4.1).



Mapa 4.1. Ubicación de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (marzo de 2021)

Fuente: mapa basado en el mapa de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas **Map No. 4259 Rev. 27 (E)**, marzo de 2021, Naciones Unidas

En la literatura se distinguen al menos tres generaciones de operaciones de mantenimiento de la paz (p. ej. Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Passmore 2020; Woodhouse 2010). La primera generación (1945–1990) consistía en operaciones con mandatos tradicionales, como la observación de un cese al fuego o el monitoreo de una zona tapón entre dos fuerzas beligerantes. La mayoría de estas operaciones se dieron en situaciones de conflictos interestatales, como el de India-Pakistán. Una notable excepción fue la Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC), establecida en un contexto de conflicto armado intraestatal, pero con dimensiones transnacionales que afectaban a los países de la región. En este lapso 18 operaciones de mantenimiento de la paz fueron autorizadas.

El fin de la Guerra Fría dio paso a la segunda generación de operaciones de mantenimiento de la paz (años 1990) que se caracterizó por operaciones multifuncionales con mandatos más complejos que incluyen funciones como asistencia electoral, apoyo a procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), reformas del sector de seguridad (SSR), derechos humanos o fortalecimiento institucional, principalmente en contextos de conflictos armados internos. Mientras la mayoría de las misiones que se llevaron a cabo durante la Guerra Fría se desarrollaron en contextos de conflictos internacionales, siete de las nueve operaciones aprobadas entre 1991 y 1992 se desplegaron en situaciones de conflicto armado interno⁹. Las características de los conflictos armados internos, en particular la debilidad de las instituciones estatales para responder a las necesidades de la población, requirieron un nuevo enfoque que abarcara tareas no solo de mantenimiento de la paz, sino también de construcción de paz. Esto se tradujo por un aumento de las operaciones multifuncionales con un componente civil más numeroso, que combinan tareas de mantenimiento de la paz y construcción de paz. Por ejemplo, en 1991 la ONU desplegó la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) que se encargó inicialmente de monitorear la implementación del acuerdo de San José sobre derechos humanos y luego expandió su mandato para apoyar la implementación del acuerdo de paz de 1992 en ámbitos como DDR, SSR, derechos humanos y asistencia electoral.

Hoy en día, muchas operaciones están desplegadas después de un acuerdo de paz y su rol principal es monitorear y apoyar la implementación de dicho acuerdo. Estos acuerdos de paz que buscan poner fin a conflictos intraestatales suelen abarcar no solamente temas militares sino una amplia gama de temas civiles (p. ej.

9 Estas siete operaciones se llevaron a cabo respectivamente en Angola, El Salvador, Camboya (dos operaciones sucesivas), Estados de la antigua Yugoslavia, Somalia y Mozambique.

temas agrarios, derechos de minorías). Por ello, el ex secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, planteó a inicios de los noventa que “el mantenimiento de la paz exige, cada vez en mayor medida, que los oficiales políticos civiles, los observadores de derechos humanos, los observadores de elecciones, los especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria y los agentes de policía desempeñen un papel tan importante como el de las fuerzas militares” (Boutros-Ghali 1992).

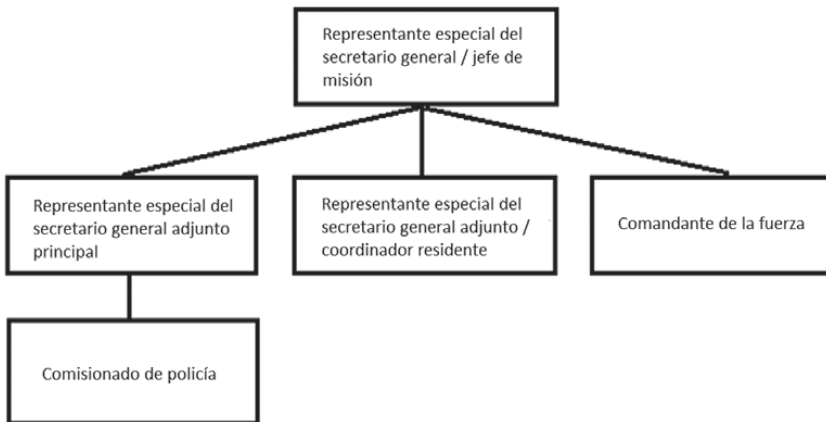


Figura 4.3. Liderazgo de una operación integrada de mantenimiento de la paz de la ONU

A partir de finales de los noventa, las misiones multifuncionales en situaciones de conflictos armados internos empezaron a funcionar de manera “integrada” para asegurar una mayor coordinación entre las diferentes entidades de Naciones Unidas en el terreno. En estas operaciones, el representante especial del secretario general, quien es el jefe de la misión, tiene la responsabilidad de coordinar todos los aspectos del trabajo de Naciones Unidas en el país donde opera. Esto es importante porque las operaciones multifuncionales abarcan varias actividades de construcción de paz que están comprendidas en los mandatos de diversos programas, fondos, oficinas y organismos del sistema de Naciones Unidas. Además, durante la operación, el coordinador residente de Naciones Unidas suele asumir el puesto de representante especial adjunto del secretario general (ver figura 4.3). Cuando se acaba la misión, retoma las funciones de coordinación confiadas temporalmente al representante especial del secretario general (Jones 2002).

Los fracasos de Ruanda y Srebrenica a mediados de los años 90 obligaron a la ONU a repensar sus operaciones de mantenimiento de la paz para proteger mejor

a los civiles, dando lugar a una tercera generación de operaciones¹⁰. En este contexto, el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, pidió al diplomático argelino Lakhdar Brahimi estudiar la cuestión y formular recomendaciones. El informe Brahimi, publicado a inicios del año 2000, recomendó dotar de mayores recursos y capacidades a las fuerzas de mantenimiento de la paz para llevar a cabo su mandato y proteger a la población civil. Así, según el informe,

Nada perjudicó más prestigio y la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los años 90 que su renuencia a distinguir las víctimas de los agresores. [...] Una vez desplegado, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe poder desempeñar su mandato efectivamente y con profesionalismo. Esto significa que las unidades militares de las Naciones Unidas deben ser capaces de defenderse a sí mismas, y de defender a los demás componentes de la misión y a su mandato. Las normas para trabar combate deben ser suficientemente sólidas y no deben forzar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes. [...] Significa que en los mandatos se deben especificar las facultades de una operación para usar la fuerza. Significa fuerzas más grandes, mejor equipadas y más caras, pero con un poder de disuasión convincente (Asamblea General de Naciones Unidas y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2000: x).

Con base en estas sugerencias, inició la tercera generación de operaciones, las cuales siguen siendo multifuncionales, pero tienen mandatos más robustos (años 2000 hasta ahora). El mandato o parte del mandato de estas misiones está aprobado en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas que permite usar la coerción y la fuerza frente a amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. La MONUC que estudiaremos a continuación rápidamente adquirió las características de misión multifuncional con mandato robusto. De igual forma, operaciones como la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) o la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) compartieron este perfil. Ingvild Bode (2020) distingue una evolución dentro de esta generación de operaciones multifuncionales con mandatos robustos, con la prevalencia de misiones de “estabilización” a partir de los años 2010, las cuales se caracterizan por (i) tener la facultad de usar la fuerza para luchar contra actores armados no estatales que obstaculicen la paz y (ii) apoyar al Estado anfitrión para recuperar el control sobre su territorio.

10 Algunos analistas incluyen también la “debacle” de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en Somalia como antecedente para explicar la transición de una segunda a una tercera generación.

Distinguir entre estas generaciones nos ayuda a entender la evolución del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas. No obstante, es menester tener en cuenta que son categorías ideales, que no es posible distinguir claramente una fecha inicial y una fecha final para cada generación y que han existido continuidades de una generación a otra (cf. Mitchell 2016). Por ejemplo, aún a la fecha persisten operaciones de mantenimiento de la paz con un mandato más tradicional como UNMOGIP, mientras que la ONUC en los años 60 fue una precursora de las operaciones actuales en varios sentidos (cf. Doss 2014; Månsson 2005).

Otro cambio desde el fin de la Guerra Fría ha sido el aumento y la diversificación de países contribuidores de efectivos militares y policías, con una creciente participación de países latinoamericanos en especial desde el establecimiento de la MINUSTAH en 2004 y un incremento notable de la participación de países africanos. Así los países occidentales que proveían la mayoría de los cascos azules en los noventa cedieron su lugar a países africanos y asiáticos, como se puede ver en la figura 4.4. A finales de 2020, los mayores contribuidores de efectivos militares y policías eran Bangladesh, Ruanda, Etiopía, Nepal e India. Los aportes de países latinoamericanos habían bajado con el cierre de la última operación de mantenimiento de la paz en Haití a finales de 2019. A finales de 2020 Uruguay era el país iberoamericano que más personal militar y policial aportaba a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU: llegaba en posición 17 con 1161 efectivos uniformados y era seguido por Argentina en posición 46 con 278 efectivos y El Salvador en posición 49 con 253 efectivos, mientras España llegaba en posición 34 con 640 efectivos¹¹.

3. Desafíos en el mantenimiento de la paz

En 2018, el secretario general Antonio Guterres lanzó la Acción por el Mantenimiento de la Paz para encarar los “desafíos críticos” que han enfrentado las operaciones de mantenimiento de la paz¹². En este marco, más de 150 países firmaron una declaración de compromisos. En esta sección pasamos revista a los principales retos resaltados en este documento y la literatura académica respecto a

11 Estas cifras provienen de los datos mensuales de la ONU sobre efectivos militares y policiales desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz, disponibles a partir del sitio web siguiente: <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors> (última consulta: 24 de enero de 2021).

12 Véase el sitio web de la Acción por el Mantenimiento de la Paz: <https://www.un.org/es/A4P/> (última consulta: 24 de enero de 2021).

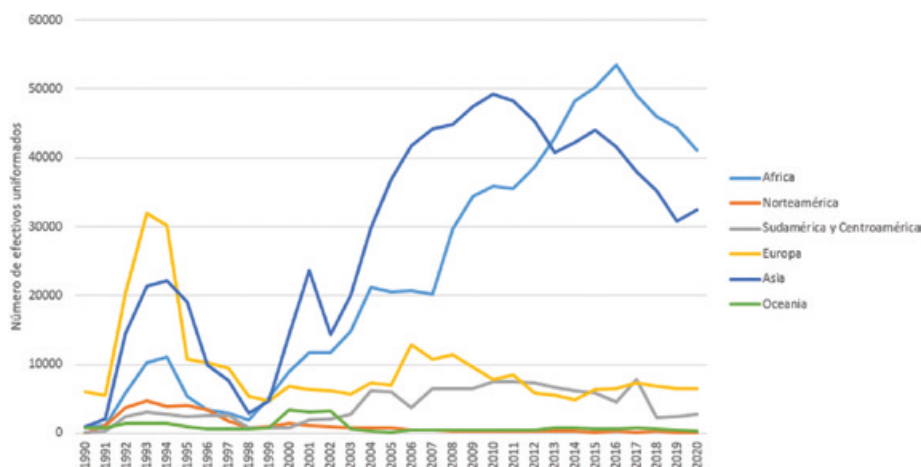


Figura 4.4. Aportes de personal uniformado por continente

Fuente: elaboración a partir de los datos mensuales de la ONU sobre efectivos militares y policiales desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz, disponibles en el sitio web: <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors>

la observancia de los principios del mantenimiento de la paz, al uso de la fuerza, a los recursos necesarios para implementar mandatos cada vez más exigentes, así como a la participación equitativa de las mujeres y la transversalización de un enfoque de género.

3.1. Respeto de los principios del mantenimiento de la paz

Las misiones de mantenimiento de paz de la ONU han sido regidas tradicionalmente por tres principios clave: (i) imparcialidad, (ii) consentimiento de las partes y (iii) recurso a la fuerza solo en legítima defensa. Sin embargo, con el paso del tiempo y en especial desde la tercera generación de operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos robustos, el cumplimiento de estos principios se ha vuelto más ambiguo. Por ejemplo, en relación con el tercer principio, desde el informe Brahimi en el año 2000, el Consejo de Seguridad ha aprobado operaciones que pueden usar la fuerza en situaciones diferentes a la defensa propia, notablemente para asegurar la protección de civiles, por lo que este principio se ha convertido en “no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato”¹³.

13 Véase estos principios en el sitio web de la ONU: <https://peacekeeping.un.org/es/principles-of-peacekeeping> (última consulta: 24 de enero de 2021).

Desde los años 90 se estima que más del 90 % de las víctimas de conflictos armados son civiles (en comparación con menos del 20 % durante la Primera Guerra Mundial) (p. ej. Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Collier et al. 2003). Por ello, operaciones como la UNAMSIL en Sierra Leona o la MONUC han sido autorizadas a usar la fuerza con el fin de proteger a la población civil. En algunos casos, estas operaciones también han tenido la facultad de emplear la fuerza para luchar contra grupos que obstaculicen la implementación de un acuerdo de paz, asegurar la libre circulación de los cascos azules o la ayuda humanitaria e inclusive consolidar la autoridad estatal, como lo veremos en el caso de la MONUC en la próxima sección (Hunt 2017; Bode 2020).

De forma parecida, el principio del consentimiento de las partes se ha relajado con el tiempo y varias operaciones solo han tenido el consentimiento del Estado anfitrión. Esta situación se ha presentado en lugares donde operan múltiples grupos beligerantes, como en RDC, y no se ha logrado un acuerdo de paz con todos. En estos casos, algunos grupos armados no estatales pueden disentir con la presencia de una operación de mantenimiento de la paz (Tsagourias 2006). Este dilema también se presentó en el caso de Haití donde la MINUSTAH contó con el consentimiento del Gobierno, mas no del partido del expresidente Aristide (Yamashita 2008). En el caso de Darfur, fue notable la oposición del Gobierno sudanés de Omar al Bashir al establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz de la ONU. Después de largas negociaciones, el Gobierno terminó por aceptar una operación de mantenimiento de la paz híbrida de la ONU y la Unión Africana bajo la condición de que el personal militar proviniera principalmente de países africanos (Guéhenno 2015; Passmore 2020).

En cuanto a la imparcialidad, se ha mantenido como principio, pero en un sentido más amplio que ha llevado a algunos a cuestionar su respeto. En efecto, inicialmente se consideraba la imparcialidad en el sentido de mantener la equidistancia con las partes en conflicto y no alterar el balance de poder entre las mismas. Sin embargo, con el robustecimiento de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz después de los fracasos de Ruanda y Srebrenica y conforme las recomendaciones del informe Brahimi, el principio de imparcialidad pasó a significar el apego de los cascos azules al mandato otorgado por el Consejo de Seguridad y a los principios consagrados en la Carta de la ONU – algo que puede suponer luchar contra una de las partes en conflicto si esta busca sabotear la implementación de la paz o actúa en contra de los principios de la Carta. Fue el caso por ejemplo en Sierra Leona, luego de que el grupo insurgente del Frente Revolucionario Unido (RUF) secuestró a cascos azules británicos en el año 2000. Poco tiempo después del incidente, el Consejo de Seguridad

adoptó una resolución autorizando la UNAMSIL a “impedir y, en caso necesario, enfrentar decididamente la amenaza de nuevos avances e incursiones del Frente Revolucionario Unido, respondiendo vigorosamente a toda acción o amenaza de uso inminente y directo de la fuerza” (Yamashita 2008; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2000b: 3b).

Reflejando esta evolución en la doctrina del mantenimiento de la paz desde los fracasos de Ruanda y Srebrenica, el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (HIPPO) de 2015 reafirmó la importancia del respeto de los tres principios para el éxito del mantenimiento de la paz, pero señaló que “esos principios deben interpretarse gradualmente y con flexibilidad ante nuevas dificultades, y en ningún caso deben aducirse como excusa para no proteger a civiles ni defender la misión con firmeza” (Asamblea General de Naciones Unidas y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2015). Igualmente, la declaración de compromisos adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz ratificó “los principios básicos del mantenimiento de la paz, como el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza salvo en legítima defensa y en defensa del mandato”¹⁴. Dicho esto, esta cuestión ha provocado una división entre países que están a favor de la tendencia hacia operaciones de estabilización con mandatos robustos de protección de civiles y de su personal (como Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, algunos países anfitriones y algunos países africanos) y otros que abogan por un regreso a operaciones que se apeguen más a los principios tradicionales (como China, Rusia y muchos países asiáticos y latinoamericanos). En particular, a pesar de que la normativa de Naciones Unidas distingue el mantenimiento de la paz de las operaciones contraterroristas, varias misiones de mantenimiento de la paz recientes, en especial la MINUSMA, han tenido mandatos de estabilización que abarcan acciones contra grupos extremistas violentos y levantan dudas sobre el alejamiento del mantenimiento de la paz de sus principios tradicionales (Boutellis 2019; Karlsrud 2018; Berdal y Ucko 2014).

14 Véase la declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz, en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es.pdf> (última consulta: 27 de enero de 2021).

3.2. *Uso de la fuerza*

Uno de los primeros desafíos resaltados en la academia y la declaración adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz tiene que ver con la importancia de que el uso de la fuerza no sea un fin en sí mismo y sirva para respaldar una estrategia política dirigida a poner fin a los conflictos armados. Así, en la declaración se afirma que las operaciones de mantenimiento de la paz deben apoyar soluciones políticas sostenibles a estos conflictos, incluyendo mediante “el fortalecimiento de la seguridad, el estado de derecho, los derechos humanos y el desarrollo sostenible”¹⁵. De igual manera, autores como Beary (2020), Doss (2014), Karlsrud (2018) y Berdal y Ucko (2014) señalan que la imposición de la paz no puede sustituir una salida política. Las misiones de estabilización, en particular, a menudo han tenido éxito en el cumplimiento de objetivos “tácticos”, pero no han desarrollado una estrategia política que aborde las raíces de la violencia armada. Berdal y Ucko (2014) afirman, en efecto, que ha sido más fácil para el Consejo de Seguridad ponerse de acuerdo en torno a objetivos limitados como facilitar la asistencia humanitaria y asegurar la protección de los civiles que a objetivos de mayor alcance que buscan superar las raíces del conflicto, debido a las diferentes posiciones de los miembros del Consejo.

Un segundo desafío relacionado con el anterior es que, al luchar contra grupos armados que obstaculizan el proceso de paz (y a veces aliarse con otros), las misiones de mantenimiento de la paz se vuelven partícipes de los conflictos, lo que conlleva dificultades para fomentar una salida negociada a estos conflictos, en especial para mediar entre las partes y/o lograr un proceso de paz inclusivo al excluir a los llamados “saboteadores” del proceso. Por ejemplo, en RDC la MONUC prestó asistencia al Gobierno en operaciones militares contra el Movimiento 23 de Marzo (M23). Esto dificultó la posibilidad de que la misión pudiera facilitar un acuerdo entre el Gobierno y el M23 para atender algunas de las demandas del grupo insurgente a cambio de deponer sus armas (Hunt 2017).

Un tercer desafío ha sido la exposición del personal de Naciones Unidas, tanto militar como civil, a mayores riesgos debido al involucramiento de cascos azules en ofensivas militares contra grupos armados, especialmente en operaciones de estabilización. Según Boutellis (2019), en los últimos años aproximadamente

15 Véase la declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz, en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es.pdf> (última consulta: 27 de enero de 2021).

dos tercios de los cascos azules han estado trabajando en este tipo de contextos. El incremento de riesgos ha disuadido ciertos países de contribuir tropas, como fue el caso de India que decidió retirar sus efectivos militares de UNAMSIL en septiembre del año 2000 bajo el argumento que no había aceptado participar en acciones militares de imposición de la paz (Hunt 2017; Karlsrud 2018; Cunliffe 2009; BBC 2000; Boutellis 2019; Beary 2020; Bode 2020; Passmore 2020). Además, las intervenciones de los cascos azules en contra de ciertos grupos armados han puesto en peligro el trabajo de las organizaciones humanitarias, dado que algunos de estos grupos las asocian a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU (Doss 2014).

Un cuarto desafío han sido los daños colaterales a la población civil, ocasionados por las ofensivas militares contra grupos armados, como ocurrió por ejemplo en el marco de algunas operaciones de la MINUSTAH contra bandas criminales en barrios pobres de la capital de Haití, Puerto Príncipe. Además, las comunidades donde estos grupos solían operar pueden volverse vulnerables a represalias, sin que los cascos azules tengan la capacidad de protegerlas (Lemay-Hébert 2014; Hunt 2017; Doss 2014; Johnstone 2006). Por otro lado, varias misiones que se han aliado al Gobierno nacional para luchar contra grupos armados no estatales, como la MONUC y la MONUSCO, han enfrentado críticas por los abusos cometidos por parte de su contraparte local en el marco de operaciones conjuntas. Tales críticas obligaron las Naciones Unidas a adoptar la Política de Diligencia Debida en materia de Derechos Humanos en 2013, la cual requiere que el apoyo de los cascos azules a fuerzas de seguridad locales se rija por las normas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados (Asamblea General de Naciones Unidas y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2013).

Quinto, muchos mandatos robustos son ambiguos. Pueden existir diferencias de interpretación de los mandatos entre el Consejo de Seguridad, la Secretaría de Naciones Unidas, las propias misiones y los contingentes de distintos Estados en el terreno. En especial, es difícil para los cascos azules medir cuándo deben recurrir a la fuerza en una situación dada. Por ejemplo, ¿deben actuar de forma preventiva antes de que sucedan actos violentos contra la población civil o responder cuando ocurren acontecimientos violentos? Similarmente, ¿cómo actuar con imparcialidad frente a grupos armados que hostilizan a sus efectivos? (Karlsrud 2018; Johnstone 2006; Tull 2009; Beary 2020).

3.3. *Estrategia política*

Un reto para muchas operaciones de mantenimiento de la paz ha sido la necesidad de tener una estrategia política que permita establecer las condiciones para una paz duradera de forma que no recurran episodios de violencia luego del retiro de los cascos azules. En efecto, el éxito de dichas operaciones se ha medido sobre todo en términos de reducción de la violencia armada y no de su contribución a abordar las raíces de dicha violencia. Como se mencionó anteriormente, este desafío sobresale en operaciones de estabilización, ya que su apoyo al Estado anfitrión para recuperar el control territorial puede hacer perder de vista la necesidad de transformaciones estructurales para encarar los agravios legítimos que hacen que ciertos grupos se mantengan alzados en armas (Karlsrud 2018; Berdal y Ucko 2014).

La declaración adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz reitera la importancia de desarrollar estrategias políticas sostenibles y subraya el rol de las operaciones de mantenimiento de la paz en fomentar las capacidades de los Estados locales en diferentes ámbitos, como la seguridad, el estado de derecho o los derechos humanos. Además, compromete a las misiones de mantenimiento de la paz a trabajar conjuntamente con sus contrapartes locales y garantizar su participación en procesos clave¹⁶. En efecto, los cascos azules solo tienen un papel transitorio. Si bien a veces tienen que cumplir el papel de las autoridades o fuerzas de seguridad estatales por su falta de capacidad o inexistencia, deben ayudar a fortalecer las capacidades de las mismas para que puedan desempeñar su rol a futuro.

Las limitadas capacidades y formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad locales en varias situaciones han dificultado el traspaso gradual de responsabilidades del personal uniformado de Naciones Unidas a sus contrapartes locales. En estas circunstancias, autores y profesionales, como Alan Doss (2014), han destacado la importancia de diseñar una estrategia de apoyo a la reforma del sector de seguridad desde el principio¹⁷. Un estudio reciente halló que, al fortalecer las capacidades de sus contrapartes nacionales y ayudarles a hacer frente a diversas

16 Véase la declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz, en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es.pdf> (última consulta: 27 de enero de 2021).

17 Para más información sobre la labor de la MONUC en apoyo a la reforma del sector de seguridad, véase Mobekk (2009).

formas de violencia, la policía de Naciones Unidas desempeñaba un papel fundamental en la reducción de la violencia en contextos de posacuerdo (Bara 2020). En algunos lugares, como Kosovo y Timor-Leste, la policía de Naciones Unidas llegó inclusive a tener poderes ejecutivos, es decir asistir en el restablecimiento de la seguridad pública y del estado de derecho hasta que la policía local tuviera las capacidades suficientes para cumplir su papel.

3.4. Disponibilidad de recursos humanos y financieros

La disponibilidad de recursos financieros y humanos ha sido otro reto. La última crisis financiera que ha afectado las Naciones Unidas empezó en 2017, con la llegada al poder de Donald Trump en Estados Unidos, escéptico del trabajo de la organización. Junto con algunos de los principales financistas del mantenimiento de la paz, Estados Unidos ejerció presión en el Consejo de Seguridad y en el Quinto Comité de la Asamblea General para reducir el presupuesto del mantenimiento de la paz. Cuatro grandes operaciones cerraron entre 2017 y 2020, incluyendo la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI), MINUSTAH, UNMIL y UNAMID. Entre 2015 y 2020, el número de cascos azules pasó de unos 125 000 a unos 95 000 y el presupuesto del mantenimiento de la paz de 8.5 a 6.6 millardos de dólares¹⁸. Además, varios países, incluyendo Estados Unidos que aporta un cuarto del presupuesto, han tenido atrasos en el pago de sus cuotas, lo que ha puesto a Naciones Unidas en aprietos, impidiéndole reembolsar gastos a países contribuidores de tropas, y ocasionó dificultades en las misiones en curso y consecuencias probables sobre la voluntad de países más pobres de aportar tropas a futuro (Boutellis 2019; Donais y Tanguay 2020; Passmore 2020; Bode 2020; Beary 2020).

La ONU con frecuencia ha encontrado dificultades para conseguir ofertas suficientes de personal uniformado por parte de los Estados contribuidores y alcanzar el techo autorizado por el Consejo de Seguridad (Passmore, Shannon y Hart 2018; Kathman 2017; Berdal y Ucko 2014; Yamashita 2008). La SPC, que inició su trabajo en 2007, representó un avance significativo puesto que anteriormente las operaciones de mantenimiento de la paz a menudo solo alcanzaban el techo autorizado de efectivos policiales más de un año después de su arranque. Ha sido enviada en varias ocasiones para cumplir las tareas encomendadas a la

18 Véanse datos sobre el financiamiento del mantenimiento de la paz en el sitio web de Naciones Unidas: <https://peacekeeping.un.org/es/how-we-are-funded> (última consulta: 28 de enero de 2021).

policía de Naciones Unidas hasta que los Estados miembros aporten el personal suficiente al inicio de una nueva operación. Por ejemplo, fue desplegada como parte de la MINURCAT de noviembre de 2007 a agosto de 2008, mientras se conseguían los efectivos policiales requeridos. También ha proporcionado asistencia urgente a componentes policiales de operaciones en curso, como la UNMIT cuando se dio el traspaso de responsabilidades de la policía de Naciones Unidas hacia la policía timorense¹⁹. De forma similar, aun cuando la ONU no tenga su propia capacidad permanente de efectivos militares, la puesta en marcha del SDCMP en 2018 permite mayor agilidad en la asignación de personal militar preparado para ciertas funciones.

A pesar de estos avances y las recomendaciones del informe Brahimi y del HIPPO, la desconexión entre las funciones encomendadas a los cascos azules y las dotaciones de personal ha sido un reto persistente (Karlsrud 2018; Donais y Tanguay 2020). Por ejemplo, como lo veremos más abajo, aun cuando las misiones en RDC alcanzaron un techo autorizado de un poco más de 20 000 efectivos, este número luce pequeño si consideramos la amplitud de su mandato y una extensión territorial de más de dos millones de km². Por eso, la declaración adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz volvió a resaltar la necesidad de adoptar “mandatos viables [. . .] acompañados de recursos adecuados”²⁰. Sin embargo, como Timothy Donais y Eric Tanguay (2020) señalan, en la práctica se nota un desfase creciente entre los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, en especial en cuanto a protección de civiles, y los recursos a su disposición, debido a las restricciones presupuestarias.

3.5. *Perspectiva de género y violencia sexual*

Aunque la ONU ha tomado medidas significativas para aumentar el número de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz y este incrementó en los últimos treinta años, pasando de 1 % del personal uniformado en 1993 a aproximadamente 5 % de los efectivos militares y 11 % de los efectivos policiales en

19 Véase la sección del sitio web de la Policía de Naciones Unidas sobre la SPC en <https://police.un.org/en/standing-police-capacity> (última consulta: 24 de enero de 2021).

20 Véase la declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz, en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es.pdf> (última consulta: 27 de enero de 2021).

2020²¹, la equidad en la participación de los hombres y las mujeres sigue siendo un desafío. En particular, la proporción de mujeres en cargos de liderazgo aún es limitada, con solo dos mujeres entre los 13 jefes de misión a finales de 2020²², y el personal femenino tiende a ser desplegado en zonas de menor riesgo (cf. Beardsley 2017; Passmore 2020; Kreft 2017). La primera mujer comandante de la fuerza asumió como tal en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) en 2016. En la declaración adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz, los Estados se comprometieron a aumentar la participación de las mujeres en el mantenimiento de la paz y garantizar que estén “en pie de igualdad” con sus pares masculinos²³ y en la resolución 2493 del Consejo de Seguridad adoptada un año después se hizo hincapié en la necesidad de que este incremento se haga “a todos los niveles y en puestos clave” (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2019b). En ambos documentos también se resalta la importancia de transversalizar una perspectiva de género en todas las etapas del mantenimiento de la paz.

La resolución 1325 “Mujeres, paz y seguridad” aprobada por el Consejo de Seguridad en el año 2000 marcó un antes y un después en la transversalización de normas de género en el mantenimiento de la paz, en especial en los mandatos de las misiones multifuncionales y la inclusión de asesores de género en estas. A finales de 2020, 89 Estados habían adoptado planes de acción nacionales para la implementación de la resolución²⁴. No obstante, la aplicación de la resolución ha sido selectiva. Así, un número creciente de mandatos de operaciones de mantenimiento de la paz tienen un enfoque de género, pero pocos tienen una perspectiva integral y la mayoría de ellos se centran en la violencia sexual, con el potencial de reforzar estereotipos de mujeres en necesidad de protección al detrimento de

21 Véanse los datos provistos en el sitio web de la ONU: <https://peacekeeping.un.org/es/women-peacekeeping> (última consulta: 24 de enero de 2021). Véase también datos más detallados en <https://peacekeeping.un.org/es/gender> (última consulta: 24 de enero de 2021).

22 Estas dos mujeres eran jefas de misión de la MONUSCO y la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) respectivamente.

23 Véase la declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, adoptada en el marco de la Acción por el Mantenimiento de la Paz, en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-es.pdf> (última consulta: 27 de enero de 2021).

24 Véanse datos en el sitio web: <https://www.peacewomen.org/member-states> (última consulta: 27 de enero de 2021).

mujeres con agencia. De igual forma, esta percepción de las mujeres como más “vulnerables” puede explicar la menor participación de las mujeres entre los casos azules y su menor despliegue en áreas de alto riesgo (Kreft 2017; Drumond, Mesok y Zalewski 2020).

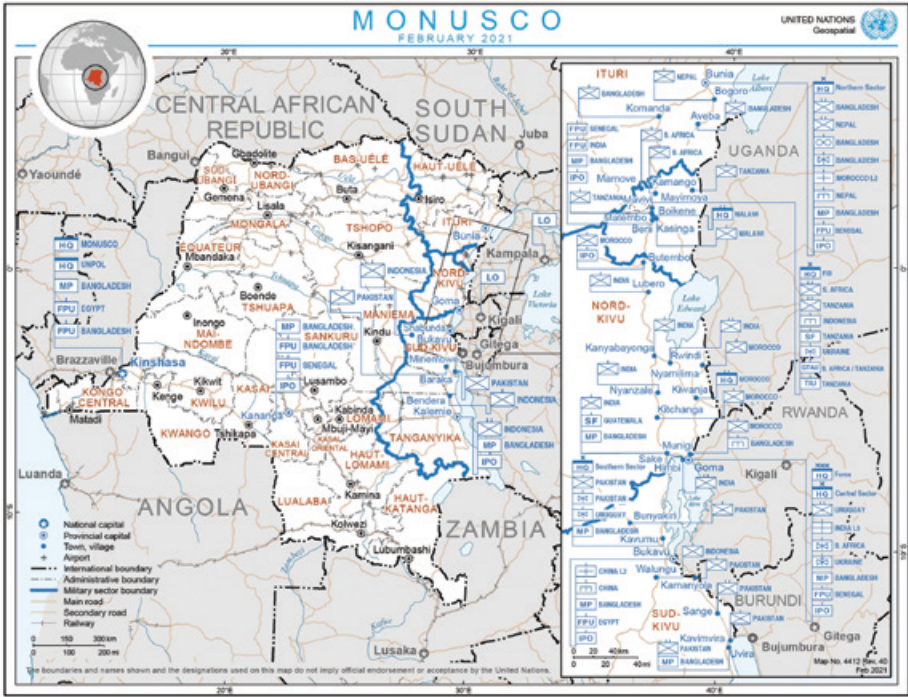
Por otra parte, la ONU ha enfrentado críticas por diversos casos de abuso sexual cometidos por cascos azules. En 2004 adoptó una política de tolerancia cero frente al tema y empezó a transparentar las acciones tomadas en casos de denuncia²⁵. Igualmente, el Consejo de Seguridad aprobó varias resoluciones para luchar contra el abuso y la explotación sexual, como la resolución 2272 en 2016, la cual solicita al secretario general tomar medidas estrictas en casos de denuncias sistemáticas de abuso o explotación sexual contra los integrantes de un contingente de mantenimiento de la paz (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2016; Moncrief 2017). No obstante, a pesar de todas estas medidas, las denuncias de abusos han continuado en varias misiones, como la MINUSCA (Karlsrud 2018).

4. La MONUC y la MONUSCO

El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la MONUC en 1999, luego de que seis Estados de la región, la RDC, Ruanda, Uganda, Namibia, Angola y Zimbabue, firmaron un acuerdo de cese al fuego en julio en Lusaka, Zambia y que dos movimientos insurgentes congoleños se adhirieron al acuerdo un mes después (agosto) (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1999). El acuerdo de Lusaka contempló el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas para monitorear su cumplimiento y asistir en su implementación. Durante los enfrentamientos armados que precedieron la firma del cese de hostilidades, Namibia, Angola y Zimbabue apoyaban al Gobierno de RDC liderado por Joseph Mobutu, mientras Ruanda y Uganda respaldaban a los movimientos rebeldes y facilitaron la caída de Mobutu (cf. Doss 2014; Koko 2011; Cil 2016; Tull 2009). El mapa 4.2 de la RDC, que representa el área de despliegue de la MONUSCO, permite visualizar este contexto geográfico.

Al inicio, la MONUC era una misión pequeña con apenas unos 90 integrantes, en mayoría observadores militares. Empezó a crecer en el año 2000 y siguió creciendo hasta alcanzar un techo autorizado de más de 20 000 efectivos militares

25 Véanse datos en el sitio web: <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction> (última consulta: 27 de enero de 2021).



Mapa 4.2. Mapa de despliegue de la MONUSCO en RDC (febrero de 2021)

Fuente: Mapa No. 4412 Rev. 40, febrero de 2021, Naciones Unidas

en 2009–2010. Llegó a tener alrededor de 1200 policías y unos 4400 personales civiles, entre nacionales e internacionales, al final de su mandato²⁶. Esto hizo que fuera la operación de mantenimiento de la paz más grande jamás desplegada en ese entonces²⁷. La expansión de la misión se debió al recrudecimiento de la violencia armada en el este del país, que se volvió la región más volátil, obligando al Consejo de Seguridad a dotarla de más efectivos militares. Así, en 2003 la Unión Europea tuvo que enviar la operación militar Artemis para ayudar a los cascos azules a recuperar el control de Bunia, la capital del distrito de Ituri, durante tres

26 Los datos citados provienen de los sitios web de la MONUC y del DPO sobre la MONUC: <https://monuc.unmissions.org/en> y <https://peacekeeping.un.org/mision/past/monuc/> (última consulta: 11 de mayo de 2021). También se consultó varios informes del secretario general sobre la misión.

27 La UNAMID pasó a ser la operación de mantenimiento de la paz más grande en un momento, pero luego la MONUSCO volvió a ser la más grande nuevamente.

meses hasta que reforzaran su presencia militar en el área. No obstante, el mayor incremento de efectivos militares ocurrió un año después, a raíz de la caída de Bukavu, capital de la provincia de Kivu del Sur, en manos de insurgentes, sin que las tropas de la MONUC pudieran defenderla. Además, en febrero de 2005, la MONUC estableció una sede divisional en la ciudad oriental de Kisangani para coordinar las operaciones militares en el este del país (Doss 2014; Koko 2011; Johnstone 2006; Tull 2009; Månsson 2005).

El mandato de la misión también evolucionó rápidamente. Empezó siendo restringido, ya que se enfocaba en vigilar el cumplimiento del acuerdo de Lusaka, es decir principalmente el cese de hostilidades entre los signatarios. En diciembre de 2002 el Gobierno de RDC y los principales movimientos insurgentes del país firmaron un acuerdo de paz en Pretoria, Suráfrica, para poner fin a la guerra. A partir de ahí, el mandato de la misión se amplió para apoyar la implementación de los diversos compromisos contemplados en el acuerdo de paz. La MONUC fue concebida como una misión multifuncional casi desde su inicio, pero lo fue en mayor medida después del acuerdo de Pretoria. Como parte de sus nuevas funciones en virtud del acuerdo, prestó asistencia al Gobierno en la preparación de las elecciones de 2006 y en materia de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes. A la par, su mandato se fue robusteciendo y, en 2005, empezó a llevar a cabo operaciones militares en contra de grupos armados en el este, en colaboración con las Fuerzas Armadas de RDC (FARDC), volviéndose una misión de estabilización (Doss 2014; Koko 2011; Tull 2009; Månsson 2005).

El mandato de la misión incluyó varias atribuciones en virtud del Capítulo VII de la Carta. A partir del año 2000, la MONUC podía emplear la fuerza para (1) proteger al personal de la ONU y de la Comisión Mixta Militar encargada de monitorear el cese al fuego, así como sus instalaciones y equipos, (2) garantizar la seguridad y libertad de circulación de su personal y (3) proteger a los civiles amenazados de violencia física inminente (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2000a). En 2003 también estaba autorizada a usar la fuerza dentro de sus capacidades para (a) proteger a los trabajadores humanitarios y (b) llevar a cabo su mandato en la región de Ituri y las provincias de los Kivus (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2003). En 2004, además, podía utilizar la fuerza para (1) “desplegar y mantener una presencia” en zonas potencialmente inestables para “desalentar la violencia” y garantizar la libre circulación del personal de la ONU, (2) confiscar armas cuya presencia violara el embargo impuesto en la Resolución 1493, (3) “apoyar las operaciones de desarme de combatientes extranjeros” dirigidas por las FARDC, (4) apoyar el desarme de combatientes

congoleses en el marco del programa nacional de DDR y (5) asegurar el éxito del proceso electoral, entre otras cosas (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2004c).

La MONUC desempeñó un papel central al proveer asistencia al Gobierno congoleño de transición en la realización de las elecciones generales de 2006 en un país de tamaño superior a Europa Occidental, con considerables desafíos. Durante el proceso electoral, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de otra fuerza de la Unión Europea, EUFOR, durante cuatro meses para reforzar las capacidades de la MONUC. La MONUC también apoyó el proceso de reintegración de excombatientes de varios movimientos insurgentes en las FARDC y la reforma de la policía congoleña. No obstante, siguió careciendo de recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones, en especial para proteger a la población civil, lo que le valió críticas, como en el caso de la masacre de Kiwanja cometida en 2008 por un grupo insurgente a poca distancia de la presencia de sus tropas sin que tuvieran la capacidad de impedirla (Doss 2014; Koko 2011; Mobekk 2009; Tull 2009; Autesserre 2016). Doss (2014) cita este ejemplo para enfatizar la necesidad de balancear adecuadamente las responsabilidades de una misión con su dotación, ya que, de lo contrario, puede generar expectativas que difícilmente pueda cumplir. En efecto, las tropas de la India encargadas de la zona enfrentaron un dilema: ¿usar sus recursos limitados para proteger a miles de desplazados internos congregados alrededor de su base militar o acudir al lugar de la masacre para defender a la población de los rebeldes con el riesgo de dejar desprotegidos a los desplazados internos? Aun cuando el Consejo de Seguridad autorizó un incremento de los efectivos militares de la misión posteriormente, el problema persistió y se mantuvo inclusive en la transición a la MONUSCO (cf. Donais y Tanguay 2020).

Además, al llevar a cabo operaciones militares conjuntamente con las FARDC en el este del país, la MONUC enfrentó varios de los desafíos vinculados al robustecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz que se señalaron en la sección anterior. Así, en algunas ocasiones se produjeron daños colaterales y, más frecuentemente, las FARDC cometieron atropellos contra la población civil, lo que minó la imagen de la MONUC²⁸. En particular, el hecho de que entre las filas de las FARDC se encontraban excombatientes de grupos

28 Véase, por ejemplo, el video de Al Jazeera “UN reduces support to DR Congo army” (2 de noviembre de 2009), disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=jfixUc09zkI> (última consulta: 10 de mayo de 2020). Véase también Mobekk (2009) y el video de la MONUC “Heart of Africa: MONUC Military Briefing” (13 de

insurgentes acusados de perpetrar abusos contra la población civil, quienes solo recibieron una formación limitada antes de ingresar a las Fuerzas Armadas se volvió problemático. En 2009 la misión tuvo que suspender su apoyo a una unidad de las FARDC sospechosa de haber cometido graves violaciones a los derechos humanos y comprometerse a participar únicamente en operaciones conjuntas con las FARDC que respetasen plenamente los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. A pesar de estas medidas, la participación de la MONUC (y posteriormente la MONUSCO) en operaciones conjuntas con las FARDC siguió siendo objeto de críticas, debido a la percepción de la misión como cómplice de los excesos de su contraparte nacional (Hunt 2017; Koko 2011)²⁹.

El creciente desencanto de las autoridades nacionales con la MONUC y su interés en proyectar una imagen de mayor control sobre su territorio hicieron que el Gobierno pidiera a las Naciones Unidas reducir su involucramiento en el mantenimiento de la paz en el país y preparar su salida. Después de dialogar con el Gobierno, la ONU puso fin a la MONUC el 30 de junio de 2010 y la reemplazó por otra misión para mostrar que el proceso de paz en la RDC se encontraba en una nueva etapa. Así la MONUC dio paso a la MONUSCO, establecida el 1 de julio en virtud del capítulo VII de la Carta de la ONU (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2010; Karlsrud 2018). Aunque se acordó que la MONUSCO tendría un mandato y una composición similares a los de la MONUC inicialmente, en cuanto estaría autorizada a usar todos los medios necesarios para garantizar la protección de civiles bajo amenaza inminente y apoyar al Gobierno en sus esfuerzos de estabilización y consolidación de la paz, se contempló una gradual reducción de sus efectivos militares, empezando por las provincias occidentales, en la medida que la situación de seguridad en el país lo permitiera (Doss 2014; Koko 2011).

Sin embargo, a finales de 2012, el movimiento insurgente M23 capturó Goma, la capital de la provincia de Kivu del Norte, obligando al Consejo de Seguridad a aprobar el despliegue de una brigada de intervención basada en esta ciudad encargada de “estabilizar” la zona y “neutralizar” los grupos armados recalcitrantes (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2013). Como lo ilustra

agosto de 2008), disponible en: <https://youtu.be/mEw6QkyQ9f4> (último acceso: 10 de noviembre de 2020).

29 Algunos integrantes de la MONUC también fueron acusados de incurrir en actos criminales, como abuso sexual o tráfico de bienes de distinta índole, lo que dañó la imagen de la misión (Koko 2011).

esta situación, no obstante el cambio de nombre, la MONUSCO siguió enfrentando los mismos retos que su predecesora en cuanto al desfase entre lo que se esperaba de ella y sus capacidades, y la persistente inhabilidad de las FARDC para garantizar la seguridad en el país. Así, hasta fines de marzo de 2017 el Consejo de Seguridad mantuvo el mismo techo autorizado de 19 815 tropas militares, 760 observadores militares y oficiales de estado mayor, 391 agentes de policía y 1050 agentes de unidades de policía constituidas. Aprobó la primera reducción del componente militar de la MONUSCO en marzo de 2017, pasando a un techo máximo de 16 215 tropas militares y 660 observadores militares y oficiales de estado mayor. Dicho esto, mantuvo la autorización de despliegue de la brigada de intervención basada en Goma (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2017). Esta brigada compuesta de soldados de Sudáfrica, Malawi y Tanzania se ha mantenido hasta la fecha actual (enero de 2021) y ha sido la encargada de luchar contra grupos armados recalcitrantes. Participó en varias acciones conjuntas con las FARDC en contra de grupos rebeldes, que presentaron desafíos, debido a abusos cometidos por las FARDC contra civiles y a retaliaciones de grupos insurgentes contra la población civil después de estas acciones (Karlsruud 2018; Hunt 2017; Doss 2014; Bode 2020).

A finales de 2016 los partidos afines al Gobierno y de oposición firmaron el acuerdo político global e inclusivo bajo los auspicios de la Conferencia episcopal congoleña. En la siguiente renovación del mandato de la MONUSCO se estipuló el papel de la misión en apoyar la implementación de dicho acuerdo y ayudar en la preparación de elecciones a fines de 2018. Luego del buen desarrollo de dichas elecciones, el Consejo de Seguridad renovó el mandato de la MONUSCO, pero solicitó al secretario general realizar una evaluación para diseñar una estrategia de salida (Novosseloff et al. 2019; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2019a). De acuerdo a esta estrategia, se contempla una reducción gradual de los efectivos de la misión y su área de operaciones, así como una transición de un mínimo de tres años para que el Gobierno congoleño pueda consolidar su presencia en todo el territorio (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2020).

La MONUSCO, al igual que su predecesora, ha sido una misión integrada. A la fecha de escribir, era una de las pocas misiones lideradas por una mujer. El cuadro 4.1 ofrece una visión panorámica del liderazgo y el personal de la MONUSCO a finales de 2020.

La MONUC y la MONUSCO así ilustran algunos de los debates centrales respecto al mantenimiento de la paz. En particular, muestran los retos asociados con el uso de la fuerza. Por un lado, ya no es aceptable para una operación de mantenimiento de la paz no intervenir cuando grupos armados atacan a la

Cuadro 4.1. Infografía de la MONUSCO a finales de 2020

Liderazgo de la MONUSCO

Representante especial del secretario general: Leila Zerrougui (Argelia)

Representante especial adjunto principal del secretario general: David Gressly (Estados Unidos)

Representante especial adjunta del secretario general: David McLachlan-Karr (Australia)

Comandante de la fuerza: Teniente general Ricardo Augusto Ferreira Costa Neves (Brasil)

Comisionado de policía: Awale Abdounasir (Yibuti)

Personal

12 758 personal militar (incluyendo 12 303 tropas),

1403 agentes de policía,

2970 civiles internacionales y nacionales,

336 voluntarios de Naciones Unidas.

Fuente: sitio web de la MONUSCO. Para información sobre el liderazgo de la MONUSCO, véase: <https://monusco.unmissions.org/leadership> (última consulta: 15 de enero de 2021). Para información sobre los efectivos de la MONUSCO, véase: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/monusco> (última consulta: 15 de enero de 2021).

población civil. Pero, por otro lado, muchas operaciones carecen de los recursos necesarios para cumplir esta y otras tareas encomendadas y, en un contexto de restricciones presupuestarias crecientes, es probable que esta situación empeore (Donais y Tanguay 2020). Finalmente, como lo señaló el ex jefe de misión de la MONUC Alan Doss (2014), el uso de la fuerza no puede hacer perder de vista la necesidad de abordar las raíces del conflicto armado y no puede ser un fin en sí mismo: debe existir una estrategia de fondo para tratar la violencia de raíz. De lo contrario, los cascos azules se exponen a emprender una tarea sin fin y a volverse parte del conflicto con los riesgos que acarrea.

Referencias

Asamblea General de Naciones Unidas. 2005. Resolución A/RES/60/1, adoptada el 24 de octubre, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/1>.

Asamblea General de Naciones Unidas y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2000. *A/55/305-S/2000/809*, 21 de agosto. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2000/809>.

———. 2013. *A/67/775-S/2013/110*, 5 de marzo. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/67/775>.

- . 2015. *A/70/95-S/2015/446*, 17 de junio. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2015/446>.
- Autesserre, Séverine. 2016. "The Responsibility to Protect in Congo: The Failure of Grassroots Prevention." *International Peacekeeping* 23 (1): 29–51. doi: 10.1080/13533312.2015.1080595.
- Bara, Corinne. 2020. "Shifting Targets: The Effect of Peacekeeping on Postwar Violence." *European Journal of International Relations* 26 (4): 979–1003. doi: 10.1177/1354066120902503.
- BBC. 2000. "New head for UN in Sierra Leone." *BBC*, 31 de octubre. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1000777.stm>.
- Beardsley, Kyle. 2017. "Advances in the analysis of contributor-level peacekeeping data, with a focus on gender data." *International Peacekeeping* 24 (1): 9–13. doi: 10.1080/13533312.2016.1226768.
- Beary, Michael. 2020. "Evolution of Practice in United Nations Peacekeeping Operations." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Berdal, Mats y David H. Ucko. 2014. "The United Nations and the Use of Force: Between Promise and Peril." *Journal of Strategic Studies* 37 (5): 665–673. doi: 10.1080/01402390.2014.937803.
- Björkdahl, Annika. 2006. "Promoting norms through peacekeeping: UNPREDEP and conflict prevention." *International Peacekeeping* 13 (2): 214–228. doi: 10.1080/13533310500437613.
- Bode, Ingvild. 2020. "Use of Force in Peace Operations." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Boutellis, Arthur. 2019. "Rethinking UN Peacekeeping Burden-Sharing in a Time of Global Disorder." *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* (13): 193–209. doi: 10.1007/s40647-019-00274-2.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *Un programa de paz*. Nueva York: ONU.
- . 1995. *Suplemento al programa de paz*. Nueva York: ONU.
- Bove, Vincenzo, Andrea Ruggeri y Remco Zwetsloot. 2017. "What do we know about UN peacekeeping leadership?" *International Peacekeeping* 24 (1): 17–23. doi: 10.1080/13533312.2016.1226768.
- Brunborg, Helge, Torkild Hovde Lyngstad y Henrik Urdal. 2003. "Accounting for Genocide: How Many Were Killed in Srebrenica?" *European Journal of Population* 19 (3): 229–248. doi: 10.1023/A:1024949307841.
- Cil, Deniz. 2016. "UN Peacekeeping Missions Active in 2014." En *Peace and Conflict 2016*, editado por David A. Backer, Ravi Bhavnani y Paul K. Huth, 171–191. Nueva York: Routledge.
- Collier, Paul, V. L. Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol y Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank / Oxford University Press.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 1999. Resolución S/RES/1279, adoptada el 30 de noviembre disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1279\(1999\)](https://undocs.org/es/S/RES/1279(1999)).
- . 2000a. Resolución S/RES/1291, adoptada el 24 de febrero, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1291\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1291(2000)).
- . 2000b. Resolución S/RES/1313, adoptada el 4 de agosto, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1313\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1313(2000)).

- . 2003. Resolución S/RES/1493, adoptada el 28 de julio, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1493\(2003\)](https://undocs.org/es/S/RES/1493(2003)).
- . 2004a. Resolución S/RES/1529, adoptada el 29 de febrero, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1529\(2004\)](https://undocs.org/es/S/RES/1529(2004)).
- . 2004b. Resolución S/RES/1542, adoptada el 30 de abril, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1542\(2004\)](https://undocs.org/es/S/RES/1542(2004)).
- . 2004c. Resolución S/RES/1565, adoptada el 1 de octubre, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1565\(2004\)](https://undocs.org/es/S/RES/1565(2004)).
- . 2010. Resolución S/RES/1925, adoptada el 28 de mayo, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1925\(2010\)](https://undocs.org/es/S/RES/1925(2010)).
- . 2013. Resolución S/RES/2098, adoptada el 28 de marzo, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2098\(2013\)](https://undocs.org/es/S/RES/2098(2013)).
- . 2016. Resolución S/RES/2272, adoptada el 11 de marzo, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2272\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2272(2016)).
- . 2017. Resolución S/RES/2348, adoptada el 31 de marzo, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2348\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2348(2017)).
- . 2019a. Resolución S/RES/2463, adoptada el 29 de marzo, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2463\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2463(2019)).
- . 2019b. Resolución S/RES/2493, adoptada el 29 de octubre, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2493\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2493(2019)).
- . 2020. Resolución S/RES/2556, adoptada el 18 de diciembre, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2556\(2020\)](https://undocs.org/es/S/RES/2556(2020)).
- Cunliffe, Philip. 2009. “The Politics of Global Governance in UN Peacekeeping.” *International Peacekeeping* 16 (3): 323–336. doi: 10.1080/13533310903036384.
- de Coning, Cedric. 2019. “Africa and UN Peace Operations: Implications for the Future Role of Regional Organisations.” En *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, editado por Cedric de Coning y Mateja Peter, 213–229. Cham: Palgrave Macmillan.
- Di Salvatore, Jessica y Andrea Ruggeri. 2017. “Effectiveness of Peacekeeping Operations.” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.586.
- Donais, Timothy y Eric Tanguay. 2020. “Doing Less with Less? Peacekeeping Retrenchment and the UN’s Protection of Civilians Agenda.” *International Journal* 75 (1): 65–82. doi: 10.1177/0020702020915209.
- Doss, Alan. 2014. “In the Footsteps of Dr Bunche: The Congo, UN Peacekeeping and the Use of Force.” *Journal of Strategic Studies* 37 (5): 703–735. doi: 10.1080/01402390.2014.908284.
- Drumond, Paula, Elizabeth Mesok y Marysia Zalewski. 2020. “Sexual violence in the wrong(ed) bodies: moving beyond the gender binary in International Relations.” *International Affairs* 96 (5): 1145–1149. doi: 10.1093/ia/iaaa144.
- Guéhenno, Jean-Marie. 2015. *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hunt, Charles T. 2017. “All necessary means to what ends? the unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations.” *International Peacekeeping* 24 (1): 108–131. doi: 10.1080/13533312.2016.1214074.

- Johnstone, Ian. 2006. "Dilemmas about Robust Peace Operations." En *Annual Review of Global Peace Operations*, editado por Ian Johnstone, 1–17. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Jones, Bruce. 2002. "The Challenges of Strategic Coordination." En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 89–116. Londres: Lynne Rienner.
- Julian, Rachel y Russell Gasser. 2018. "Soldiers, Civilians and Peacekeeping - Evidence and False Assumptions." *International Peacekeeping* 26 (1): 22–54. doi: 10.1080/13533312.2018.1503933.
- Julian, Rachel y Christine Schweitzer. 2015. "The Origins and Development of Unarmed Civilian Peacekeeping." *Peace Review* 27 (1): 1–8. doi: 10.1080/10402659.2015.1000181.
- Karlsruud, John. 2018. *The UN at War: Peace Operations in a New Era*. Cham: Pgrave Macmillan.
- Kathman, Jacob. 2017. "Personnel composition and member state contributions to United Nations peacekeeping operations." *International Peacekeeping* 24 (1): 3–8. doi: 10.1080/13533312.2016.1226768.
- Kmec, Vladimir. 2017. "The establishment of the Peacebuilding Commission: reflecting power shifts in the United Nations." *International Peacekeeping* 24 (2): 304–325. doi: 10.1080/13533312.2016.1250628.
- Koko, Sadiki. 2011. "MONUC and the quest for peace in the Democratic Republic of Congo: assessment of a peacekeeping mission." *African Security Review* 20 (2): 29–41. doi: 10.1080/10246029.2011.594300.
- Kreft, Anne-Kathrin. 2017. "The gender mainstreaming gap: Security Council resolution 1325 and UN peacekeeping mandates." *International Peacekeeping* 24 (1): 132–158. doi: 10.1080/13533312.2016.1195267.
- Lemay-Hébert, Nicolas. 2014. "Resistance in the Time of Cholera: The Limits of Stabilization through Securitization in Haiti." *International Peacekeeping* 21 (2): 198–213. doi: 10.1080/13533312.2014.910399.
- Månsson, Katarina. 2005. "Use of force and civilian protection: Peace operations in the Congo." *International Peacekeeping* 12 (4): 503–519. doi: 10.1080/13533310500201894.
- Mitchell, Christopher. 2016. *La naturaleza de los conflictos intratables: resolución de conflictos en el siglo XXI*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, Bellaterra.
- Mobekk, Eirin. 2009. "Security Sector Reform and the UN Mission in the Democratic Republic of Congo: Protecting Civilians in the East." *International Peacekeeping* 16 (2): 273–286. doi: 10.1080/13533310802685844.
- Moncrief, Stephen. 2017. "Military Socialization, Disciplinary Culture, and Sexual Violence in UN Peacekeeping Operations." *Journal of Peace Research* 54 (5): 715–730. doi: 10.1177/0022343317716784.
- Novosseloff, Alexandra, Adriana Erthal Abdenur, Thomas Mandrup y Aaron Pangburn. 2019. *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC - MONUSCO*. Report 3/2019. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. Disponible en: <https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2019/06/EPON-MONUSCO-LowRes.pdf> (última consulta: 1 de julio 2021).

- ONU. 2021. *List of Peacekeeping Operations 1948 - 2020*. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf (última consulta: 1 de julio 2021).
- Passmore, Timothy J. A. 2020. "United Nations Peacekeeping and Civil Conflict." *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. doi: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.551.
- Passmore, Timothy J. A., Megan Shannon y Andrew F. Hart. 2018. "Rallying the Troops: Collective Action and Self-Interest in UN Peacekeeping Contributions." *Journal of Peace Research* 55 (3): 366–379. doi: 10.1177/0022343317731152.
- Pogany, I. 1987. "The Arab League and International Peacekeeping." *Netherlands International Law Review* (34): 54–74. doi: 10.1017/S0165070X00009943.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Rettig, Max. 2008. "Gacaca: Truth, Justice, and Reconciliation in Postconflict Rwanda? ." *African Studies Review* 51 (3): 25–50. doi: 10.1353/arw.0.0091.
- Rosende, Raúl y Diego Beltrand. 1997. "The CIAV-OAS mission in Nicaragua (1990–96): Human rights verification and strengthening civil society." *International Peacekeeping* 4 (1): 149–151. doi: 10.1080/13533319708413660.
- Sandler, Todd. 2017. "International Peacekeeping Operations: Burden Sharing and Effectiveness." *Journal of Conflict Resolution* 61 (9): 1875–1897. doi: 10.1177/0022002717708601.
- Schirch, Lisa. 2006. *Civilian Peacekeeping: Preventing Violence and Making Space for Democracy*. Uppsala: Life & Peace Institute.
- Sereseres, Cesar. 1996. "The Regional Peacekeeping Role of the Organization of American States: Nicaragua, 1990–1993." En *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela R. Aall, 551–562. Washington, D.C.: US Institute of Peace Press.
- Sotomayor, Arturo C. 2014. "The Nepalese Army: From counterinsurgency to peacekeeping?" *Small Wars & Insurgencies* 25 (5–6): 992–1016. doi: 10.1080/09592318.2014.945640.
- Tsagourias, Nicholas. 2006. "Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension." *Journal of Conflict and Security Law* 11 (3): 465–482. doi: 10.1093/jcsl/kr1016.
- Tull, Denis M. 2009. "Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Waging Peace and Fighting War." *International Peacekeeping* 16 (2): 215–230. doi: 10.1080/13533310802685729.
- Walter, Barbara F., Lise Morje Howard y V. Page Fortna. 2020. "The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace." *British Journal of Political Science*: 1–18. doi: 10.1017/S000712342000023X.
- Wallensteen, Peter. 2019. *Understanding Conflict Resolution*. 5a ed. Londres: Sage.
- Woodhouse, Tom. 2010. "Peacekeeping, Peace Culture and Conflict Resolution." *International Peacekeeping* 17 (4): 486–498. doi: 10.1080/13533312.2010.516657.
- Yamashita, Hikaru. 2008. "'Impartial' Use of Force in United Nations Peacekeeping." *International Peacekeeping* 15 (5): 615–630. doi: 10.1080/13533310802396152.

Documental sobre la MONUC (Al Jazeera, 9 de marzo de 2009)

- War and Peacekeepers 1 (11 min): http://www.youtube.com/watch?v=_HrQhw3Sv38&feature=channel
- War and Peacekeepers 2 (12 min): <http://www.youtube.com/watch?v=W6vXPVaHrC8&feature=channel>
- War and Peacekeepers 3 (7 min): <http://www.youtube.com/watch?v=fr6N6WsogBc&feature=channel>
- War and Peacekeepers 4 (13 min): <http://www.youtube.com/watch?v=Ddp52lwyxwU&feature=channel>

Sitios web

- Portal de la ONU sobre mantenimiento de la paz: <https://peacekeeping.un.org/es>
- Reportes sobre mantenimiento de la paz de Security Council Report: <https://www.security-councilreport.org/peacekeeping/>
- Proyecto “Global Peace Operations Review” del Centro para la Cooperación Internacional (CIC) de la Universidad de Nueva York (NYU): <https://peaceoperationsreview.org/category/library/annual-publications/>
- MONUSCO: <http://monusco.unmissions.org/>
- Consejo de Seguridad de la ONU (resoluciones e informes del secretario general): <http://www.un.org/spanish/docs/sc/>

Establecimiento de la paz

Tal como vimos en el capítulo 2, el establecimiento de la paz (*peacemaking* en inglés) tiene como objetivo procurar que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. Usaré el término en este sentido aquí, siguiendo a Galtung y otros académicos (p. ej. Ruiz 2004), así como organizaciones como la ONU. No obstante, es importante tener en cuenta que en inglés el término *peacemaking* se puede utilizar también en un sentido amplio para referirse a cualquier intento para fomentar la paz¹. Aquí entonces el establecimiento de la paz es una de las principales aproximaciones para la transformación pacífica de los conflictos, que complementa el mantenimiento de la paz (capítulo 4) y la construcción de paz (capítulo 6). Dentro de los esfuerzos de establecimiento de la paz se destacan las negociaciones de paz, a las que se consagrará gran parte de este capítulo.

El capítulo empieza con una discusión de las condiciones que propician o dificultan los procesos de establecimiento de la paz y la posibilidad de que las partes en conflicto alcancen un acuerdo. Luego, aborda cinco métodos específicos de establecimiento de la paz: la negociación, la mediación (que es una forma

1 Véase, por ejemplo, la explicación de las distintas definiciones del término en el sitio web de Beyond Intractability: <https://www.beyondintractability.org/essay/peacemaking> (última consulta: 9 de enero de 2021).

de negociación), el arbitraje, el arreglo judicial y la determinación de los hechos. Estos métodos no son los únicos posibles, pero son los más comunes en situaciones de conflicto armado o potencial conflicto armado. Posteriormente, introduzco con brevedad la diplomacia multiniveles y los grupos de amigos antes de pasar al estudio de dos casos concretos: (i) las negociaciones de paz en Guatemala que culminaron en el acuerdo de paz de 1996 entre Gobierno y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y (ii) las negociaciones de paz en Colombia que culminaron en el acuerdo de paz de 2016 entre Gobierno y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

1. Condiciones para el establecimiento de la paz

El establecimiento de la paz se puede usar antes, durante o después de un conflicto violento. Sin embargo, existen momentos más propicios para el uso de distintas iniciativas, las cuales pueden ser más o menos oportunas en función de la etapa del conflicto (cf. Keashly y Fisher 1996). En esta sección, examinamos las condiciones que facilitan o dificultan su uso, en especial el de la negociación (y la mediación como un tipo de negociación), y la posibilidad de conseguir un acuerdo entre las partes en conflicto.

1.1. *Madurez y disposición*

William Zartman (p. ej. 1995) introdujo los conceptos de punto muerto (*mutually hurting stalemate*) y momento maduro (*ripe moment*) para explicar los momentos más oportunos para entablar negociaciones de paz. Según Zartman, las partes en conflicto tienen más incentivos para negociar si alcanzan un punto muerto; es decir, si caen en cuenta de que ya no pueden alcanzar sus objetivos por medio de la lucha armada y que la continuación de dicha lucha es costosa. El momento maduro tiene tres elementos: (i) un elemento estructural que es el punto muerto, (ii) la existencia de líderes válidos para representar a cada parte y (iii) una salida potencial (Zartman 1995). Por ejemplo, en El Salvador luego de que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) lanzó su ofensiva para capturar la capital San Salvador en noviembre de 1989, ofensiva finalmente repelida por las Fuerzas Armadas, tanto la guerrilla como el Gobierno se dieron cuenta de que ninguna parte podía ganar la guerra. El mismo mes fueron asesinados seis jesuitas de la Universidad Centroamericana, un crimen en el cual estuvieron involucrados oficiales de alto rango del Ejército. La comunidad internacional

condenó este crimen, haciendo más difícil que el Gobierno salvadoreño consiguiera apoyo internacional. Según varios analistas, estos factores fueron decisivos en la decisión de ambas partes de buscar una salida negociada al conflicto (p. ej. Zartman 2001; Whitfield 1999; de Soto 1999).

Aun cuando este modelo de madurez basado en el concepto de punto muerto puede explicar la disposición de las partes a negociar en varias situaciones de conflicto, ha recibido críticas. En primer lugar, varios autores coinciden en que no es posible discernir un momento maduro con criterios objetivos (p. ej. Lederach 2000; Svensson 2014). Como lo destaca Fernando Chinchilla, los contextos de guerra se caracterizan por la incertidumbre, por lo que las percepciones de las partes cobran más relevancia que la situación objetiva en la que se encuentran. Entonces, lo que conlleva las partes a negociar no es una situación objetiva de estancamiento, sino la percepción de haber llegado a un punto muerto y tener una salida potencial mediante un proceso de negociación (cf. Chinchilla 2021: 7). En segundo lugar, dada la dimensión subjetiva del concepto de punto muerto, varios autores consideran que es tautológico; es decir que se dice que se arribó a un punto muerto una vez que las partes hayan emprendido un proceso de paz exitoso para dar salida a una situación de conflicto que parecía estancada. En cambio, en otros casos que parecen igualmente paralizados y donde la disposición de las partes a negociar ha tenido altibajos, no está claro si el estancamiento es suficientemente costoso para hablar de “punto muerto” y, si es así, cuánto tiempo puede durar el “punto muerto” hasta que las partes se muestren razonablemente dispuestas a encontrar una salida negociada (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016).

Por otro lado, puede haber momentos maduros cuando se presentan circunstancias favorables, sin necesariamente haber llegado a un punto muerto. Esto puede incluir el fortalecimiento del movimiento por la paz a nivel nacional o la llegada al poder de un dirigente más abierto a dialogar con su contraparte, entre otros. Estos cambios de circunstancias pueden ocurrir en cualquiera de las cinco dimensiones identificadas por Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) (cf. figura 3.4 en capítulo 3), como se discutirá en el próximo apartado. Por ello, es menester concebir la madurez no como un momento preciso en el tiempo, sino como un “proceso complejo de transformaciones en la situación, cambios en las actitudes del público y nuevas percepciones y visiones de los tomadores de decisión” que facilita la posibilidad de llegar a un acuerdo, y tampoco como una condición suficiente (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016: 210).

Dean Pruitt (2007) introdujo el modelo de la “disposición” (*readiness*) para remediar algunos de los problemas vinculados a las teorías sobre “madurez”. Dicho modelo explica la disposición de las partes para negociar la paz con base

en dos factores psicológicos: (i) su motivación, es decir su percepción de las ventajas de negociar, y (ii) su optimismo, es decir su percepción de las posibilidades de lograr un acuerdo aceptable para poner fin al conflicto. De forma importante, esta teoría considera que las partes no son unitarias. Dentro de cada una, existe un espectro de actores con distintos niveles de disposición, incluyendo unos más moderados y otros más radicales. Para que las partes estén listas para negociar la paz, es necesario que cada una haya conformado una coalición interna lo suficientemente sólida que se incline a emprender el camino de la negociación (Pruitt 2007; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Además, este modelo reconoce la variedad de motivaciones que se combinan o compensan para explicar el grado de interés que tiene cada parte de negociar en cierto momento (Pruitt 2007; Valenzuela 2018). Según Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016: 212), esta teoría es posiblemente la mejor actualmente “para rastrear los distintos elementos que influyen a los líderes para entrar en unas negociaciones, persistir en la búsqueda de un acuerdo y (algo relativamente descuidado en la teoría por el momento) avanzar para implementar cualquier acuerdo alcanzado”. Dicho esto, también es en parte tautológica y se basa en criterios subjetivos, lo que dificulta su uso de forma predictiva. Así, la identificación de factores que inciden en la disposición de las partes en conflicto no permite establecer indicadores para predecir una negociación de paz o la consecución de un acuerdo, pero sirve para entender cómo las partes llegan a entablar una negociación y cómo es posible ayudarlos a avanzar en la búsqueda de una salida negociada (Schiff 2019).

En su revisión de la literatura, Daniel Druckman y James Wall (2017) indican que dos tipos de factores inciden en las decisiones tomadas por las partes en conflicto en relación con una negociación: (i) factores situacionales en el presente, como presiones de sus bases, cuestiones temporales, distancia con respecto a la posición de sus adversarios, y (ii) expectativas para el futuro. Podemos relacionar estos dos grupos de factores respectivamente con la motivación de las partes y su optimismo en el modelo de Pruitt. Un elemento clave que influye en las expectativas de futuro o el optimismo de las partes es la construcción de confianza, que abordaremos en la sección 2. En efecto, pequeños pasos respondidos de forma recíproca pueden persuadir a las partes que es posible dialogar y llegar a acuerdos que las beneficien mutuamente. A veces, esto se logra a través de terceros que ayudan a propiciar este clima más favorable para una negociación, al promover gestos de cada lado. Por ello, la voluntad de las partes en conflicto de emprender una negociación de paz se construye y evoluciona.

1.2. El modelo de transformación de conflictos de Ramsbotham, Woodhouse y Miall

Tal como vimos en el capítulo 3, Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) identifican cinco dimensiones en las cuales se puede producir una transformación del conflicto: (1) contexto; (2) estructura; (3) tema; (4) actores; (5) personal o grupal (cf. figura 3.5). Los cambios en cada dimensión pueden facilitar o dificultar las posibilidades de transformación pacífica de un conflicto y de consecución de un acuerdo. Estas cinco dimensiones se pueden agrupar en tres niveles: (1) macro (global/regional/estatal); (2) conflicto; (3) micro (personal/grupal), como se muestra en la figura 5.1.

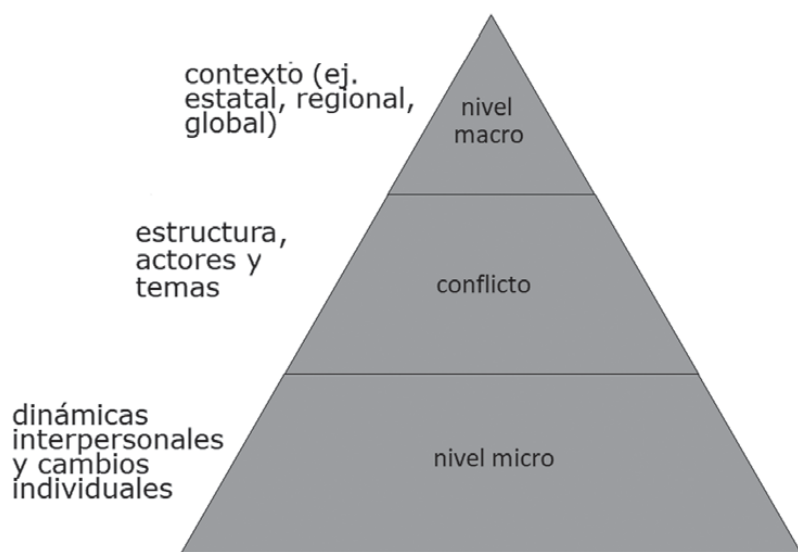


Figura 5.1. Dimensiones de la transformación de conflictos según Ramsbotham, Woodhouse y Miall

Fuente: figura adaptada del modelo propuesto por Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016: 206–207)

La transformación del **contexto** incluye dimensiones globales, regionales y nacionales. El ámbito internacional es cada vez más importante porque los conflictos suelen tener dimensiones transnacionales y a menudo la transformación pacífica de un conflicto armado requiere abordar estas dimensiones. Por ejemplo,

en el caso del conflicto armado en la República Democrática del Congo fue necesario involucrar a los países vecinos en el proceso de paz que resultó en el acuerdo de cese al fuego de Lusaka en 1999 y las políticas de dichos países tuvieron repercusiones sobre la situación de conflicto. Similarmente, el fin de la Guerra Fría facilitó las negociaciones de paz en varios países, incluyendo en Centroamérica, en los años noventa. En el caso de Sudáfrica, mencionado por Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) para ilustrar su modelo, este factor también incidió, al igual que el apoyo de la comunidad internacional a la causa de la mayoría negra y las sanciones en contra del régimen del *apartheid*. Dentro del contexto también se deben tomar en cuenta las oportunidades que las partes en conflicto observan en su entorno. Por ejemplo, la llegada de varios Gobiernos progresistas al poder en América Latina fue uno de los factores que incentivaron a las FARC a entablar conversaciones de paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos en Colombia (Hernández 2019).

En cuanto a las transformaciones a nivel de **estructura**, en el capítulo 3 observamos que las raíces de los conflictos asimétricos suelen encontrarse en las estructuras desiguales entre las partes. Por lo tanto, es necesario transformar las relaciones de poder existentes para lograr la transformación del conflicto. Un desequilibrio de poder tiende a impedir una salida negociada al conflicto, puesto que es probable que la parte más débil perciba que su contraparte haría prevalecer sus intereses en un proceso de negociación, lo que no permitiría llegar a un arreglo justo (Dudouet 2013: 404; Finnegan y Hackley 2008). Por ello, cuando ocurre un reequilibrio del poder entre las partes en conflicto, puede coadyuvar a un proceso de paz. Eso fue el caso en Sudáfrica, cuando el empoderamiento de la mayoría negra a través de campañas de resistencia civil, junto con el respaldo de la comunidad internacional a esta mayoría y las sanciones al régimen del *apartheid*, permitieron reequilibrar la relación de poder entre las partes y sentar las bases para una negociación de paz que culminó en un acuerdo en 1991 (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016).

Las modificaciones a nivel de **actores** también juegan un papel importante. Los cambios de líderes o de sus objetivos influyen sobre el conflicto. Por ejemplo, los gobiernos laboristas de Israel han mostrado mayor apertura para dialogar con sus contrapartes palestinas que los dirigidos por el partido Likud. Igualmente, el presidente Gorbachov de la antigua Unión Soviética era más abierto a negociar el retiro de las tropas soviéticas de Afganistán que su predecesor (Cordovez 2013). En Sudáfrica, se dio un cambio de liderazgo en el Partido Nacional (NP) con la llegada de De Klerk al poder, un dirigente más dispuesto a poner fin al *apartheid* (Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Por otro lado, la legitimidad de los

actores es clave para considerar una opción negociada. Así, cuando los líderes de las partes gozan tanto del reconocimiento de sus bases como de sus adversarios, se facilita la posibilidad de diálogos de paz. Al contrario, cuando un dirigente pierde legitimidad, se erosiona su capacidad negociadora. Por ello, un factor crucial que incide en los líderes de las partes en conflicto es la opinión de la sociedad, en especial de sus bases. Por ejemplo, cuando la opinión pública está opuesta a una salida negociada al conflicto, es más difícil que un dirigente gubernamental opte por una negociación. Algo parecido ocurre con los líderes de grupos insurgentes. Recíprocamente, un público a favor de las negociaciones de paz puede ejercer presión sobre las partes para que entablen un diálogo (Fisas 2010, 2015; Kriesberg 1996; Druckman y Green 1995; Nilsson et al. 2020; Téllez 2019).

En cuanto a los **temas**, cuando alguna cuestión en disputa se vuelve irrelevante o nuevos puntos de discordia emergen, se transforma el conflicto. Reformular los temas en discusión puede abrir paso a la obtención de un acuerdo. Por ejemplo, cuando Ecuador y Colombia rompieron relaciones diplomáticas a raíz del ataque colombiano a un campamento guerrillero en territorio ecuatoriano en 2008, Ecuador formuló cinco requisitos para reanudar relaciones. Pidió que el país vecino: (1) acabara con su campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las FARC; (2) comprometiera “la presencia efectiva de la fuerza pública en la zona fronteriza”; (3) viabilizara “la entrega de la información solicitada sobre la incursión de 1 de marzo”; (4) entregara la “información sobre las computadoras encontradas en Angostura”; y (5) hiciera una contribución a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para apoyar los esfuerzos de Ecuador en la atención a los refugiados colombianos (The Carter Center 2011: 21). Se dio una transformación pacífica del conflicto cuando las partes acordaron abordar estos cinco puntos además de dos adicionales que eran de interés de Colombia. Así, al ampliar los temas de la agenda para incluir la cooperación binacional en temas de seguridad (en particular, la lucha contra el narcotráfico) y el desarrollo binacional, las partes pudieron entablar una negociación en torno a temas de interés para ambas (The Carter Center 2011; McCoy 2012).

La transformación **personal o grupal** se refiere a cambios a nivel micro, es decir cambios en personas clave o a nivel grupal en las partes en conflicto. Por ejemplo, una reflexión colectiva puede conducir a los miembros de un grupo a valorar una salida negociada porque se considera que ofrece mayores ventajas que el mantenimiento de la lucha armada en una situación de punto muerto. De igual forma, si una parte toma conciencia de que otra(s) parte(s) tiene(n) necesidades legítimas que es esencial satisfacer de una forma u otra, se abre la posibilidad de un acuerdo. Estos cambios pueden ocurrir solamente en algunos miembros, pero

ser suficientes para consolidar una nueva mayoría a favor o en contra de una negociación de paz. En los grupos insurgentes, en particular, se puede propagar un sentimiento de cansancio con la guerra y anhelo de paz que facilite la posibilidad de un acuerdo o, al contrario, una profunda desconfianza hacia la contraparte que dificulte una salida negociada. De forma interesante, Dudouet (2013) plantea que algunos grupos insurgentes pueden llegar a la conclusión que la resistencia noviolenta ofrece mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos y por ello decidir abandonar la lucha armada.

Este tipo de análisis es útil para entender las condiciones que favorecen o dificultan la posibilidad de transformación pacífica de un conflicto. Igualmente, el análisis de las tendencias en cuanto a contexto, estructuras, actores, etc. puede ayudar a identificar escenarios posibles de evolución de un conflicto.

2. Métodos de establecimiento de la paz

Existen varios métodos para el establecimiento de la paz. Aquí nos enfocaremos en cinco de ellos que abordaremos en turno: la negociación, la mediación, el arbitraje, los procesos judiciales y la determinación de los hechos.

2.1. La negociación

La negociación es un proceso en el cual dos o más partes dialogan para tratar de alcanzar un acuerdo en torno a temas en los cuales consideran que tienen objetivos contrapuestos. Se distinguen dos tipos de acercamientos a la negociación en función del resultado que se pretende alcanzar:

- Cuando cada parte busca satisfacer sus propios intereses aun cuando vaya en detrimento de los intereses de otra (usando el poder para alcanzar sus objetivos), se trata de un enfoque distributivo (*distributive approach* o *bargaining approach*). El resultado de este tipo de negociación suele ser de “suma nula” e inclusive de “suma negativa”.
- Cuando el proceso de negociación busca satisfacer las necesidades de todas las partes, se trata de un enfoque integrador (*integrative approach*). El resultado suele ser de “suma positiva”.

En los enfoques distributivos, hacer concesiones recíprocas es clave para alcanzar un acuerdo (Druckman y Wall 2017).

Como vimos en el capítulo 2, desde la perspectiva de los estudios de conflictos, los enfoques integradores se basan en la exploración de los intereses y necesidades que subyacen las posiciones de las partes en conflicto, desde un enfoque de solución de problemas. Al explorar dichos intereses y necesidades, es posible reformular los asuntos en disputa y encontrar formas creativas de transformar un conflicto de suma nula o negativa en uno de suma positiva, en el que ambas partes pueden satisfacer sus necesidades básicas. Según la teoría de las necesidades básicas humanas, en particular, cuando las partes se dan cuenta de que comparten ciertas necesidades básicas y llegan a entender las necesidades de sus contrapartes, es más fácil que alcancen un acuerdo mutuamente satisfactorio. Por ello, en este tipo de negociación, es clave que las partes exploren sus propios intereses y necesidades y los de sus contrapartes, y con base en esta exploración encuentren fórmulas satisfactorias para todos.

Diferentes fórmulas pueden dejar a todas las partes ganadoras. Estas incluyen: (i) la “ampliación del pastel”, es decir tratar otros asuntos importantes para las partes además de los asuntos inicialmente en disputa, para llegar a un acuerdo más equitativo en torno a todos estos asuntos (como en el ejemplo de Ecuador-Colombia citado arriba); (ii) la compartición de recursos inmateriales, como la administración de un territorio; (iii) la sustitución, es decir el ofrecimiento de algo a cambio de otro que pueda satisfacer las mismas necesidades y (iv) diferentes tipos de reparto, como el reparto funcional, que permiten desagregar los asuntos en función de los intereses y las necesidades de las partes y satisfacer así a cada una. El cuadro 5.1 provee algunas propuestas de aplicación de estas cuatro fórmulas hechas por académicos y otros en el caso del conflicto entre Israel y Palestina en torno a Jerusalén, en el que las dos partes han reclamado el acceso a los lugares sagrados de la ciudad y el derecho a tener la ciudad como capital de su Estado (cf. Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016).

También podemos distinguir dos enfoques en los procesos de negociación:

- enfoque en el resultado (resolución de conflictos);
- enfoque en el proceso (transformación de conflictos).

En el primero, se busca alcanzar un acuerdo entre las partes como objetivo principal, mientras que en el segundo el acuerdo no es un fin en sí, sino que se debe desencadenar procesos que permitan abordar las distintas dimensiones del conflicto –conductual, psicológica y sustantiva (raíces de la “incompatibilidad”)– a largo plazo.

Cuadro 5.1. Propuestas de solución en relación con el conflicto entre Israel y Palestina respecto a Jerusalén

Ampliación del pastel: se plantea incrementar el territorio de Jerusalén y dividir este territorio ampliado entre Israel y Palestina para que cada uno tenga su capital ahí, con suficientes recursos.

Sustitución: se propone que Israel asuma la soberanía territorial sobre Jerusalén a cambio del reconocimiento del Estado palestino.

Compartición: se sugiere una soberanía compartida entre Israel y Palestina sobre la ciudad de Jerusalén con un acceso compartido a los lugares sagrados y gobiernos locales electos por representación proporcional en cada barrio de la ciudad.

Repartición funcional: se contempla la elección de una administración municipal que represente a ambas comunidades y trabaje de forma funcional, no identitaria.

Fuentes: Ramsbotham, Miall y Woodhouse (2016: 223–224); Albin (1997)

Las negociaciones de paz suelen iniciar con una etapa de prenegociación. Durante esta etapa, las partes exploran de manera informal y a menudo secreta las posibilidades de entablar conversaciones de paz, incluyendo los procedimientos de la negociación, en particular una agenda de temas de discusión, garantías de seguridad para las delegaciones y el apoyo de actores externos al proceso (Fisas 2010, 2015; Zartman 1989; Keashly y Fisher 1996). Los acuerdos de procedimiento, como los relacionados a la agenda, la modalidad o el cronograma de negociación, son clave para el buen desarrollo de todo el proceso. Se distinguen de los acuerdos sustantivos porque su objetivo es establecer los procedimientos del proceso de negociación, mientras que los acuerdos sustantivos se enfocan en los temas sustantivos de la agenda, por ejemplo, asuntos agrarios o derechos de los pueblos indígenas en el caso de Guatemala. Generalmente, los acuerdos sustantivos se dan después de los acuerdos de procedimiento. Posteriormente, cuando los temas sustantivos de la agenda han sido abordados, se suele pasar a la discusión de los temas operativos de cara a la implementación, en particular quiénes estarán a cargo de verificar la ejecución de las estipulaciones, cómo se dirimirán los desacuerdos en cuanto a la implementación, qué mecanismos se deben crear para aplicar ciertas provisiones y cuál será el cronograma de implementación. Esto da lugar a acuerdos operativos o de implementación, que son clave para la puesta en marcha de lo acordado (p. ej. Fisas 2010, 2015).

Los procesos de negociación de paz son graduales. Involucran pequeños pasos y acuerdos interinos, así como medidas de confianza y procesos de aprendizaje. Las partes observan el comportamiento de sus contrapartes y pueden ir ganando confianza en el proceso si perciben que sus contrapartes actúan de buena fe (Fisas 2010; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Esta norma de reciprocidad juega un papel clave (Diekmann 2004), ya que la construcción de confianza ayuda a las partes a mantenerse en los procesos a pesar de sus altibajos e inclusive a tomar riesgos (Druckman y Wall 2017). Además, los diálogos de paz pueden ocurrir a diferentes niveles, como se verá en la sección 3, y hacer uso de canales extraoficiales (*backchannel*), sobre todo en caso de bloqueos (p. ej. Wanis-St. John 2006).

Además, las conversaciones de paz ocurren en un contexto que incide en el desarrollo de las mismas. Por ejemplo, cuando la opinión pública está a favor del proceso, incentiva a los negociadores a avanzar hacia la consecución de un acuerdo. Una campaña masiva a favor de una salida pacífica al conflicto, en especial, puede presionar a las partes a mantenerse en el proceso y dar pasos clave. En cambio, una opinión desfavorable puede dificultar el proceso (Nilsson et al. 2020; Mouly y Hernández 2020). Aun cuando se logre llegar a un acuerdo, la ausencia de un amplio respaldo por parte de la población puede afectar la legitimidad del acuerdo y socavar su implementación, como lo ilustra el caso colombiano (ver capítulo 7). Por eso, es primordial fomentar una apropiación de los procesos de paz en función de los intereses específicos de amplios sectores de la sociedad –lo que se denomina “*buy-in*” en inglés. Esto se puede lograr mediante diferentes formas de participación pública y al enfatizar el potencial de las reformas contempladas en un eventual acuerdo para mejorar la vida de la gente y abordar las causas estructurales del conflicto (Téllez 2019; Nilsson et al. 2020).

Una mayoría de procesos de paz cuentan con la participación de terceros que desempeñan distintas funciones para ayudar a la consecución de un acuerdo, por lo que en el siguiente apartado nos enfocaremos en la mediación. Las negociaciones de paz entre el Gobierno nepalés y la guerrilla maoísta que llevaron a la firma del Acuerdo de Paz Integral (*Comprehensive Peace Agreement*) de 2006 son un ejemplo de negociaciones sin tercera parte. Dicho esto, la ONU participó en las conversaciones que condujeron a la firma casi simultánea del Acuerdo sobre la Supervisión de la Gestión de las Armas y los Ejércitos (AMMAA) entre las partes, debido a su experticia en estos temas y el hecho de que iba a ser llamada a verificar el cumplimiento de este acuerdo para el desarme y la desmovilización de los insurgentes.

2.2. La mediación

La mediación es un tipo de negociación en el cual un tercero o más ayudan a las partes a alcanzar un acuerdo. Estos terceros no tienen la potestad de imponer un acuerdo vinculante, pero influyen sobre la negociación mediante distintos roles. Entre las características que definen la mediación se encuentran la voluntariedad del proceso y el uso de la persuasión en lugar de la coerción (Wallensteen y Svensson 2014; Fisas 2010). Los mediadores pueden desempeñar muchas funciones y no siempre son llamados “mediadores”. A veces, se los denomina “facilitadores” o “conciliadores”, por ejemplo. También se habla de “buenos oficios”, “facilitación” o “conciliación” para describir su labor. Aquí usamos “mediadores” como un término genérico que abarca múltiples funciones, incluyendo:

- establecer un contacto entre las partes, lo que es particularmente importante al inicio si estas no quieren negociar directamente, en cual caso los mediadores pueden usar la diplomacia itinerante o de ida y vuelta (*shuttle diplomacy*) entre las partes;
- ayudar a construir medidas de confianza entre las partes;
- organizar los temas a discutir y proponer una agenda de negociación;
- ayudar a aclarar asuntos e identificar potenciales acuerdos;
- ayudar a identificar los mecanismos necesarios para implementar los acuerdos alcanzados.

Esta lista no es exhaustiva, ya que los mediadores pueden desempeñar una variedad de oficios para asistir a las partes en la búsqueda de un acuerdo (cf. Fisas 2010; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Ciertos autores y profesionales usan denominaciones específicas para estos diversos roles.

La mediación se ha vuelto un mecanismo común y su frecuencia ha aumentado significativamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (Wallensteen y Svensson 2014; Fisas 2010). Si bien la mediación suele enfocarse en tratar el componente C del triángulo ABC de Galtung (cf. capítulo 2), a menudo incide en el componente A de las actitudes/presunciones de las partes y puede llevar a las partes a pactar un cese de acciones violentas (componente B). Keashly y Fisher (1996), por ejemplo, identifican distintos tipos de mediación apropiados para ciertas etapas del conflicto caracterizadas por diferentes actitudes/presunciones y comportamientos². La mediación también se usa en situaciones de conflicto

2 Vale precisar que Keashly y Fisher (1996) definen la mediación en un sentido restringido y usan otros términos para referirse a sus distintas formas.

sociopolítico no armado, como los entre Gobierno y oposición en Venezuela (desde 2014 hasta la fecha) y entre el Gobierno ecuatoriano y manifestantes que se oponían a la eliminación del subsidio a los derivados del petróleo (octubre de 2019) (Stephan 2020; Svensson y Lundgren 2018).

Las Naciones Unidas y varios organismos regionales (p. ej. Unión Africana) han mediado en muchas situaciones de conflicto. Por ejemplo, durante la guerra entre Irán e Irak el secretario general Javier Pérez de Cuéllar utilizó sus buenos oficios para facilitar un cese al fuego. El secretario general Kofi Annan también prestó sus buenos oficios para propiciar negociaciones de paz en Chipre. A veces, el mismo secretario general desempeña este rol y otras veces nombra a representantes o enviados, como Diego Cordovez (cf. 2013), quien medió el retiro de tropas soviéticas de Afganistán, entre otros (Skjelsbæk y Fermann 1996). Además, en 2008 la ONU estableció un equipo de reserva de expertos en mediación (*mediation support standby team*) que pueden ser enviados rápidamente para prestar asistencia en procesos de negociación en diferentes partes del mundo.

Asimismo, Estados, como Portugal en Angola, Malasia en Filipinas (Mindanao) o Noruega en Sri Lanka, han actuado con frecuencia como mediadores. Lo mismo se puede decir de personas ilustres, como el expresidente Jimmy Carter en el caso de Etiopía-Eritrea a finales de los años 80, u organismos notables, como la Iglesia católica, que desempeñó un papel considerable durante las negociaciones de paz en Guatemala en los años 90. También han hecho lo propio ONG con experticia en la materia, como el Centro para el Diálogo Humanitario (*Center for Humanitarian Dialogue*), que facilitó acuerdos de cese al fuego en Darfur y, junto con tres ONG y cuatro Estados, apoyó una salida negociada al conflicto entre el Gobierno de Filipinas y el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF) como parte del Grupo Internacional de Contacto³.

Existen diferentes explicaciones de por qué ciertos actores proponen sus servicios como mediadores y son aceptados por las partes en conflicto. Melin y Svensson (2009) encuentran que es más fácil que las partes consientan una mediación en un conflicto interestatal que intraestatal. En cuanto a los conflictos sociopolíticos que oponen activistas a un Gobierno, Svensson y Lundgren (2018) hallan que las partes tienen más probabilidades de aceptar a un mediador si temen que la violencia aumente significativamente.

3 Véase Fisas (2015: 93–96) para más ejemplos de diversos tipos de mediadores en procesos de paz.

Tradicionalmente se consideraba que los mediadores debían ser neutrales. No obstante, en varias situaciones de conflicto actuaron mediadores vinculados con alguna de las partes. Paul Wehr y John Paul Lederach (1991) identificaron así dos tipos de mediadores en los conflictos centroamericanos en los años 90: los externos neutrales (*outsider neutral*) y los internos parciales (*insider partial*). Desde su perspectiva, ambos tipos han tenido fortalezas y debilidades y pueden complementarse. Por ejemplo, los externos neutrales adquieren la confianza de las partes en conflicto por su profesionalismo e imparcialidad. Sin embargo, desconocen el contexto local y tienen menos compromiso con la situación a largo plazo. En cambio, los internos parciales suelen gozar de la confianza de las partes por su cercanía. Conocen el contexto local y tienen un compromiso con la transformación pacífica del conflicto a largo plazo. No obstante, su parcialidad puede ser perjudicial (Wehr y Lederach 1991).

Según Wallensteen y Svensson (2014), el debate en torno al sesgo en la mediación aún no está zanjado, ya que ningún autor ha logrado demostrar de forma convincente que un tipo de mediador es más eficiente que el otro y existen ejemplos de mediación exitosa con mediadores tanto imparciales como parciales. Además, según Svensson (2009), depende de lo que se califica como “éxito” porque los mediadores imparciales pueden tener buenos resultados para fomentar un acuerdo que ponga fin a la violencia directa, pero los mediadores parciales pueden influir de forma más significativa en la inclusión de provisiones sustantivas clave en los acuerdos alcanzados. Estos últimos, en particular, pueden transmitir información de mejor forma entre las partes y persuadir a su “lado” de hacer concesiones (Kydd 2003; Svensson 2014; Peñafiel y Mouly 2019). Con base en el caso de Venezuela, con mi coautora Pryanka Peñafiel, planteamos que, más que la percepción de sesgo, importa la percepción de que el mediador pueda ser útil para encontrar una salida pacífica a la situación de conflicto; es decir, la legitimidad pragmática de un mediador es más importante que su legitimidad ideológica. Observamos esto en la actuación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como facilitadora del diálogo político en Venezuela entre 2014 y 2016, ya que, si bien la oposición consideraba que la UNASUR estaba más inclinada hacia el Gobierno de Nicolás Maduro, consintió su mediación porque el Gobierno acató las recomendaciones de la UNASUR en varias oportunidades e inclusive accedió a algunas demandas de la oposición por su intermedio (Peñafiel y Mouly 2019).

Un elemento clave para que un mediador sea aceptado y goce de legitimidad es la confianza de las partes. La confianza puede originarse tanto de la experticia y experiencia del mediador como de su relación con las partes. Autores como

Laurie Nathan (1999) sostiene que las amenazas o presiones de los mediadores son contraproducentes porque minan la confianza que las partes tienen en ellos. Por consiguiente, estos últimos usan la persuasión más que la coerción.

Según Druckman y Wall (2017), la efectividad de la mediación para facilitar la consecución de un acuerdo gira alrededor del 60 por ciento. No obstante, no hay consenso en torno a qué significa el éxito de una mediación. Algunos autores consideran que es la firma de un acuerdo de paz, mientras que otros sostienen que debe ir más allá y medirse en términos de cese duradero de las hostilidades o implementación del acuerdo alcanzado. Muchos factores externos inciden en estas distintas medidas de éxito, como las características propias del conflicto y el entorno en el que se desarrolla, lo que dificulta encontrar un vínculo causal entre el proceso de mediación y su resultado (Wallensteen y Svensson 2014; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; Bercovitch y Simpson 2010; Kriesberg 1996).

2.3. El arbitraje, la vía legal y la determinación de los hechos

El arbitraje es similar a la mediación, salvo que la tercera parte tiene la potestad de imponer un acuerdo vinculante. El arbitraje y la vía legal se han usado más en los casos de conflictos territoriales. Por ejemplo, el acuerdo de paz firmado por Eritrea y Etiopía en el año 2000 en Argel estableció dos mecanismos de arbitraje para dilucidar dos puntos clave de contención entre las partes y poner fin a la guerra entre las dos naciones. Primero, contempló la conformación de una comisión neutral (constituida por dos representantes de cada parte y de un presidente nombrado por consenso) encargada de delimitar y demarcar la frontera entre ambos Estados con base en los tratados coloniales. Según el acuerdo, ambas partes se comprometían a aceptar la delimitación determinada por la comisión. Segundo, estableció una comisión de reclamaciones para dirimir por arbitraje sobre las solicitudes de pérdidas o daños sometidas por uno de los dos Gobiernos en contra del otro o por nacionales de estos países en contra de las partes (Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Eritrea y el Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía 2000).

Además de estos dos mecanismos de arbitraje, el acuerdo incluyó un mecanismo de determinación de los hechos mediante la creación de una comisión independiente e imparcial, nombrada por el secretario general de la Unión Africana, en consulta con el secretario general de la ONU y las dos partes, para investigar los orígenes del conflicto armado (Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Eritrea y el Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía 2000).

Similarmente, durante la guerra entre Irán e Irak, el secretario general de la ONU envió misiones de determinación de los hechos para averiguar si Irak había utilizado armas químicas.

Asimismo, la vía legal ha sido útil para la transformación pacífica de varias disputas territoriales. Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia resolvió la controversia entre Nigeria y Camerún en torno a la península de Bakassi. Aunque Nigeria en principio rechazó la sentencia, después de una mediación de la ONU ambas partes aceptaron acatarla (secretario general de la ONU 2006). Igualmente, la Corte Internacional de Justicia emitió una sentencia en 2014 que permitió solucionar el diferendo territorial entre Chile y Perú por sus fronteras marítimas.

3. Diplomacia multiniveles (*multi-track diplomacy*) y grupos de amigos

Para completar la discusión de los mecanismos de establecimiento de la paz, en este apartado nos enfocamos en dos tipos de iniciativas utilizadas con frecuencia en los procesos de paz: la diplomacia multiniveles y los grupos de amigos.

3.1. Diplomacia multiniveles

Mientras anteriormente se consideraba que, para lograr una salida pacífica a un conflicto violento, se debía alcanzar un acuerdo entre los dirigentes de las partes en conflicto (por ejemplo, del Gobierno nacional y de un grupo insurgente), ahora se recalca la utilidad de llevar a cabo iniciativas similares a distintos niveles, lo que se denomina “diplomacia multiniveles”. Generalmente, la literatura distingue entre nivel 1 (*Track I*), que corresponde a los tomadores de decisión, y nivel 2 (*Track II*), que corresponde a los ciudadanos comunes. Sin embargo, algunos autores hablan de nivel 1.5 (*Track 1.5*) para referirse a un nivel intermedio de actores que no toman decisiones, pero tienen influencia sobre quienes lo hacen (p. ej. Bohmelt 2010; McCoy 2012).

Un ejemplo de iniciativa a nivel 1.5 fue la actuación del Grupo Binacional de Diálogo para Ecuador y Colombia, conformado por ciudadanos ecuatorianos y colombianos cercanos a los tomadores de decisión de su país o con incidencia en la opinión pública con el objetivo de mejorar las relaciones entre Ecuador y Colombia y prevenir su deterioro. Este grupo auspiciado por el Centro Carter y las Naciones Unidas jugó un papel destacado entre 2007 y 2010, particularmente

después de la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países en 2008 a raíz del ataque militar colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. Acercó a ambas partes y promovió medidas de confianza mutua hasta el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas (McCoy 2012; The Carter Center 2011; Diez 2013).

Las iniciativas a nivel 2 buscan influenciar a los tomadores de decisión, pero de una forma extraoficial que permita a las partes mayor margen de maniobra para discutir los temas más contenciosos (Jones 2021; Azar 1990; Rupesinghe y Anderlini 1998). Estas iniciativas además tratan de ambientar los procesos de paz a nivel 1 y fomentar una opinión más favorable hacia los mismos. Son particularmente importantes en contextos de alta polarización donde existe mucha presión sobre los tomadores de decisión. Asimismo, contribuyen a ampliar la participación de la sociedad en los procesos de paz permitiendo tomar en cuenta las preocupaciones de distintos sectores de la misma (Rupesinghe y Anderlini 1998). Dicho esto, Richmond (2001) advierte que, en la práctica, la diplomacia a nivel 2 está ligada a los esfuerzos a nivel 1 y comparte muchas de sus limitaciones.

Rupesinghe y Anderlini (1998) conciben un *continuum* de diplomacia desde las bases hasta los tomadores de decisión. De forma similar al modelo piramidal de John Paul Lederach (1998) que estudiaremos en el capítulo 6, discernen tres niveles de diplomacia en una sociedad afectada por un conflicto armado: (i) la diplomacia a nivel alto (es decir, de los dirigentes de un Estado o grupo armado no estatal), (ii) la diplomacia a nivel intermedio (es decir, que involucra a los rangos medios de la sociedad) y (iii) la diplomacia de base (es decir, a nivel de las comunidades). Si añadimos a ese modelo el nivel internacional, tenemos cuatro posibles niveles de acercamiento para la transformación pacífica de una situación de conflicto. Algunos autores y profesionales identifican aún más niveles. Es el caso de Louise Diamond y John McDonald (1996), quienes fundaron el Instituto para la Diplomacia Multiniveles (*Institute for Multi-Track Diplomacy*) y distinguen al menos nueve niveles en función de los sectores de la sociedad involucrados (sector privado, religioso, medios de comunicación, etc.), como se puede ver en la figura 5.2. Argumentan que es necesario trabajar con estos distintos niveles de forma sistémica para lograr la paz.

Según Rupesinghe y Anderlini (1998), las iniciativas a nivel intermedio son muy útiles porque quienes participan en ellas pueden servir de canal de comunicación entre las élites y las bases. Un ejemplo es la conformación de un grupo de académicos, periodistas y expertos en seguridad israelíes y palestinos por parte de la Academia Americana de Artes y Ciencias, el cual dialogó en torno al conflicto

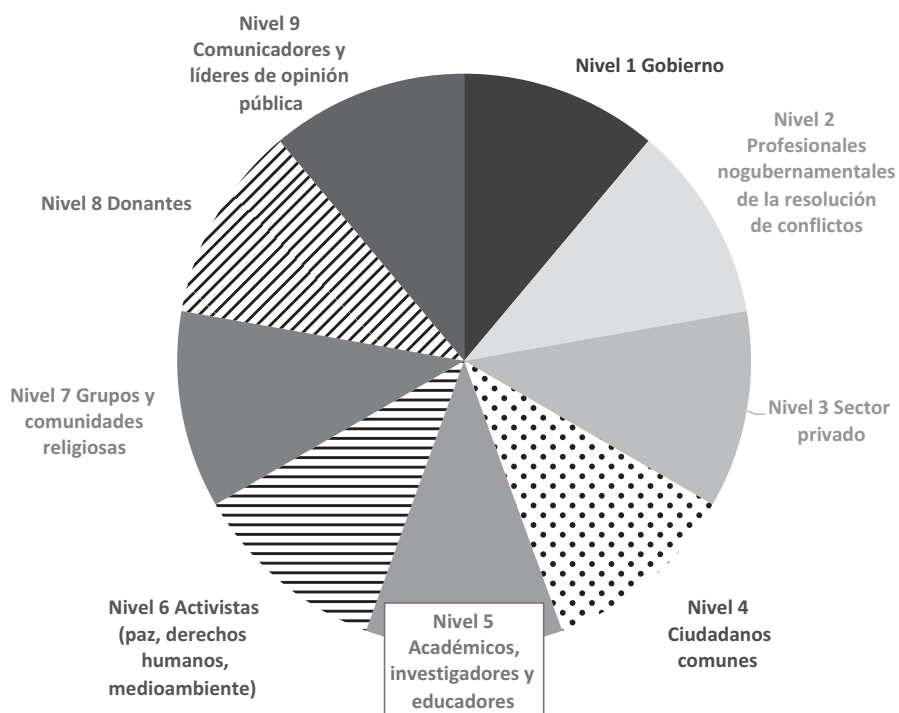


Figura 5.2. Los nueve niveles de la diplomacia multiniveles según Diamond y McDonald

Fuente: adaptación de la figura que se encuentra en el sitio web del Instituto para la Diplomacia Multiniveles (<https://imtdsite.wordpress.com/about/what-is-multi-track-diplomacy/>)

entre Israel y Palestina, ofreciendo insumos valiosos para el acuerdo de Oslo de 1993 (Agha et al. 2003).

Mientras tanto, entre las iniciativas llevadas a cabo a nivel de las bases se encuentran los múltiples intercambios entre ciudadanos protestantes y católicos promovidos por distintas organizaciones en Irlanda del Norte. De la misma manera, en Chipre e Israel-Palestina muchas iniciativas han procurado facilitar diálogos entre comunidades divididas. Por ejemplo, la iniciativa “Hello Peace”, lanzada en el año 2000, ha permitido a ciudadanos de Israel y Palestina comunicarse por teléfono e intercambiar sus puntos de vista sobre la situación de conflicto. Así ha ayudado a miles de israelitas y palestinos a tener un entendimiento mutuo (Grange 2007). Según Harold Saunders (2001: 487), las iniciativas de diálogo entre ciudadanos israelíes y palestinos llevadas a cabo durante casi dos décadas antes del arranque de negociaciones formales allanaron el camino para dichas

negociaciones, al crear una “masa crítica” dispuesta a explorar las posibilidades de una salida pacífica al conflicto. Además, generaron insumos que alimentaron las conversaciones oficiales (Saunders 2001). Más generalmente, según un estudio cuantitativo, las iniciativas oficiales de mediación apoyadas por esfuerzos a nivel 2 son más eficientes que las que no cuentan con dicho respaldo (Bohmelt 2010).

3.2. Grupos de amigos

Se han creado grupos oficiosos de Estados para apoyar las negociaciones de paz en varias situaciones de conflicto armado, particularmente en Latinoamérica, y también a veces para acompañar la implementación de los acuerdos de paz resultantes. En algunos casos, estos grupos han sido conformados por los mediadores, en especial por la ONU, y en otros han sido las propias partes que han pedido y decidido su conformación. Estos grupos, llamados comúnmente “grupos de amigos” en la literatura, son un instrumento diplomático para ejercer influencia sobre las partes y actúan como garantes del proceso de negociación o implementación de los acuerdos de paz. En la práctica, tienen distintos nombres y a veces, como en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, sus integrantes desempeñan roles diferenciados (p. ej. “garante” o “acompañante”).

Uno de los primeros grupos de amigos fue el del proceso de paz de El Salvador. Estaba compuesto por España, Colombia, México y Venezuela⁴. Más recientemente, durante las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC en La Habana (2012–2016), Cuba y Noruega actuaron como garantes, y Venezuela y Chile como acompañantes. Mientras tanto, en las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que se desarrollaron entre 2017 y 2019, Ecuador, Venezuela, Chile, Brasil, Cuba y Noruega fungieron como garantes.

Según Teresa Whitfield (2005, 2010), los grupos de amigos a menudo incluyen a uno de los cinco miembros permanentes de las Naciones Unidas, así como a Estados pequeños que se destacan por su labor como facilitadores de paz, como Noruega. La autora también afirma que los grupos de amigos muy grandes son menos efectivos que los pequeños como el de El Salvador o el grupo de garantes y acompañantes de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC. Los integrantes de los grupos de amigos, además de ejercer influencia sobre las partes, pueden aportar recursos útiles a un proceso de negociación de

4 Estados Unidos se unió al grupo al momento de la implementación de los acuerdos de paz.

paz e inclusive ser sedes de los diálogos (Whitfield 2005, 2010). Ecuador, como país garante, por ejemplo, fue sede de los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN, mientras que Cuba acogió las conversaciones entre Gobierno y FARC y posteriormente las entre Gobierno y ELN, cuando Ecuador renunció a ser anfitrión de estas últimas (cf. Peñafiel 2018).

4. El proceso de negociaciones de paz en Guatemala

Después de discutir los procesos de establecimiento de la paz de forma general, en esta y la próxima sección se busca ejemplificar lo visto hasta ahora en dos casos concretos. En esta sección analizaremos el caso de las negociaciones de paz en Guatemala, enfocándonos en seis aspectos centrales del proceso: (1) los procedimientos de las negociaciones; (2) el orden de los temas abordados en la negociación y de los acuerdos alcanzados; (3) las medidas de confianza; (4) la intervención de distintos facilitadores; (5) el rol de la sociedad civil; (6) los cambios en el contexto y los actores que facilitaron o dificultaron los diálogos de paz. Para empezar, describiremos brevemente el conflicto armado en Guatemala y su evolución antes de analizar el proceso de paz entre el Gobierno y la guerrilla.

4.1. Breve descripción del conflicto armado en Guatemala

Las raíces del conflicto armado que azotó Guatemala durante 36 años se encuentran en las grandes desigualdades socioeconómicas prevalecientes en el país, en particular en relación con la tenencia de la tierra, el cierre del espacio político, la marginación de la población indígena (violencia estructural) y la discriminación racial (violencia cultural). El intento de democratización y reforma agraria impulsado por el entonces presidente Jacobo Arbenz fracasó cuando fue derrocado en 1954 por un golpe de estado apoyado por los Estados Unidos, luego de emprender una reforma agraria progresista y acercarse a la Unión Soviética. Los años siguientes fueron dominados por gobiernos militares represivos y el rechazo de la oligarquía de introducir reformas socioeconómicas y abrir el espacio político, lo que incentivó a algunos opositores a tomar las armas contra el régimen en 1960. Pronto, los insurgentes fueron considerados como el enemigo interno de una doctrina nacional anticomunista, justificando un Estado contrainsurgente represivo, responsable de violaciones masivas a los derechos humanos en contra de la población civil (Sieder y Wilson 1997; Álvarez y Palencia 2004).

Las Fuerzas Armadas derrotaron a las guerrillas a finales de los años sesenta, pero estas últimas resurgieron en la década siguiente con una fuerte base social entre los pueblos indígenas, puesto que muchos indígenas aspiraban a un trato más igualitario. Las guerrillas se fortalecieron a finales de los setenta y se unieron bajo el paraguas de la URNG en 1982. Desde 1978 a 1983, durante las dictaduras militares de los generales Lucas García y Ríos Montt, el Ejército lanzó importantes ofensivas contrainsurgentes, perpetrando genocidio contra comunidades indígenas, a quienes acusaban de apoyar a la URNG. Logró debilitar a la guerrilla, pero no pudo eliminarla definitivamente (Sieder y Wilson 1997; Álvarez y Palencia 2004).

En 1983 un oficial militar progresista, el general Mejía Víctores, tomó el poder. Llamó a la elección de una asamblea constituyente en 1984, seguida por elecciones presidenciales en 1985, ganadas por Vinicio Cerezo, un candidato progresista. Después de 30 años de gobiernos militares, el retorno a una presidencia civil fue un cambio de contexto y actores que abrió posibilidades para iniciar negociaciones de paz (Sieder y Wilson 1997; Álvarez y Palencia 2004).

4.2. Negociaciones de paz a nivel regional

El Grupo de Contadora, compuesto por México, Venezuela, Colombia y Panamá, empezó a facilitar un proceso regional para abordar los conflictos armados centroamericanos en 1983. En septiembre, los ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos adoptaron un documento de objetivos en Panamá, con la intención de promover procesos de democratización y un fin a los conflictos armados en la región. En 1984 el Grupo de Contadora presentó una Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica con compromisos para la paz, democratización, seguridad regional y cooperación económica entre los países centroamericanos. El acuerdo fue aprobado tentativamente por los presidentes centroamericanos, pero no recibió el aval de los Estados Unidos por el reconocimiento explícito que hacía del Gobierno sandinista en Nicaragua. El Grupo de Contadora presentó una versión revisada en 1986, pero fue rechazada por Costa Rica, El Salvador y Honduras (Sieder y Wilson 1997).

A pesar del fracaso de la iniciativa, las propuestas del Grupo de Contadora sirvieron de base al proceso de Esquipulas, promovido por el presidente costarricense Oscar Arias, que desembocó en un acuerdo regional, el Acuerdo de Esquipulas II, en 1987. El Acuerdo de Esquipulas II ofreció un marco para iniciar procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, al contemplar medidas

a favor de la reconciliación nacional y democratización en cada uno de los países en conflicto. Los Estados signatarios también se comprometieron en dejar de apoyar a grupos guerrilleros que luchaban en contra de gobiernos de la región. Este contexto regional propició el inicio de conversaciones de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (Álvarez y Palencia 2004; Sieder y Wilson 1997).

4.3. Comisión Nacional de Reconciliación, Gran Diálogo Nacional y primeros acuerdos

A raíz del Acuerdo de Esquipulas II, se creó una Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) compuesta por un representante del Gobierno, uno de los partidos políticos, un ciudadano notable y un representante de la Conferencia Episcopal Guatemalteca. Un primer encuentro entre el Gobierno Cerezo y la URNG tuvo lugar en España en 1987. Como ambas partes mostraban diferencias profundas, la CNR empezó a reunirse separadamente con la guerrilla para establecer las condiciones para negociaciones futuras con el Gobierno. Después de varias reuniones, la CNR y la URNG firmaron un acuerdo, bajo los auspicios de la Federación Mundial Luterana, en Oslo en 1990. El acuerdo planteó las condiciones para futuras negociaciones de paz entre la URNG y el Gobierno, incluyendo el nombramiento de Monseñor Quezada Toruño, representante de la conferencia episcopal en la CNR, como mediador interno y una invitación a las Naciones Unidas a que acompañen el proceso (Sieder y Wilson 1997; Álvarez y Palencia 2004).

En paralelo, la CNR inició un “Gran Diálogo Nacional” en 1989 para discutir una agenda de la paz entre amplios sectores de la sociedad. Alrededor de 50 organizaciones de la sociedad civil tomaron parte en este diálogo. Sin embargo, el principal gremio del sector privado, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), se rehusó a participar. Esta iniciativa generó una presión adicional sobre el Gobierno y la URNG para que entablaran negociaciones de paz y marcó la agenda de dichas negociaciones. En 1990 la URNG se reunió con diferentes sectores de la sociedad guatemalteca (partidos políticos, empresarios, religiosos, organizaciones populares y académicos) en España, Canadá, Ecuador y México. Estas reuniones ofrecieron un respaldo al proceso de negociación entre el Gobierno y la URNG y enfatizaron la necesidad de abordar la exclusión socioeconómica de amplios sectores de la sociedad guatemalteca (Sieder y Wilson 1997; Álvarez y Palencia 2004).

En 1991 Jorge Serrano, el sucesor de Cerezo, firmó dos acuerdos con la URNG en México: uno de procedimiento (acuerdo de México) sobre la agenda

de las negociaciones de paz, es decir la lista de temas que se tratarían durante las rondas de diálogo, y otro sustantivo (acuerdo de Querétaro) sobre democratización (Álvarez y Palencia 2004; Sieder y Wilson 1997). En 1992 el Gobierno y la URNG alcanzaron un acuerdo parcial sobre el cese de las actividades de las patrullas de autodefensa civil, grupos paramilitares conformados por el Estado para apoyar la labor contrainsurgente de las Fuerzas Armadas, y la investigación de su conducta. También se logró un acuerdo entre el Gobierno y las comisiones permanentes de representantes de los refugiados guatemaltecos en México sobre las condiciones de retorno de los refugiados, gracias a la mediación del ACNUR y de otras instancias nacionales e internacionales. Sin embargo, en 1993 Serrano intentó un autogolpe que fue rechazado por la sociedad civil y la comunidad internacional y fracasó. A raíz de este acontecimiento, el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, fue llamado a sustituir a Serrano en la presidencia (Álvarez y Palencia 2004; Sieder y Wilson 1997).

4.4. Avances durante la presidencia de Ramiro de León Carpio

La CNR terminó sus labores y el Gobierno de León Carpio estableció una Comisión de la Paz (COPAZ) para negociar con la guerrilla. Una alianza ecuménica liderada por la Federación Mundial Luterana inició una serie de consultas con diferentes actores de la sociedad civil sobre el proceso de paz. En 1994 el Gobierno y la URNG firmaron un acuerdo marco para la reanudación de las negociaciones de paz en México. Este acuerdo de procedimiento, basado en el acuerdo de México de 1991, sentó las bases para las futuras conversaciones. En el acuerdo marco las partes solicitaron al secretario general de la ONU nombrar a un mediador externo, llamado “moderador”, cargo para el cual fue designado Jean Arnault. También solicitaron la conformación de un grupo de amigos compuesto por Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela y encomendaron a las Naciones Unidas verificar los acuerdos. Además, decidieron establecer una Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) para someter propuestas sobre los temas sustantivos de la agenda a las delegaciones negociadoras. Este mecanismo y otros mencionados anteriormente hicieron del proceso de paz guatemalteco uno de los que tuvo mayor participación de la sociedad civil (Fisas 2010; Álvarez y Palencia 2004; Stanley y Holiday 2002; Brett 2013). Esta participación otorgó mayor legitimidad al proceso y permitió reequilibrar la estructura del conflicto en vista de la debilidad de la URNG.

Poco después del acuerdo marco, se firmó otro acuerdo de procedimiento en México: el Acuerdo Cronograma. Este fijó plazos para la discusión de los diferentes

temas de la agenda. Al mismo tiempo, se suscribió un acuerdo sustantivo sobre derechos humanos. A diferencia de los siguientes acuerdos sustantivos, entró en vigencia inmediatamente y las Naciones Unidas estuvieron a cargo de verificar su implementación a través de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), desplegada a finales de 1994. La implementación de este acuerdo sirvió de medida de confianza y ayudó a construir un ambiente más propicio para las negociaciones de los otros temas de la agenda. El mismo año 1994 se firmaron dos acuerdos sustantivos adicionales en Oslo: el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que Han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, que no entraron en vigencia inmediatamente (Álvarez y Palencia 2004; Sieder y Wilson 1997).

La ASC empezó a trabajar bajo la coordinación de monseñor Quezada Toruño y formular propuestas para la mesa de negociación. Sin ser vinculantes, muchas de estas sirvieron de base para los acuerdos de paz. La URNG, en particular, retomó la propuesta de la ASC relativa a cuestiones indígenas casi sin cambios y en 1995 las partes firmaron el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en México. Las provisiones del acuerdo que se referían a derechos humanos entraron en vigencia enseguida y fueron verificadas por la MINUGUA (Sieder y Wilson 1997; Álvarez y Palencia 2004; Brett 2013).

Cuando estaba por finalizarse el mandato de Ramiro de León Carpio, la URNG se reunió con los partidos políticos que iban a competir en las elecciones presidenciales en la isla de Contadora. Todos los partidos se comprometieron a considerar los acuerdos ya firmados como compromisos de Estado, lo que permitió asegurar la continuidad del proceso con el cambio de Gobierno. Además, se organizó una nueva ronda de consultas bajo el impulso de la alianza ecuménica en Costa Rica (Sieder y Wilson 1997).

4.5. *Acuerdos finales*

Álvaro Arzú, vinculado al sector privado, asumió la presidencia en 1996 luego de ganar las elecciones de 1995. Este cambio de actores fue clave para culminar el proceso de negociación porque logró paliar la reticencia de la élite económica más reacia a la firma de la paz. Las elecciones de 1995 también permitieron la conformación de un congreso que representaba un amplio espectro político por primera vez en la historia. Como medida de confianza, el presidente Arzú nombró a Gustavo Porras Castejón, exdirigente del Ejército Guatemalteco de los Pobres

(uno de los movimientos guerrilleros que integraban la URNG), como presidente de la COPAZ. La URNG anunció un cese al fuego unilateral como medida de confianza, en reciprocidad (Sieder y Wilson 1997; Álvarez y Palencia 2004; Stanley y Holiday 2002).

En mayo y septiembre de 1996 las partes firmaron dos acuerdos sustantivos adicionales en México: un acuerdo sobre temas socioeconómicos y agrarios y otro sobre el fortalecimiento del poder civil. En diciembre alcanzaron varios acuerdos en Oslo, Estocolmo y Madrid: un acuerdo de cese al fuego bilateral, uno sobre reformas constitucionales y electorales y otro sobre la reintegración de la URNG a la vida civil. Estos allanaron el camino para la firma de la paz a finales de diciembre de 1996. Las partes suscribieron dos acuerdos operativos: un acuerdo de implementación, cumplimiento y verificación y un acuerdo de paz firme y duradera, con el cual entraron en vigencia todos los acuerdos previos (Álvarez y Palencia 2004; Sieder y Wilson 1997).

5. El proceso de negociaciones de paz entre Gobierno colombiano y FARC (2010–2016)

En esta sección analizaremos las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC que se desarrollaron durante la presidencia de Juan Manuel Santos. Nos enfocaremos en los mismos seis aspectos que para el proceso de paz guatemalteco, es decir: (1) los procedimientos de las negociaciones; (2) el orden de los temas abordados en la negociación y de los acuerdos alcanzados; (3) las medidas de confianza; (4) la intervención de distintos facilitadores; (5) el rol de la sociedad civil; (6) los cambios en el contexto y los actores que facilitaron o dificultaron los diálogos de paz. Para empezar, describiremos brevemente el conflicto armado colombiano y su evolución.

5.1. Breve descripción del conflicto armado en Colombia y antecedentes

Aunque es difícil especificar el año de inicio del conflicto armado colombiano, podemos afirmar que se remonta a finales de los años 50 o principios de los años 60 con el surgimiento de las primeras guerrillas.⁵ Las FARC aparecieron en 1964,

5 La Comisión de la Verdad de Colombia, por ejemplo, estableció el año 1958 como inicio de su trabajo de esclarecimiento de la verdad del conflicto. Véase, por ejemplo,

al igual que el ELN, y poco después se fundó el Ejército Popular de Liberación (EPL), mientras que la guerrilla del M19 surgió en la década posterior (Hernández 2019; Fisas 2017; Chinchilla 2021). Inicialmente, los movimientos insurgentes se enfrentaron con las fuerzas de seguridad estatales, pero poco a poco aparecieron grupos paramilitares, que se expandieron en los años 80 con el negocio del narcotráfico, ocasionando un escalamiento de la violencia armada. La mayoría de estos grupos paramilitares se unieron bajo el paraguas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997 (Valenzuela 2018; Nussio 2011; Denissen 2010). Hasta su desmovilización como fruto del proceso de paz, las FARC eran consideradas la guerrilla más fuerte militarmente.

Entre los principales antecedentes del proceso de paz entre el Gobierno y las FARC que culminó en el acuerdo de paz de 2016 se encuentran varios acercamientos entre el Gobierno y esta guerrilla, así como procesos de paz con distintos grupos armados, como el M19 y las AUC, desde los años 80. En esa década el Gobierno de Belisario Betancur (1982–1986) trató de negociar la paz con los movimientos insurgentes, incluyendo las FARC, ofreciendo oportunidades de participación política a las guerrillas y una amplia amnistía a cambio de su desmovilización. Creó una comisión de paz conformada por representantes de diferentes sectores de la sociedad para entablar un diálogo con los grupos insurgentes y desmilitarizó un municipio para que la comisión de paz pudiera reunirse con delegados de las FARC. En los llamados “acuerdos de La Uribe”, acordó una tregua con las FARC y alentó al grupo a transitar hacia la lucha política sin armas, incentivándole a crear el movimiento político Unión Patriótica con sectores afines para competir electoralmente. No obstante, no alcanzó a firmar una paz definitiva con ningún grupo, aparte de la Autodefensa Obrera (Hernández 2019; González Posso 2004; Cepeda 2006).

El Gobierno de Virgilio Barco (1986–1990) heredó estos avances e intentó seguir con el proceso de paz con las FARC. No obstante, los asesinatos sistemáticos a líderes de la Unión Patriótica, que empezaron a darse desde 1984, desincentivaron a esta guerrilla a buscar una salida negociada (Cepeda 2006; González Posso 2004). Durante la misma época se produjeron los primeros acercamientos entre el Gobierno y el M19, que resultaron en un acuerdo de paz a inicios de 1990. Se indultó a los desmovilizados del M19 y se les permitió participar en

el video de la Comisión de la Verdad “Alfredo Molano | ¿Por qué 1958 es el año para iniciar el proceso de esclarecimiento de la verdad?”, disponible en <https://youtu.be/6oiD6wLPIE>.

los procesos electorales de este año, así como en la asamblea constituyente que redactó la Constitución de 1991 (Grabe 2004; Chinchilla 2021).

Este proceso de paz sentó las bases para procesos similares con el EPL, el Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) durante el primer año del Gobierno de César Gaviria (1990–1994). Estos resultaron en acuerdos de paz en 1991 y permitieron a los tres grupos también formar parte de la asamblea constituyente. El Gobierno además intentó negociar con la Coordinación Guerrillera Simón Bolívar, que a finales de 1991 agrupaba a las guerrillas restantes de las FARC, el ELN y un grupo disidente del EPL. Sostuvo algunas conversaciones en Caracas (Venezuela) y Tlaxcala (México) con los tres grupos, en las que se discutió su posible participación en la asamblea constituyente. No obstante, esta iniciativa no prosperó. Dicho esto, allanó el camino para la firma de un acuerdo de paz con la Corriente de Renovación Socialista (CRS), que se separó del ELN en 1992, en 1994 (Grabe 2004; Chinchilla 2021).

A pesar de unos diálogos iniciales con el ELN, no se lograron mayores avances en materia de negociaciones de paz durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994–1998), quien sufrió una crisis de legitimidad luego de ser acusado de recibir fondos del narcotráfico para la campaña electoral. Su sucesor, Andrés Pastrana (1998–2002), retomó los acercamientos con las FARC y el ELN. Estableció una zona de despeje en la zona del Caguán para entablar negociaciones con las FARC y recibir propuestas ciudadanas en audiencias públicas. El proceso arrancó con una agenda abierta y contó con el apoyo de un grupo de amigos, llamado “comisión facilitadora de las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y las FARC” y compuesto por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela (2001–2002). No obstante, las dinámicas bélicas en el terreno obstaculizaron el proceso y, a pesar de ciertos avances, los diálogos se desgastaron hasta romperse en 2002 luego de que las FARC secuestraran a un senador. A la par, el Gobierno inició unos diálogos exploratorios con el ELN, con el apoyo de un segundo grupo de amigos (“amigos del Gobierno y del ELN”), compuesto por Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza (2000–2003), mientras que Alemania, Canadá, Japón, Portugal, Suecia actuaban como verificadores (2001). No obstante, no se pudo establecer la zona de despeje prevista para las conversaciones y estos esfuerzos tampoco prosperaron (Hernández 2019; González Posso 2004; Téllez 2019; Vargas 2004; Echavarría et al. 2020; Chinchilla 2021).

El Gobierno de Álvaro Uribe (2002–2010), que siguió, emprendió la llamada “política de seguridad democrática” con el objetivo de debilitar militarmente a los insurgentes, a quienes calificaba de terroristas y narcotraficantes, asestando golpes

contendientes a las FARC. Simultáneamente, inició una negociación con las AUC para su desmovilización. A finales de 2002, las AUC anunciaron una tregua para dialogar con el Gobierno. Las conversaciones con los distintos bloques de la organización culminaron con la desmovilización del último bloque en 2006, aunque varios de sus exintegrantes se volvieron a organizar en distintos grupos calificados de “neoparamilitares” o “posdemovilizados”. Una misión de la OEA, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), fue desplegada en 2004 a solicitud del Gobierno para apoyar el proceso. Además, en 2005 se aprobó la llamada “ley de justicia y paz”, que contempló procesos judiciales abreviados para crímenes cometidos por excombatientes en el marco del conflicto armado con sentencias de hasta ocho años de cárcel, como incentivo para la desmovilización de los paramilitares (Gutiérrez Sanín y González 2012; Nussio 2011; Denissen 2010; Romero 2004). Al mismo tiempo, el Gobierno intentó negociar con el ELN, pero exigió la concentración e identificación de los efectivos del grupo para iniciar conversaciones formales, un prerequisite considerado inaceptable por esta guerrilla, lo que puso fin a esta tentativa. Asimismo, tuvo acercamientos secretos con las FARC, pero estos tampoco fructificaron, debido a que las condiciones planteadas por el Gobierno para entablar una negociación eran muy desfavorables para los insurgentes (Fisas 2015; Chinchilla 2021; Hernández 2019).

La elección de Juan Manuel Santos en 2010 fue un cambio de actores clave, que permitió empezar un diálogo con las FARC y posteriormente con el ELN. Al ofrecer a la guerrilla la oportunidad de impulsar algunas reformas políticas y socioeconómicas a través de una negociación, a diferencia de su predecesor que exigía la rendición de esta, abrió la posibilidad de una salida digna. Siguiendo el modelo de la disposición, una “motivación” esencial de las FARC fue la percepción de que tenía mayores opciones de lograr cambios mediante un acuerdo que de conseguirlo por la vía militar. A su vez, la expectativa de una salida negociada aceptable que permitiera a las FARC plasmar algunas de sus propuestas de cambio mediante un acuerdo y recibir crédito por ello fue un factor clave de “optimismo” para el grupo. Por el otro lado, a pesar de que el Estado había infligido duros golpes a las FARC, estaba lejos de derrotarlas, por lo que la mejor opción de poner fin al conflicto armado era mediante un proceso de paz. Un incentivo adicional para las partes era el apoyo de la opinión pública, que se mantenía favorable a una salida negociada en la última década (Valenzuela 2018; Hernández 2019). Además, la llegada de varios partidos de izquierda al poder en Latinoamérica (p. ej. El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Brasil, Uruguay), incluyendo dirigentes provenientes de antiguos grupos insurgentes, fue un cambio de contexto significativo que alentó a las FARC a considerar una salida política para

alcanzar sus objetivos, como lo señaló uno de sus líderes en una entrevista con la académica Esperanza Hernández (2019: 172).

5.2. Fase secreta del proceso de paz entre Gobierno y FARC (2010–2012)

El proceso de paz entre el Gobierno colombiano de Juan Manuel Santos y las FARC inició con una fase secreta, que comenzó con un intercambio de cartas entre el Gobierno y las FARC por medio del empresario Henry Acosta, quien sirvió de facilitador desde julio de 2010 y había realizado acercamientos entre el Gobierno anterior de Álvaro Uribe y la guerrilla. Además, se destaca el rol de Venezuela, en especial de su entonces presidente Hugo Chávez, contactado por el Gobierno para tender puentes hacia la guerrilla. En noviembre de 2010, el presidente Santos declaró que haría todo lo posible para conseguir la paz en Colombia y, en febrero de 2011, las FARC liberaron a civiles y militares secuestrados como gesto de buena voluntad. El intercambio de cartas y gestos, así como la no filtración de las negociaciones durante el primer año de la fase secreta, allanaron el camino para las primeras reuniones exploratorias que se llevaron a cabo desde marzo de 2011 en territorio venezolano. Durante esta fase de prenegociación se siguieron dando medidas de confianza mutua. Entre ellas, se destacan el reconocimiento público de la existencia de un conflicto armado por parte del presidente Santos en mayo de 2011 (en contraste con su predecesor Uribe, quien lo negaba públicamente) y poco después un comunicado de las FARC expresando su disposición a encontrar una salida pacífica al conflicto armado. Sin embargo, a los ocho meses, se produjo el primer quiebre en el proceso, cuando las Fuerzas Armadas dieron de baja a Alfonso Cano⁶, el máximo comandante de las FARC. Aunque este acontecimiento fue un duro golpe para la guerrilla, esta se comprometió a seguir en el proceso de paz, en honor al legado de Cano, quien apoyaba una salida pacífica al conflicto. Así, a pesar de una breve interrupción y diferencias notables entre las partes en cuanto al alcance que debería tener la negociación, las delegaciones avanzaron en la discusión de los procedimientos para la fase formal de los diálogos de paz durante 18 meses de reuniones exploratorias (secretas) en Venezuela y posteriormente en Cuba (Hernández 2019; Fisas 2017).

6 Los nombres de comandantes guerrilleros mencionados en este capítulo son nombres de guerra.

La fase exploratoria culminó a finales de agosto de 2012 con un acuerdo entre las partes para iniciar la fase formal de negociación con las siguientes características:

- (i) la mesa funcionaría en medio del conflicto armado (sin cese al fuego previo);
- (ii) la agenda tendría seis puntos (1) política de desarrollo agrario integral, (2) participación política, (3) fin del conflicto, (4) solución al problema de las drogas ilícitas, (5) víctimas y (6) implementación, verificación y refrendación;
- (iii) Cuba y Noruega actuarían como garantes, mientras Venezuela y Chile serían acompañantes;
- (iv) no habría nada acordado hasta que todo fuera acordado;
- (v) las delegaciones publicarían informes periódicos sobre los desarrollos de la negociación y
- (vi) se establecerían mecanismos para recibir propuestas de la ciudadanía sobre los puntos de la agenda (Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2012).

5.3. *Fase pública del proceso de paz entre Gobierno y FARC (2012–2016)*⁷

Un mes después, en octubre de 2012 se instaló la mesa de negociación en Noruega. Al mismo tiempo, el presidente Santos reactivó el Consejo Nacional de Paz, creado en 1998, para canalizar propuestas ciudadanas a la mesa, aunque esperó hasta mayo de 2014 para convocarlo con el fin de impulsar la participación de la sociedad en los diálogos (Fisas 2017; Restrepo 2017). Las negociaciones formales empezaron en noviembre de 2012 en La Habana, Cuba, donde se

7 Para más información sobre este proceso de paz, se puede mirar el documental “El silencio de los fusiles” (<http://www.silenciofusiles.com/>, última consulta: 10 de enero de 2021). Este documental recoge el proceso de paz desde su fase secreta hasta la firma del acuerdo de paz e incluye reflexiones de sus principales protagonistas, como Juan Manuel Santos, Sergio Jaramillo, Humberto de la Calle, Henry Acosta y los guerrilleros Timochenko, Pablo Catatumbo y Pastor Alape. Muestra cómo la participación de las víctimas constituyó un punto de inflexión en las negociaciones de paz, varios puntos de quiebre fueron superados, se implementaron medidas de construcción de confianza y la opinión pública fue el “actor invisible” en la mesa.

desarrollaron hasta su culminación en 2016. Arrancaron con un gesto de confianza de parte de las FARC, que declararon un cese al fuego de dos meses. A la par de las conversaciones en torno al primer punto de la agenda (tema agrario), se establecieron distintos mecanismos para receptor insumos de la ciudadanía en torno a los temas de la agenda, incluyendo una página web de recepción de propuestas, varios foros organizados por la ONU y la Universidad Nacional en torno a cada tema de la agenda con centenares de participantes en cada uno, así como mesas de trabajo regionales. Inclusive se dieron encuentros con colombianos en el exterior para escuchar sus voces. Esto permitió recabar una cantidad significativa de propuestas (casi 11 000 mediante la página web y aun más en los foros) que alimentaron las discusiones en la mesa de negociación. Los avances en el primer punto, que era clave para las FARC, ayudaron a estrechar la confianza entre las partes, quienes lograron un acuerdo sobre este punto a finales de mayo de 2013 (Fisas 2017; Hernández 2019).

En julio y agosto de 2013 se dieron dos gestos clave de parte del Gobierno y las FARC. El presidente Santos admitió la responsabilidad del Estado en relación con las miles de víctimas del conflicto armado, mientras las FARC reconocieron su propia responsabilidad. A la par, el Consejo de Estado devolvió la personería jurídica a la Unión Patriótica en un gesto importante de respaldo al proceso de paz y de confianza hacia las FARC al momento en que las delegaciones estaban conversando sobre participación política (BBC 2013). En noviembre de 2013 estas alcanzaron un acuerdo sobre el segundo punto de la agenda (participación política). Un atentado guerrillero poco después amenazó el proceso de paz, pero el anuncio de un cese al fuego unilateral por parte de las FARC durante cuatro semanas al final del año ayudó a superar las tensiones. Posteriormente, las FARC proclamaron otras treguas unilaterales con ocasión de las dos vueltas de las elecciones presidenciales de 2014 (Fisas 2017; Hernández 2019).

En junio de 2014 las partes acordaron crear dos subcomisiones: una de género para transversalizar un enfoque de género en todas las provisiones del futuro acuerdo –algo novedoso y destacable de este proceso según varios autores (p. ej. Echavarría et al. 2020; Fisas 2017; Hernández 2019)– y una subcomisión técnica para adelantar criterios para el punto 3 de la agenda sobre el fin del conflicto. Dos meses después, pactaron el establecimiento de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, compuesta por 12 expertos encargados de arrojar luces sobre los factores que originaron el conflicto armado y contribuyeron a su prolongación. Además, la primera delegación de víctimas (cuya composición fue decidida por la ONU y la Universidad Nacional) llegó a La Habana para hablar con la mesa de negociación. La participación de las víctimas fue central y, tal

como lo revelan varios testimonios, sus palabras conmovieron a ambas delegaciones y reforzaron su convicción de la necesidad de parar la guerra⁸. En octubre de 2014, en un esfuerzo por acercar el proceso a la población, el Gobierno y las FARC acordaron dar a conocer todos los acuerdos alcanzados hasta la fecha. No obstante, un mes después el proceso sufrió un retroceso notable con la suspensión temporal de los diálogos por parte del presidente Santos, luego de que las FARC secuestraran a un general del Ejército. Los garantes jugaron un papel preponderante en este episodio, ayudando a resolver el incidente y lograr la liberación del general dos semanas después. Al poco tiempo, las FARC hicieron dos nuevos gestos de paz, al pedir perdón por la masacre de Bojayá cometida 12 años antes cuando un cilindro lanzado por unos guerrilleros cayó sobre una iglesia donde se habían refugiado civiles, ocasionando la muerte de más 100 personas, y declarar un alto al fuego indefinido (Fisas 2017; Hernández 2019).

En respuesta, en enero de 2015 el Gobierno anunció un proceso de desescalada del conflicto, con el cese de operaciones ofensivas, tomando en cuenta los avances notables en los diálogos de paz, y dio instrucciones para negociar un cese al fuego bilateral y definitivo. Las FARC acogieron este gesto y en febrero anunciaron su decisión de dejar de reclutar a menores de 17 años, así como entregar 13 menores de 15 años. En marzo de 2015 las partes adoptaron una medida de confianza mutua, al suscribir un acuerdo de desminado conjunto con el apoyo de la ONG Ayuda Popular Noruega. Casi al mismo tiempo, el Gobierno decretó la suspensión de los bombardeos a los campamentos guerrilleros durante un mes renovable. No obstante, poco después de que el Gobierno haya renovado dicha suspensión, en abril las FARC emboscaron a un batallón del Ejército provocando la muerte de 11 militares y realizaron un atentado contra un oleoducto. Estos incidentes ocasionaron una fuerte crisis en el proceso de paz, ya que el Gobierno decidió reanudar los bombardeos y las FARC finalizar su cese al fuego unilateral. En los combates que sucedieron, fallecieron dos integrantes de la delegación de paz de las FARC que hacían “pedagogía por la paz”, socializando los avances del proceso de paz con sus bases en el terreno. La acción de los países garantes nuevamente fue oportuna para superar estos incidentes y puso en relieve la importancia de alcanzar pronto un cese al fuego bilateral. En mayo, se dieron dos gestos importantes: la suspensión de las fumigaciones por parte del Gobierno y

8 Los testimonios de Timochenko, quien reconoció que no se debía haber secuestrado a personas, o de Sergio Jaramillo, quien declaró que la participación de las víctimas en el proceso de paz era un ejemplo para la convivencia, en el documental “El silencio de los fusiles” son algunas muestras de ello (véase nota anterior).

el inicio del plan piloto de desminado conjunto entre FARC y Gobierno en tres localidades. En julio de 2015, ante los llamados de los países garantes a desescalar el conflicto, el Gobierno se comprometió en avanzar en la discusión de un cese al fuego bilateral con la participación de la ONU y la UNASUR. Enseguida, las FARC anunciaron un nuevo cese al fuego unilateral y, cinco días después de su inicio, el Gobierno suspendió nuevamente los bombardeos contra campamentos guerrilleros (Fisas 2017; Hernández 2019).

En los últimos meses de 2015 sucedieron una serie de acontecimientos clave que permitieron fortalecer la confianza entre las partes y dar impulso al proceso de paz. En septiembre de 2015 el presidente Santos y el comandante en jefe de las FARC, Timochenko, se reunieron por primera vez en La Habana y dieron a conocer avances significativos en la discusión del punto 5 sobre víctimas. Expresaron su compromiso de culminar las negociaciones con la firma de un acuerdo de paz y se dieron un apretón de manos. Un mes después, las partes anunciaron un acuerdo para buscar a las personas desaparecidas en el marco del conflicto armado con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja. Posteriormente, el Gobierno indultó a 30 miembros de las FARC y se comprometió en examinar la situación de un centenar de presos de la guerrilla que padecían enfermedades. Al finalizar el año 2015, las dos delegaciones dieron a conocer el acuerdo alcanzado en torno al tema de víctimas, una señal de que las negociaciones de paz entraban en la recta final, ya que se había logrado acuerdos sobre los cuatro temas sustantivos de la agenda y solo quedaban asuntos operativos de discutir: el tema del fin del conflicto, en el que la subcomisión técnica encargada ya había avanzado, y el de la implementación, verificación y refrendación (Fisas 2017; Hernández 2019).

A inicios de 2016 las FARC y el Gobierno acordaron poner en marcha el mecanismo tripartito de verificación, compuesto por representantes de las dos partes y la ONU, solicitando a esta última establecer una misión especial política para vigilar un próximo cese al fuego bilateral. Enseguida, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el despliegue de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, que empezó su labor en junio (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2016). En ese mes, las partes alcanzaron acuerdos sobre tres temas fundamentales: un cese al fuego bilateral, garantías de seguridad y el mecanismo de refrendación del acuerdo de paz que sería un plebiscito. En agosto, anunciaron la firma de un acuerdo final de paz con un cese al fuego bilateral definitivo y, un mes después, procedieron a la firma oficial del acuerdo en una ceremonia altamente mediatizada con participación del secretario general de la ONU y varios dignatarios en Cartagena (Fisas 2017; Hernández 2019).

La victoria del “No” con estrecho margen en el plebiscito a inicios de octubre asestó un fuerte golpe al proceso, revelando la falta de apropiación del mismo por parte de una mayoría de la población, con una abstención considerable en la elección. Así, a pesar de los varios esfuerzos de comunicación (según Fisas (2017) fue uno de los procesos que más generó información) y participación pública, una parte de la población no llegó a identificarse con el proceso que se llevó a cabo durante cuatro años en Cuba o al menos con algunos componentes del acuerdo. Afortunadamente, la declaración temprana de Timochenko asegurando que las FARC no volverían a retomar las armas y las manifestaciones de apertura del presidente Santos para escuchar los argumentos del campo del “No” allanaron el camino para una pronta renegociación de los aspectos más problemáticos del acuerdo que habían incidido en la votación negativa, incluyendo el incremento de penas para los responsables de graves violaciones al derecho internacional humanitario y una reducción del aporte estatal a la campaña electoral del nuevo partido constituido por las FARC. Finalmente, el 24 de noviembre de 2016, las partes suscribieron un nuevo acuerdo de paz en Bogotá, que fue refrendado por el Senado y la Cámara de Representantes al finalizar el mes de noviembre, dando paso al inicio de la implementación del acuerdo en diciembre (Fisas 2017; Hernández 2019; Echavarría et al. 2020; Téllez 2019).

Referencias

- Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Eritrea y el Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía, firmado el 12 de diciembre 2000 [anexo del documento de Naciones Unidas A/55/686 - S/2000/1183]. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ER%20ET_001212_AgreementEritreaEthiopia%28esp%29.pdf.
- Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 26 de agosto 2012. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_26082012_General%20Accord%20to%20End%20the%20Conflict%20and%20Build%20a%20Stable%20Enduring%20Peace.pdf.
- Agha, Hussain, Shai Feldman, Ahmad Khalidi y Zeev Schiff. 2003. *Track-II Diplomacy: Lessons from the Middle East*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Albin, Cecilia. 1997. “Negotiating Intractable Conflicts: On the Future of Jerusalem.” *Cooperation and Conflict* 32 (1): 29–77. doi: 10.1177/0010836797032001002.
- Álvarez, Enrique y Tania Palencia. 2004. “Estudio del caso de Guatemala.” En *Haciendo propio el proceso: la participación ciudadana en los procesos de paz*, Accord No. 13, editado por Catherine Barnes, 45–66. Gernika: Gernika Gogoratuz.
- Azar, Edward E. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict*. Aldershot: Dartmouth.

- BBC. 2013. "Colombia: devuelven personería jurídica al izquierdista partido Unión Patriótica." *BBC*, 10 julio. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/07/130709_ultnot_colombia_union_patriotica_jgc.
- Bercovitch, Jacob y Leah Simpson. 2010. "International Mediation and the Question of Failed Peace Agreements: Improving Conflict Management and Implementation." *Peace & Change* 35 (1): 68–103. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00613.x.
- Bohmelt, Tobias. 2010. "The effectiveness of tracks of diplomacy strategies in third-party interventions." *Journal of Peace Research* 47 (2): 167–178. doi: 10.1177/0022343309356488.
- Brett, Roddy. 2013. "Peace stillborn? Guatemala's liberal peace and the indigenous movement." *Peacebuilding* 1 (2): 222–238. doi: 10.1080/21647259.2013.783255.
- Cepeda, Iván. 2006. "Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia." *Revista CEJIL Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano* 1 (2): 101–112.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2016. Resolución S/RES/2261, adoptada el 25 de enero, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2261\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2261(2016)).
- Cordovez, Diego. 2013. *El mundo que he vivido: memorias de diplomacia, de episodios y de gente*. Quito: Libri Mundi.
- Chinchilla, Fernando A. 2021. *El arte del triunfo. Extremismo, moderación y cambio político en América Latina y África Austral*. Santiago de Chile: RIL editores.
- de Soto, Álvaro. 1999. "Ending Violent Conflict in El Salvador." En *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 345–386. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Denissen, Marieke. 2010. "Reintegrating Ex-Combatants into Civilian Life: The Case of the Paramilitaries in Colombia." *Peace & Change* 35 (2): 328–352. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00630.x.
- Diamond, Louise y John McDonald. 1996. *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Diekmann, Andreas. 2004. "The Power of Reciprocity." *Journal of Conflict Resolution* 48 (4): 487–505. doi: 10.1177/0022002704265948.
- Diez, Francisco. 2013. "¿Mediación o negociación a dos puntas? Trabajando con los Presidentes Rafael Correa y Álvaro Uribe, de Ecuador y Colombia." *La trama* (38): 1–15.
- Druckman, Daniel y Justin Green. 1995. "Playing two games: internal negotiations in the Philippines." En *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, editado por I. William Zartman, 299–331. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Druckman, Daniel y James A. Wall. 2017. "A Treasure Trove of Insights: Sixty Years of JCR Research on Negotiation and Mediation." *Journal of Conflict Resolution* 61 (9): 1898–1924. doi: 10.1177/0022002717721388.
- Dudouet, Véronique. 2013. "Dynamics and factors of transition from armed struggle to nonviolent resistance." *Journal of Peace Research* 50 (3): 401–413. doi: 10.1177/0022343312469978.
- Echavarría, Josefina, Elise Ditta, Juanita Esguerra-Rezk y Patrick McQuestion. 2020. "Colombian Peace Agreement 2016." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Finnegan, Amy C. y Susan G. Hackley. 2008. "Negotiation and Nonviolent Action: Interacting in the World of Conflict." *Negotiation Journal* 24 (1): 7–24. doi: 10.1111/j.1571-9979.2007.00164.x.

- Fisas, Vicenç. 2010. *¡Alto el fuego!: manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria.
- . 2015. *Diplomacias de paz: Negociar con grupos armados*. Barcelona: Icaria.
- . 2017. *Negociar la paz con las FARC: Una experiencia innovadora*. Barcelona: Icaria.
- González Posso, Camilo. 2004. “Negociaciones con las FARC. 1982–2002.” En *Alternativas a la Guerra: Iniciativas y Procesos de Paz en Colombia*, Accord No. 14, editado por Mauricio García Durán, 48–53. Bogotá: CINEP / Conciliation Resources.
- Grabe, Vera. 2004. “Los procesos de paz. 1990–1994.” En *Alternativas a la Guerra: Iniciativas y Procesos de Paz en Colombia*, Accord No. 14, editado por Mauricio García Durán, 40–46. Bogotá: CINEP / Conciliation Resources.
- Grange, Jeremy. 2007. “Line of hope links Palestinians and Israelis.” *BBC*, 17 de agosto. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6948034.stm.
- Gutiérrez Sanín, Francisco y Andrea González. 2012. “Colombia’s Paramilitary DDR and its Limits.” En *Post-conflict Disarmament, Demobilization and Reintegration: Bringing State-Building Back In*, editado por Antonio Giustozzi, 113–132. Farnham: Ashgate.
- Hernández, Esperanza. 2019. *Del limbo a un acuerdo final de paz. Proceso de paz del Gobierno Santos y las FARC-EP*. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Jones, Peter. 2021. “Best Practices in Track Two Diplomacy.” *International Negotiation* 26 (1): 1–4. doi: 10.1163/15718069-25131256.
- Keashly, Loreleigh y Ronald J. Fisher. 1996. “A Contingency Perspective on Conflict Interventions: Theoretical and Practical Considerations.” En *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, editado por Jacob Bercovitch, 235–261. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Kriesberg, Louis. 1996. “Varieties of Mediating Activities and Mediators in International Relations.” En *Resolving International Conflicts: the Theory and Practice of Mediation*, editado por Jacob Bercovitch, 219–233. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Kydd, Andrew. 2003. “Which side are you on? Bias, credibility, and mediation.” *American Journal of Political Science* 47 (4): 597–611. doi: 10.1111/1540-5907.00042.
- Lederach, John Paul. 1998. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Gernika: Bakeaz / Gernika Gogoratzuz.
- . 2000. “Journey from Resolution to Transformative Peacebuilding.” En *From the Ground Up: Menonite Contributions to International Peacebuilding*, editado por John Paul Lederach y Cynthia Sampson, 45–55. Oxford: Oxford University Press.
- McCoy, Jennifer. 2012. “La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia: Una experiencia de mediación Track 1.5 del Centro Carter.” En *Prevención de conflictos, paz y seguridad: Avances conceptuales, experiencias y lecciones aprendidas*, Pensamiento Propio No. 36/37, editado por Andrés Serbin, 347–370. Buenos Aires: CRIES.
- Melin, Molly M. y Isak Svensson. 2009. “Incentives for talking: Accepting mediation in international and civil wars.” *International Interactions* 35 (3): 249–271. doi: 10.1080/03050620903084521.
- Mouly, Cécile y Esperanza Hernández. 2020. *Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, 2010–2019*. Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ). Disponible en: <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2020/05/DT-1-2020-V3.pdf>.

- Nathan, Laurie. 1999. "When push comes to shove: The failure of international mediation in African civil wars." *Track Two* 8 (2): 1–23.
- Nilsson, Desirée, Isak Svensson, Barbara Magalhães Teixeira, Luis Martínez Lorenzo y Anton Ruus. 2020. "In the Streets and at the Table: Civil Society Coordination during Peace Negotiations." *International Negotiation* 25 (2): 225–251. doi: 10.1163/15718069-25131241.
- Nussio, Enzo. 2011. "Learning from Shortcomings: The Demobilisation of Paramilitaries in Colombia." *Journal of Peacebuilding & Development* 6 (2): 88–92. doi: 10.1080/15423166.2011.487780731626.
- Peñafiel, Pryanka. 2018. *La paz de Colombia, una oportunidad y una urgencia para el Ecuador: Ecuador como garante en la mesa de diálogos entre el ELN y el gobierno de Colombia*. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.
- Peñafiel, Pryanka y Cécile Mouly. 2019. "UNASUR in Venezuela: Mediation, Bias and Legitimacy." *Contexto Internacional* 41 (3): 579–598. doi: 10.1590/S0102-8529.2019410300005.
- Pruitt, Dean G. 2007. "Readiness theory and the Northern Ireland peace process." *American Behavioral Scientist* (50): 1520–1541.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Restrepo, Isabel. 2017. *El Consejo Nacional de Paz en Colombia: ¿una potencial infraestructura de paz para apoyar las negociaciones de paz y la implementación de los Acuerdos?* Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas No. 7, May. Medellín: EAFIT University. Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11616/cuadernos_trabajo_eafit_7.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Richmond, Oliver P. 2001. "Rethinking Conflict Resolution: The Linkage Problematic Between 'Track I' and 'Track II'." *Journal of Conflict Studies* 21 (2).
- Romero, Mauricio. 2004. "Negociación con los paramilitares: ¿un campo minado o un camino hacia la paz?" En *Alternativas a la Guerra: Iniciativas y Procesos de Paz en Colombia*, Accord No. 14, editado por Mauricio García Durán, 60–62. Bogotá: CINEP / Conciliation Resources.
- Ruiz, José Ángel. 2004. "Peace-making." En *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, editado por Mario López, 926. Granada: Universidad de Granada.
- Rupesinghe, Kumar y Sanam Naraghi Anderlini. 1998. *Civil wars, Civil Peace*. Londres: Pluto.
- Saunders, Harold H. 2001. "Pre-negotiation and Circum-negotiation: Arenas of the Multilevel Peace Process." En *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 483–496. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- Schiff, Amira. 2019. "Readiness Theory: A New Approach to Understanding Mediated Pre-negotiation and Negotiation Processes Leading to Peace Agreements." *Negotiation and Conflict Management Research*. doi: 10.1111/ncmr.12175.
- Secretario General de la ONU. 2006. Cameroon-Nigeria Boundary Agreement Crowns 'Remarkable Experiment in Conflict Prevention' Says Secretary-General at Signing Ceremony [SG/SM/10511-AFR/1396], 12 de junio, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2006/sgsm10511.doc.htm>.

- Sieder, Rachel y Richard Wilson. 1997. *Negotiating Rights: The Guatemalan Peace Process*. Accord No. 2. Londres: Conciliation Resources. Disponible en: <https://www.c-r.org/accord/guatemala>.
- Skjelsbæk, Kjell y Gunnar Fermann. 1996. "The UN Secretary-General and the mediation of international disputes." En *Resolving International Conflicts: the Theory and Practice of Mediation*, editado por Jacob Bercovitch, 75–104. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Stanley, William y David Holiday. 2002. "Everyone Participates, No One is Responsible: Peace Implementation in Guatemala." En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 421–458. Londres: Lynne Rienner.
- Stephan, Maria J. 2020. *Mediating mass movements*. Oslo Forum paper. Ginebra: Center for Humanitarian Dialogue. Disponible en: <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2020/09/Mediating-Mass-Movements.pdf>.
- Svensson, Isak. 2009. "Who Brings Which Peace? Neutral versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars." *Journal of Conflict Resolution* 53 (3): 446–469. doi: 10.1177/0022002709332207.
- . 2014. "Conflict resolution in civil wars." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 363–375. Nueva York: Routledge.
- Svensson, Isak y Magnus Lundgren. 2018. "From Revolution to Resolution: Exploring Third-Party Mediation in Nonviolent Uprisings." *Peace & Change* 43 (3): 271–291. doi: 10.1111/pech.12298.
- Téllez, Juan Fernando. 2019. "Peace agreement design and public support for peace: Evidence from Colombia." *Journal of Peace Research* 56 (6): 827–844. doi: 10.1177/0022343319853603.
- The Carter Center. 2011. *Experiencia de diálogo binacional Ecuador-Colombia, 2007–2009. Informe final*. Atlanta: The Carter Center. Disponible en: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/dialogue-forum/ecuador-colombia-dialogue-finalrpt-spanish.pdf>.
- Valenzuela, Pedro. 2018. "The End of the Armed Conflict in Colombia: A Multiple Causal Factor Explanation." *Peace & Change* 43 (2). doi: 10.1111/pech.12286.
- Vargas, Alejo. 2004. "Gobierno y ELN: dos miradas que no se encuentran." En *Alternativas a la Guerra: Iniciativas y Procesos de Paz en Colombia*, Accord No. 14, editado por Mauricio García Durán, 54–59. Bogotá: CINEP / Conciliation Resources.
- Wallensteen, Peter y Isak Svensson. 2014. "Talking peace: International mediation in armed conflicts." *Journal of Peace Research* 51 (2): 315–327. doi: 10.1177/0022343313512223.
- Wanis-St. John, Anthony. 2006. "Back-Channel Negotiation: International Bargaining in the Shadows." *Negotiation Journal* 22 (2): 119–144. doi: 10.1111/j.1571-9979.2006.00091.x.
- Wehr, Paul y John Paul Lederach. 1991. "Mediating conflict in Central America." *Journal of Peace Research* 28 (1): 85–98. doi: 10.1177/0022343391028001009.
- Whitfield, Theresa. 1999. "The Role of the United Nations in El Salvador and Guatemala: A Preliminary Comparison." En *Comparative Peace Processes in Latin America*, editado por Cynthia Arnson, 257–290. Port Chester, NY: Stanford University Press.

- . 2005. *A Crowded Field: Groups of Friends, the United Nations and the Resolution of Conflict*. Center of International Cooperation, Occasional paper. Nueva York: New York University.
- . 2010. *Working with Groups of Friends*. The Peacemaker's Toolkit. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Zartman, I. William. 1989. "Prenegotiation: Phases and Functions." *International Journal* 44 (2): 237–253. doi: 10.2307/40202597.
- . 2001. "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments." *Global Review of Ethnopolitics* 1 (1): 8–18. doi: 10.1080/14718800108405087.
- Zartman, I. William 1995. "Dynamics and Constraints in Negotiations in Internal Conflicts." En *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, editado por I. William Zartman, 3–30. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Sitios web recomendados

- UN Peacemaker: <https://peacemaker.un.org/>
- Escola de Cultura de Pau: <https://escolapau.uab.cat/>
- Serie Accord de Conciliation Resources: <https://www.c-r.org/resource-type/accord>

Construcción de paz

Este capítulo se enfoca en la construcción de paz. Empieza con una discusión del concepto, destacando sus múltiples usos y proponiendo una definición del mismo como un proceso que busca encarar las raíces de los conflictos y puede desarrollarse en cualquier momento de una situación de conflicto. Así, se plantea que la construcción de paz, el mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz son tres procesos complementarios que permiten abordar conjuntamente los tres componentes del conflicto según Galtung (cf. capítulo 2): el comportamiento de las partes en disputa, sus actitudes y las contradicciones que subyacen al conflicto. Además, se considera que involucra a una variedad de actores que abarcan desde la población afectada por el conflicto hasta los actores internacionales y puede llevarse a cabo a múltiples niveles.

Con esta definición, pasamos a algunos de los modelos más influyentes en cuanto a construcción de paz: (1) la pirámide de John Paul Lederach que permite visualizar la participación de actores a diferentes niveles de una sociedad afectada por un conflicto en la construcción de paz, (2) el modelo anidado de Maire Dugan que permite diseñar estrategias de intervención focalizadas tanto en las necesidades inmediatas de la situación de conflicto como en los requerimientos estructurales de largo plazo y (3) los modelos de la telaraña y de la levadura crítica de Lederach que procuran explicar el rol de distintos actores en los procesos de

construcción de paz. Después de examinar estos modelos, discutimos acerca de las diferentes formas de paz que tienden a promover distintos actores cuando participan de los procesos de construcción de paz: la paz liberal, la paz comunitaria y la paz híbrida. Con esto, debatimos una de las cuestiones centrales en torno a la cual los académicos de los estudios de paz y conflictos han debatido en los últimos 15 años (cf. Mac Ginty 2019). En este debate académico, al igual que en las discusiones de políticas de construcción de paz en la práctica, juega un papel central la noción de “apropiación local”, que tratamos junto con la paz comunitaria.

1. Hacia una definición de la construcción de paz

Esta primera sección examina los diferentes usos del término “construcción de paz” e identifica las principales divergencias al respecto. A partir de ahí, intenta recoger una base común a las distintas definiciones del término para delimitarlo y así tener mayor claridad conceptual en las discusiones posteriores en este libro.

1.1. Múltiples definiciones

Distintas personas y organizaciones utilizan distintas definiciones de la “construcción de paz”. Michael Barnett et al. (2007), por ejemplo, analizaron el uso del concepto por parte de varios organismos internacionales y agencias de cooperación internacional y encontraron una amplitud de conceptualizaciones que corresponden a los diversos mandatos y visiones de estas organizaciones. Similarmente, autores como Lisa Schirch (2008), Charles Call y Susan Cook (2003), Charles Call y Elizabeth Cousens (2008), Angelika Rettberg (2013), Caroline Hartzell (2014) o Rafael Grasa (2018) hallan diferencias en cuanto al significado que autores y profesionales otorgan al término. La tabla 6.1 recoge estas principales diferencias.

El término “*peacebuilding*”, o “construcción de paz” en español, fue introducido por primera vez a inicios de los años setenta por Johan Galtung (cf. 1971), como un esfuerzo enfocado en la superación de las contradicciones (C) en una situación de conflicto¹. Tal como vimos en el capítulo 2, según Galtung (1976, 1971), el mantenimiento de la paz, el establecimiento de la paz y la construcción

1 Dicho esto, Galtung (1971) explicó que adoptó la terminología de la tríada “establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y construcción de paz” de la Academia Internacional de la Paz, de la cual se inspiró durante su participación en dos seminarios organizados por la Academia en 1970 y 1971.

Tabla 6.1. Espectro de significados del término “construcción de paz”

Definición restringida	Definición amplia
Aplicable en el periodo de posacuerdo.	Aplicable en todas las etapas de un conflicto.
Enfoque en el papel de los actores externos, en particular de los organismos internacionales.	Enfoque en el papel clave de los actores de la sociedad en conflicto, entre otros actores involucrados en la construcción de paz.
Enfoque en una serie de actividades de construcción de paz posconflicto, como la justicia transicional, el retorno y la rehabilitación de las poblaciones desarraigadas, el fortalecimiento de las instituciones estatales, etc.	Abarca una amplia gama de iniciativas que buscan abordar las raíces del conflicto.

Fuente: cuadro adaptado de la figura “Spectrums of Meaning in Peacebuilding Terminology” de Lisa Schirch (2008: 4)

de paz son tres aspectos complementarios que se refuerzan el uno al otro. Pueden ocurrir de manera preventiva antes de que un conflicto se vuelva violento, durante las hostilidades y después de la firma de acuerdos de paz para prevenir una reanudación de la violencia.

Sin embargo, no fue sino hasta los años 90 que el término adquirió relevancia en la política internacional, cuando el entonces secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, destacó la importancia de la construcción de paz posconflicto (“*postconflict peacebuilding*” en inglés o “consolidación de la paz” en español según la traducción oficial de la ONU) para los países que se estaban recuperando de un conflicto armado en *Un programa de paz* (Boutros-Ghali 1992; Ruiz 2004; Cockell 2000; Barnett et al. 2007; Hartzell 2014; Call y Cousens 2008). En el documento, Boutros-Ghali usó el término para referirse a un proceso posterior a la firma de un acuerdo de paz que tenía como propósito consolidar la paz. Si bien a veces el término “construcción de paz” (*peacebuilding*) sigue siendo utilizado en este sentido restrictivo, en el ámbito académico suele tener un sentido más amplio, como vamos a ver a continuación. De forma importante, a pesar del énfasis inicial en la etapa de posacuerdo, el propio secretario general de la ONU consideró que la construcción de paz también se podía aplicar de forma preventiva en el *Suplemento al programa de paz*, publicado tres años después de *Un programa de paz* (Boutros-Ghali 1995) y la práctica de la ONU

ha evolucionado en este sentido, como lo evidencian una declaración presidencial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001) y la variedad de situaciones tratadas por la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU.

1.2. *Una definición común*

Este libro intenta recoger una base común a las definiciones empleadas por académicos en el campo de los estudios de paz y conflictos para definir el término “construcción de paz”. Así, se define la construcción de paz como un proceso que se enfoca en las raíces del conflicto con el fin de transformar estructuras de violencia en estructuras de paz.

Por un lado, esta conceptualización es suficientemente precisa para que la construcción de paz no se vuelva todo lo posible en el ámbito de la transformación pacífica de los conflictos y llegue a abarcar el mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz, perdiendo así su especificidad. Con esta definición, podemos concebir el mantenimiento de la paz, el establecimiento de la paz y la construcción de paz como procesos complementarios para abordar los diferentes aspectos de una situación de conflicto, incluyendo los aspectos comportamentales y actitudinales (psicológicos) así como las contradicciones de fondo. En efecto, si se abordan las raíces del conflicto, es más probable que las partes cesen las acciones violentas. De igual forma, si se reducen o ponen fin a las hostilidades, es más probable que las relaciones entre grupos divididos por el conflicto mejoren. Si se mejoran estas relaciones, es más fácil abordar las raíces del conflicto. Y así funciona también de forma recíproca, por lo que los tres procesos se refuerzan entre sí. Por tanto, aunque es útil distinguir entre los tres enfoques desde un punto de vista analítico y estratégico, en la práctica observamos muchas iniciativas que combinan dos o tres de los enfoques. En el capítulo 4, por ejemplo, vimos cómo se combinan mantenimiento de la paz y construcción de paz en las operaciones de mantenimiento de paz multifuncionales que no solamente tratan de poner fin a la violencia directa mediante el despliegue de cascos azules entre los grupos beligerantes, sino también apoyar el fortalecimiento de instituciones estatales, como el sistema judicial o las autoridades electorales. Asimismo, en muchas iniciativas de construcción de paz, se requiere el diálogo para llegar a acuerdos, es decir el establecimiento de la paz, etc. Esto hace que, en la práctica, es común escuchar el término “construcción de paz” como paraguas para el conjunto de estas actividades, ya que no se puede dissociar tan fácilmente las que tienen un enfoque u otro. Aquí se procurará mantener claridad conceptual y restringir el uso del término “construcción de paz” a los procesos que buscan abordar las raíces estructurales de los conflictos.

Por otro lado, conceptualizar la construcción de paz de esta manera tiene la ventaja de ser menos restrictivo que considerar que el término solo se aplica a periodos de posacuerdo. En efecto, muchas de las actividades de construcción de paz que se desarrollan luego de la firma de un acuerdo de paz se pueden dar en otras etapas del conflicto, incluyendo de forma preventiva, como lo reconoció el propio Boutros Boutros-Ghali. En la etapa anterior a un conflicto armado, la construcción de paz se asemeja a la llamada “prevención de conflictos estructural” (o “prevención de conflictos profunda”), es decir el proceso mediante el cual se ataca las raíces de un conflicto para evitar que este escale, distinguiendo este proceso de la “prevención de conflictos ligera” (o “prevención de conflictos directa”) que consiste simplemente en evitar los enfrentamientos violentos entre las partes en disputa sin atacar las raíces del conflicto². Por ejemplo, si consideramos que la exclusión política es una raíz estructural del conflicto, la adopción de reformas para abrir el espacio político y permitir que todos los partidos políticos, cualquiera sea su ideología o base social, puedan competir en igualdad de condiciones sería una forma de construcción de paz o prevención estructural (Wallensteen 2019; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Durante un conflicto armado, la construcción de paz procura abordar el componente “C” del triángulo de Galtung, complementando a menudo el mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz para facilitar un posible cese de las hostilidades armadas. Mientras tanto, en la etapa posterior a la firma de un acuerdo de paz, la construcción de paz busca abordar las raíces estructurales del conflicto para fomentar una paz más duradera y evitar la recurrencia del conflicto armado. Cuando se usa en este sentido, con frecuencia se mantiene el calificativo “posconflicto”, aunque en este libro prefiero usar el término “construcción de paz posacuerdo”, puesto que la firma de un acuerdo de paz no equivale necesariamente al cese de un conflicto armado.

Finalmente, esta definición no considera que la construcción de paz deba ser llevada a cabo por algún tipo de actores en especial: tanto los actores locales como los actores externos pueden jugar un rol en el proceso³. Si bien la

- 2 Aquí se mencionan los términos más comunes en la literatura, pero, tal como se planteó en el capítulo 1, es más correcto hablar de “prevención de violencia” que de “prevención de conflictos”.
- 3 Dicho esto, la dicotomía entre “actores locales” y “actores externos” no es tan clara y tiene muchos matices. Para una discusión en torno a las diferentes identidades de los actores que intervienen en procesos de construcción de paz y una crítica de las divisiones simples entre “internos” y “externos” o “locales”, “nacionales” e “internacionales”, véase Kroeker (2020: 19–20).

población afectada por un conflicto armado tiene un papel central en este proceso (cf. Lederach 1998; Cockell 2000), los actores externos pueden apoyar la construcción de paz de diversas maneras y potenciar los esfuerzos de los actores locales.

2. Modelos de construcción de paz

Uno de los autores que más ha contribuido a la conceptualización de la construcción de paz y más ha enfatizado el uso de recursos locales es John Paul Lederach, quien publicó en 1997 el libro *Building Peace* que ofrece un marco conceptual integral para analizar este tipo de procesos. En su libro, plantea que la construcción de paz consiste en transformaciones en cuatro ámbitos interdependientes: personal, relacional, estructural y cultural. En el ámbito personal la paz se construye a través de transformaciones individuales por medio de cambios de percepciones y comportamientos. En el ámbito relacional se trata de (re)construir las relaciones sociales afectadas por los conflictos. Construir la paz también requiere cambios estructurales para reducir cualquier forma de violencia estructural y cambios culturales para transformar los patrones culturales que contribuyeron al conflicto, de manera a que la paz prevalega sobre la violencia (Lederach 1997: 82–83). Además, introduce varios modelos para conceptualizar el papel de los actores en la construcción de paz y la dimensión temporal de los procesos de construcción de paz, a los que nos tornamos ahora.

2.1. El modelo piramidal

Según Lederach (1998, 2000), en una sociedad dividida por un conflicto armado, las iniciativas de construcción de paz pueden llevarse a cabo a tres niveles de liderazgo, que se pueden visualizar en la figura 6.1 a continuación: desde el nivel 3 que tiene menor capacidad de incidencia hasta el nivel 1 que tiene mayor capacidad de incidencia.

Cada nivel de liderazgo tiene sus propias características y funciones específicas. Arriba están los líderes con mayor poder político y militar en una situación de conflicto, como los comandantes de grupos guerrilleros o los dirigentes políticos de una región o Estado. En la mayoría de los casos, están asociados con una de las partes en conflicto. Tienen mayor poder de decisión e influencia, y su presencia es indispensable en la negociación de temas clave del conflicto, como ceses al fuego o reformas institucionales. No obstante, estos líderes suelen tener



Figura 6.1. Modelo piramidal de John Paul Lederach (1997)

Fuente: figura basada en figura 2 en Lederach (1998: 66)

un margen limitado de acción, al estar en la luz pública. Cuando adoptan posiciones públicas, luego se les dificulta cambiar de postura. En especial, cualquier concesión que hagan a sus oponentes puede afectar su reputación. Walter (2009) menciona, por ejemplo, que, si los Gobiernos hacen concesiones a movimientos insurgentes, pueden incentivar a otros grupos que los desafían a hacer demandas similares. Igualmente, los dirigentes de un grupo guerrillero frecuentemente están bajo presión de parte de sus seguidores y no pueden renegar sus principales demandas de transformaciones sociales, económicas y políticas. Caso contrario, perderían apoyo.

Los líderes intermedios son personas que gozan del respeto de la población y tienen muchos seguidores en su localidad o en su sector social, pero tienen menos poder de decisión que los líderes de arriba. Los dirigentes religiosos, líderes regionales o periodistas famosos son algunos ejemplos. En general, estos líderes

tienen una posición menos intransigente con respecto al conflicto que los altos dirigentes y tienden a tener relaciones con actores más allá de las divisiones del conflicto. Además, conocen bien el conflicto y están conectados con los dirigentes de arriba y abajo, por lo que están en una posición idónea para fomentar un diálogo entre las partes en conflicto y movilizar a ciertos grupos de la población en pro de la paz.

Abajo de la pirámide se encuentran los líderes comunitarios que representan al grupo poblacional más directamente afectado por la guerra y a menudo el que más interés tiene en encontrar una salida pacífica para aliviar su sufrimiento y satisfacer sus necesidades básicas. Estos líderes tienen menos capacidad de influencia, pero conocen y viven la situación de conflicto armado de más cerca que los líderes de los niveles superiores. Por lo tanto, pueden desempeñar un papel clave en los esfuerzos para reparar el tejido social y arraigar el proceso de construcción de paz en la población local (Lederach 1998).

Varios autores concuerdan que, para tener éxito, la construcción de paz debe involucrar a actores en los tres niveles, ya que estos se complementan. Si bien es necesario que los altos dirigentes, con su capacidad de incidencia, tomen decisiones para poner fin a la violencia y emprender reformas, la implementación de estas depende, en gran medida, del compromiso de las bases con estos objetivos. Por ejemplo, aunque los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes se acuerdan principalmente en una mesa de negociación al más alto nivel, es difícil concebir una reintegración exitosa de excombatientes sin involucrar a las comunidades receptoras en el proceso (cf. capítulo 8). Recíprocamente, las iniciativas comunitarias de construcción de paz frecuentemente están influenciadas por dinámicas a nivel regional o nacional y requieren el respaldo de los escalones superiores. En cuanto al nivel intermedio, actúa como puente entre los niveles de abajo y arriba y puede ayudar a trascender las divisiones del conflicto (Lederach 1998, 2000). Por ello, Rupesinghe y Anderlini plantean que los actores intermedios desempeñan un papel clave “en la construcción de consensos y la expansión de espacios de diálogo entre grupos por diferentes lados del conflicto [. . .]. Su papel es asegurar que, por una parte, el contenido de las negociaciones de paz sea entendido y aceptado por los ciudadanos y que, por otra parte, las voces de los ciudadanos sean oídas a los niveles más altos” (Rupesinghe y Anderlini 1998: 124).

Lederach (1998, 2000) identificó tres maneras de construir la paz según el nivel de liderazgo que impulse el proceso. La primera es de arriba hacia abajo; es decir que la construcción de paz va de los dirigentes nacionales hasta las bases,

siguiendo estructuras jerárquicas de poder. Si bien reconoce la capacidad de incidencia significativa de los líderes de alto nivel, al igual que otros autores, critica este enfoque en la medida en que ciertos sectores de la población no tienen representación en el plano nacional y, por consiguiente, están excluidos del proceso. Además, al relegar a los actores comunitarios e intermedios como espectadores, este enfoque puede causar sentimientos de impotencia y apatía y “distanciar a la gente del proceso de paz, reduciendo su fe en la posibilidad de alcanzar la paz” (Brand-Jacobsen 2002: 255). La segunda es de abajo hasta arriba. Los partidarios de este enfoque afirman que las iniciativas comunitarias pueden catalizar cambios sociales. Kimberly Maynard sostiene, por ejemplo:

Unas actividades exitosas a nivel de las bases [...] pueden ayudar a fortalecer los vínculos comunitarios y la independencia de la comunidad, prevenir nuevos brotes de violencia, aumentar la comunicación y construir una estructura social incluyente. Esto puede crear un mayor potencial para la sociedad civil y la democracia y sentar las bases para futuras planificaciones de desarrollo. Finalmente, estos programas pueden sostener los acuerdos de paz y la rehabilitación política a nivel nacional, reforzando la voluntad de paz (Maynard 1997: 222).

Sin embargo, este enfoque también tiene limitantes en la práctica porque las iniciativas comunitarias suelen carecer de infraestructura y recursos (Ryan 1995). Efectivamente, los esfuerzos de construcción de paz a nivel de base, a menudo, no están articulados y dependen del apoyo de los donantes. Una estrategia integral de construcción de paz a este nivel requiere coordinación, lo que es difícil porque muchas organizaciones locales compiten por recursos (Pearce 1999; McDonald 1998).

Para Lederach, la manera más fructífera de construir la paz es la tercera, es decir la que emana de los líderes intermedios como catalizadores del proceso. En general, estos actores tienen acceso a más recursos que sus contrapartes a nivel comunitario y tienen una visión más holística de la construcción de paz. Están vinculados con los otros niveles de liderazgo y su red a menudo trasciende las divisiones del conflicto. Por lo tanto, pueden desarrollar relaciones horizontalmente con diferentes grupos de la sociedad y verticalmente a diferentes niveles de la sociedad, sirviendo de puentes entre estos grupos y niveles –esto es lo que se llama la integración horizontal y vertical en un proceso de construcción de paz (Lederach 1998, 1999, 2000). En efecto, su posición intermedia es estratégica y les otorga un papel central en el establecimiento de infraestructuras para la paz, definidas como “una red dinámica de estructuras o mecanismos de construcción

de paz interdependientes que atraviesan las divisiones y niveles de la sociedad” (Mouly 2013: 49–50).

La clasificación introducida por Lederach es útil para analizar los aportes de diferentes tipos de actores a los procesos de construcción de paz. De la misma manera en que se ha estudiado el papel específico de las elites en las transformaciones sociales y políticas, es interesante analizar el papel de los líderes de una sociedad en conflicto en la construcción de paz. Sin embargo, el uso de criterios de distintas naturalezas para distinguir entre líderes de alto nivel, intermedios y de base no permite discernir claramente entre cada categoría. Por ejemplo, no se sabe si hay que diferenciarlos según el origen de su poder (militar, político, religioso u otro) o su esfera de influencia (toda la población afectada por el conflicto armado, algunos sectores de esta población o miembros de una pequeña comunidad). Tampoco está claro si el modelo piramidal se aplica solamente a la población afectada por un conflicto armado o incluye a actores internacionales también. Efectivamente, mientras el autor sugiere que el modelo solo se refiere a la población afectada por un conflicto armado, en su figura de la pirámide aparece una distinción entre ONG (a nivel intermedio) y ONG autóctonas (a nivel de base), que podría significar que las primeras son foráneas. Aunque Lederach da ejemplos de líderes de cada categoría, no indica cómo identificarlos precisamente. Es el caso en particular de los líderes intermedios que son clave en este modelo. Estas ambigüedades para delimitar las tres categorías de liderazgo han producido diferentes interpretaciones del modelo. Por lo tanto, se debe considerar esta clasificación más como un instrumento heurístico que ayuda a analizar el papel de diferentes tipos de actores en un proceso de construcción de paz que una tipología ideal de líderes en una sociedad en conflicto.

Además, no se puede asumir que ciertos tipos de líderes ejercen el mismo papel en todas las situaciones de conflicto. Los líderes religiosos, por ejemplo, no tienen la misma influencia en todas las sociedades. De modo similar, las capacidades de los líderes intermedios para construir la paz dependen del contexto en que se encuentran. Por ejemplo, en países gobernados por regímenes represivos, pueden tener un margen de acción más restringido. Finalmente, es importante no idealizar a los líderes intermedios y recordar que, al igual que sus contrapartes de arriba y abajo, están inmersos en ciertas formas de violencia cultural y estructural y difícilmente pueden evitar reproducirlas. Estas limitaciones pueden explicar por qué Lederach mismo empezó a cuestionar este modelo piramidal inicial y lo modificó para darle mayor fluidez y dinamismo posteriormente (véase figura 6.2). También introdujo nuevos modelos, que se explicarán en la sección 2.3 más abajo.



Figura 6.2. Modelo piramidal revisado

Fuente: Lederach (2007: 124)

2.2. El modelo anidado de Maire Dugan

Otra dimensión del marco conceptual propuesto por Lederach es la temporal. Así Lederach (1998) plantea que, en un proceso de construcción de paz, es necesario conciliar las necesidades inmediatas, como el cese de la violencia directa, y las necesidades de largo plazo, como las transformaciones estructurales y culturales necesarias para abordar las raíces de los conflictos. Raimo Väyrynen (1999) sostiene que, si no se pone límites a la construcción de paz, esta puede volverse un instrumento para cambios radicales en la sociedad y desviar la atención de la necesidad urgente de reducir la violencia directa. Por otro lado, no puede haber paz duradera sin transformar las estructuras sociales y los patrones culturales que subyacen a los conflictos. Para superar este dilema, Lederach (1998) sugiere abordar las necesidades de paz más apremiantes sin perder de vista las reformas estructurales y cambios culturales requeridos. Un elemento clave de su marco conceptual, en relación con esta dimensión temporal, es el paradigma anidado de Maire Dugan, según el cual las acciones a nivel de subsistema, es decir las que sirven de puente entre cuestiones inmediatas y estructurales, ofrecen mayores potencialidades para la construcción de paz (Dugan citada en Lederach 1997). El

modelo anidado tiene cuatro dimensiones: tema (*issue*), relaciones (*relationship*), subsistema (*subsystem*) y sistema (*system*), que se pueden visualizar en la figura 6.3.

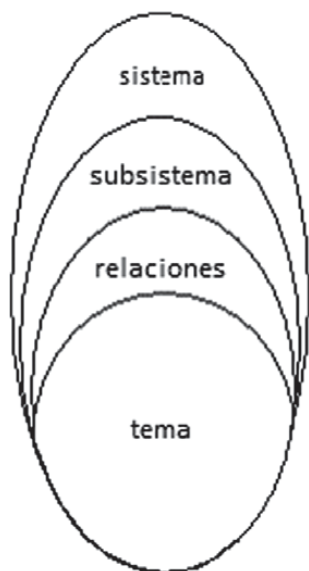


Figura 6.3. Modelo anidado de Maire Dugan

Fuente: figura basada en figura 3 en Lederach (1998: 85)

Dugan explica su modelo a partir del ejemplo de una pelea entre un grupo de niños de cierto grupo étnico y un grupo de niños de otro grupo étnico en una escuela. Si nos enfocamos en el tema del conflicto (*tema*), como suelen hacerlo los estudios de conflicto, examinamos cuál es el tema que causó la pelea, por ejemplo un insulto, y lo abordamos. Si damos un paso más, como algunos de los académicos pertenecientes a esta corriente que tienen enfoques más transformativos, nos centramos en la relación entre los dos grupos de niños (*relaciones*) y tratamos de mejorarla. Así, por ejemplo, se podría trabajar con los niños para reducir los prejuicios que causan esta mala relación. En cuanto a los estudios de paz, consideran que el conflicto es sintomático de las relaciones desiguales de poder entre grupos étnicos y la discriminación étnica (*sistema*).

Así los estudios de conflicto ayudan a parar la pelea y bajar las tensiones en torno al problema inmediato (p. ej. insulto), pero a menudo no encaran las raíces de fondo, lo que hace que otro conflicto pueda surgir a futuro. En cuanto a los estudios de paz, abordan las raíces de fondo, pero no hacen mucho para detener

el conflicto a corto plazo y reparar las relaciones entre ambos grupos de niños que se han visto afectadas por la pelea. Por ello, Dugan añade un cuarto nivel (*subsistema*) en el cual se abordan las necesidades inmediatas de esta situación de conflicto en el marco del sistema que dio origen al conflicto. Este nivel de subsistema permite conectar los tres otros niveles. Por ejemplo, a este nivel se puede transversalizar el respeto y la igualdad entre grupos étnicos en todas las actividades educativas para reducir los prejuicios entre diferentes grupos étnicos en la escuela (véase cuadro 6.1).

Este modelo, por consiguiente, subraya la importancia de abordar los conflictos armados en sus distintas dimensiones, incluyendo las más inmediatas y las más profundas. Así, frente a las críticas de algunos académicos por no tomar suficientemente en cuenta el contexto global que incide en las situaciones de conflicto

Cuadro 6.1. Ejemplo de aplicación del paradigma anidado en un conflicto en el ámbito escolar

Un día, en un colegio privado de Estados Unidos que tenía valores e ideas claras sobre la educación, se produjo un incidente en el 4.º grado de primaria: un grupo de niños acosó a una niña por el tipo de cabello que tenía. El colegio ofrecía becas a jóvenes, principalmente de minorías étnicas, que no podían costear el ingreso a esta institución. Había una tensión discreta pero constante entre los niños de familias afluentes y los de estratos económicos más bajos, como esta niña, que mayoritariamente eran de minorías étnicas. Entonces, cuando la administración se enteró de la situación, anunció a todas las clases desde el nivel preescolar hasta el 6.º grado de primaria que había un problema entre algunos niños en relación con los tipos de cabello que tenían y que por eso el siguiente mes iban a dedicarse, a lo largo y ancho de la institución, a investigar acerca del cabello para comprenderlo mejor. Entonces, en cada clase y materia, los maestros elaboraron una unidad de estudio relacionada al cabello. En física probaron las resistencias y la refracción de luz. En biología estudiaron las cualidades heredadas y los motivos de las diferentes formas de cabello. En arte investigaron estilos de peinados. En matemáticas calcularon la cantidad de cabellos en una cabeza. En las clases de inglés buscaron pasajes sobre el cabello en la literatura y escribieron poemas sobre el cabello, pero no sobre el que se parecía al que ellos tenían. Fue un proyecto multifacético que proporcionó a todos los alumnos y maestros la posibilidad de hablar sobre el tema con más soltura, ayudó a reducir las tensiones y evitó el surgimiento de nuevos conflictos en torno al tema.

Fuente: Este ejemplo se basa en una historia real narrada por una participante en un taller que facilité en México (comunicación personal con Lorena Guss, 2013).

armado a nivel local (p. ej. Bendaña 1996), Lederach sostiene que es más factible y productivo encarar las expresiones locales de los problemas internacionales mediante iniciativas a nivel de subsistema. En sus palabras,

No podemos abordar estos problemas [macroscópicos] exclusivamente desde el santuario del debate intelectual y de las declaraciones políticas internacionales, que a menudo carecen de poder. Debemos desarrollar iniciativas y programas concretos para tratar estos temas en relación con las situaciones inmediatas derivadas de los mismos (Lederach 1997: 183).

Así, según el autor, mientras actores a nivel global pueden intentar cambiar las políticas impulsadas por la llamada “comunidad internacional” que dificultan los procesos de construcción de paz, los actores a nivel local pueden incidir en la implementación de estas políticas en la situación de conflicto (Lederach 1998).

2.3. *Modelos de la telaraña y de la levadura crítica*

En su segunda obra notable después de *Construyendo la paz*, que se llama *La imaginación moral*, Lederach (2007) introdujo el modelo de la telaraña para llamar la atención sobre la importancia de tomar en cuenta las relaciones entre los actores en cualquier estrategia de construcción de paz (cf. figura 6.4). En este libro reconoce que el modelo piramidal, si bien ha sido influyente, no refleja de manera adecuada la importancia de las relaciones entre actores en un proceso de construcción de paz. Hace una analogía entre construir la paz y tejer telarañas, argumentando que construir la paz requiere identificar “puntos de anclaje estratégicos que vinculen [. . .] [grupos de personas], procesos y lugares geográficos” que puedan generar y sostener cambios (Lederach 2007: 130). En este último el énfasis ya no está en el grado de influencia de quienes impulsan un proceso de construcción de paz sino en su ubicación en una red de relaciones sociales. Quienes juegan un papel más estratégico son quienes tienen más conexiones con diversos niveles y sectores de la sociedad. Adicionalmente, la nueva metáfora plasma mejor la capacidad de adaptación que deben tener los esfuerzos para contribuir a procesos de construcción de paz en constante evolución.

Uno de los ejemplos citados por Lederach que ilustra este punto es el de las mujeres de distintos clanes de la región conflictiva de Wajir en el noreste de Kenia. A inicios de los años noventa, cuando la región estaba azotada por una ola de violencia que condujo al Gobierno a declarar el estado de emergencia en el área, algunas mujeres, cansadas de la violencia y preocupadas por las vidas de sus hijos, decidieron juntarse y usar sus conexiones con ancianos y otros actores clave

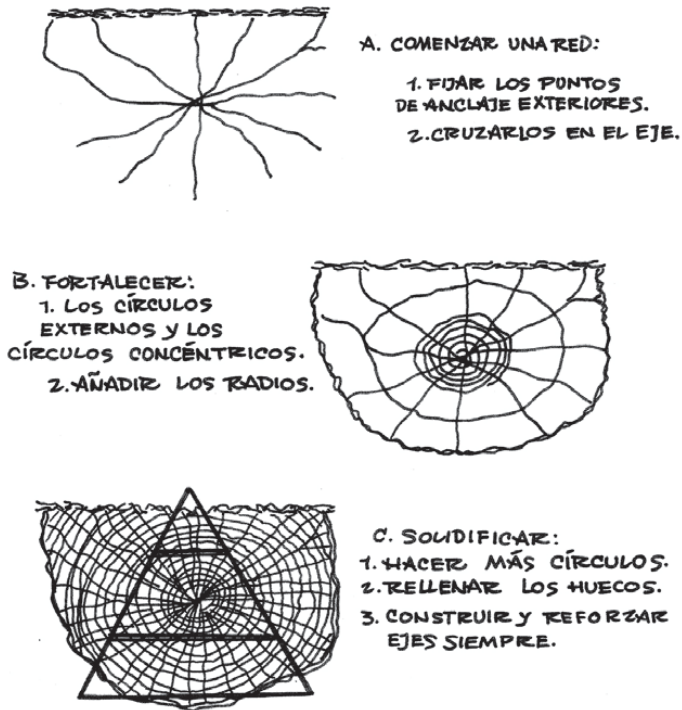


Figura 6.4. Modelo de la telaraña

Fuente: Lederach (2007: 128)

en sus clanes respectivos para confrontar esta situación. Lograron convocar una reunión de ancianos de todos los clanes de la región con el propósito de platicar acerca de la situación de violencia. A raíz de este diálogo, los ancianos decidieron unirse para poner fin a la violencia y conformar el consejo de ancianos para la paz, el cual empezó a conversar con los combatientes de distintos bandos para convencerlos de dejar las armas. Luego, las mujeres se pusieron en contacto con instituciones gubernamentales y parlamentarios a nivel nacional para conseguir respaldo para la iniciativa y dichas instancias se comprometieron en apoyar el proceso. Las mujeres y los ancianos también hablaron con jóvenes para disuadirlos de participar en bandos armados y se decidió conformar la organización “Jóvenes para la paz”. Al darse cuenta de que el desempleo era una de las principales razones por las cuales los jóvenes se involucraban en la lucha armada, se pusieron en contacto con el sector privado para encontrar maneras de ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes. A raíz de estas iniciativas se conformó el comité de paz

y desarrollo de Wajir, compuesto por mujeres, ancianos, jóvenes, representantes del sector privado y religiosos, que empezó a coordinar esfuerzos impulsados por estos distintos grupos con el objetivo de promover la paz en la región (Lederach 2007; Chopra 2009). Así, las mujeres de Wajir fueron tejiendo una telaraña con distintos actores de la sociedad, la cual poco a poco se fue fortaleciendo y expandiendo para construir paz en la región.

Lederach además introdujo la metáfora de la levadura crítica para destacar la importancia de un pequeño núcleo de personas estratégicamente conectadas para catalizar un proceso de construcción de paz. Así, según él, estos procesos no requieren abarcar a un gran número de personas, procesos y/o localidades para tomar impulso, sino involucrar a personas, procesos y/o localidades clave que estén conectadas estratégicamente y tengan el potencial de desencadenar dinámicas de construcción de paz más amplias. Este modelo hace énfasis en la agencia y considera que los movimientos sociales que generan procesos de cambio a favor de la paz no necesitan alcanzar una masa crítica, es decir un cierto número de personas, para ser exitosos. Necesitan involucrar a actores clave, conectados de manera estratégica, que lleguen a conformar una plataforma social que impulse y sostenga los procesos de construcción de paz (Lederach 2007). Tanto la telaraña como la levadura crítica son dinámicas; es decir, no se habla de una red estática de personas, sino de una red en constante evolución.

3. Paz liberal, paz comunitaria, apropiación local y paz híbrida

Lederach, Timothy Donais, Séverine Autesserre y muchos otros han enfatizado la necesidad de tomar en cuenta a los actores locales, con sus perspectivas y recursos, en los procesos de construcción de paz y la importancia de la apropiación local de estos procesos. A la par, se ha desarrollado una crítica de los modelos de construcción de paz impuestos desde afuera y, más recientemente, se ha introducido el concepto de hibridez para describir mejor los procesos de construcción de paz que resultan de la interacción entre actores externos (a menudo internacionales, pero también a veces nacionales) y locales. En esta sección, paso revista a estas discusiones. Empiezo por introducir los conceptos de “paz liberal”, “paz comunitaria” y “apropiación local”, sus características y los debates al respecto. Esto sirve de antesala para discutir el concepto de “paz híbrida” que se refiere al tipo de paz que resulta de las interacciones entre actores distintos en los procesos de construcción de paz.

3.1. Paz liberal

Mientras algunos autores han alabado las intervenciones de construcción de paz basadas en las normas liberales (p. ej. Doyle 2005; Peceny y Stanley 2001), un número creciente de autores, como Roland Paris (p. ej. 2004), Mark Duffield (p. ej. 2001, 2007), Michael Pugh (p. ej. 2020, 2013), Oliver Richmond (p. ej. 2011), Roger Mac Ginty (p. ej. 2011b) o David Chandler (p. ej. 2015), han criticado el modelo liberal de construcción de paz que subyace las intervenciones internacionales en situaciones de conflicto armado, incluyendo las operaciones de mantenimiento de la paz y el trabajo de organismos internacionales en situaciones de posacuerdo. Si bien estos últimos autores reconocen que no todas las intervenciones externas son iguales y algunas son más impositivas que otras, identifican lineamientos comunes entre ellas desde los años 90. En particular, estas intervenciones hacen uso de una retórica liberal, por lo que muchos académicos se refieren al modelo de paz que promueven estos actores con el nombre de “paz liberal” y a la agenda de los actores externos que impulsan este modelo como “agenda liberal” (cf. Mac Ginty 2011b: 21–22).

Este tipo de agenda se inspira de una concepción occidental del Estado y es promovida principalmente por Estados considerados como democracias liberales y organismos internacionales. Entre sus fundamentos se encuentran “principios y prácticas de derechos y responsabilidades individuales en un contexto de igualdad de oportunidad, estado de derecho, libertad de expresión y asociación, una economía principalmente de mercado y gobiernos escogidos mediante elecciones multipartidistas libres” (Herring 2008: 50; Castaño 2013; Lidén, Mac Ginty y Richmond 2009; Boege 2020; Mac Ginty 2011a, 2011b; Donais 2011). Dicho esto, el término “liberalismo” es ambiguo y hay amplias variaciones en cuanto a lo que los autores entienden por el término y la aplicación del modelo de “paz liberal” (p. ej. Chandler 2011; Paris 2010). Por ello, mientras algunos autores critican el modelo en sí abogando por una “paz posliberal” (p. ej. Richmond 2011), otros sostienen que la perspectiva liberal en sí no debe ser rechazada y que los problemas radican en su aplicación (p. ej. Paris 2010). Chandler (2011), en particular, alerta que en la práctica el modelo que se ha implementado —es decir, el de la llamada “paz liberal”— no ha buscado reproducir la figura del Estado liberal en el sentido de un Estado que “tenga autodeterminación y autonomía política”, sino construir Estados con una soberanía reducida. Es así como las intervenciones actuales han tendido a promover un “Estado pequeño”, con pocas atribuciones en términos de regulación y un rol importante del sector privado y de la sociedad civil, la cual suele ser considerada más eficiente que el Estado y puede ejercer

cierto control sobre el actuar del Estado (Barnett et al. 2007; Boege 2020; Mac Ginty 2011a; Donais 2011).

Generalmente, los críticos de la paz liberal plantean algunos de los argumentos siguientes:

- (i) Los actores que promueven la paz liberal aplican un modelo basado en la experiencia del Norte global de forma acrítica, sin considerar el contexto en el que se aplica, es decir sin tomar en cuenta a las comunidades, sus culturas e identidades, y sus potenciales efectos negativos.
- (ii) Esta perspectiva tiende a reflejar los intereses de los actores más poderosos tanto a nivel internacional como en la sociedad concernida y perpetuar las relaciones de poder existentes.
- (iii) El modelo de paz liberal promueve una economía neoliberal, que fomenta disparidades que acentúan la conflictividad existente o generan nuevas fuentes de conflicto.
- (iv) El modelo de paz liberal se enfoca en los derechos individuales al detrimento de los derechos colectivos (Lidén, Mac Ginty y Richmond 2009; Mac Ginty 2011b; Selby 2008; Donais 2011; Chandler 2011; Autesserre 2014).

La primera crítica se refiere al hecho de que muchos actores internacionales consideran que el modelo de democracia liberal que prevalece en países occidentales ofrece mayores posibilidades de paz y puede ser trasladado tal cual a países afectados por un conflicto armado, por lo que buscan aplicar la misma receta. Estos actores están convencidos de que las soluciones que han sido comprobadas en el Norte global deben ser aplicadas de la misma manera en países del Sur global para ayudarles a “resolver sus problemas”. Así, según Donais (2011: 66), “demasiado a menudo, los actores externos toman por descontado su propia legitimidad y la de sus programas sin considerar seriamente el grado en que, para los actores locales, la legitimidad debe estar enraizada en su propia historia y cultura política”. El resultado es que estos actores tienden a ignorar las estructuras, culturas y prácticas sociales existentes a nivel local y, en la práctica, la construcción de paz se parece más a un “ejercicio conducido externamente” que un proceso endógeno (Donais 2011: 48; Brigg 2010; Castaño 2013). Dicho esto, como se discutirá en la sección 3.3, a pesar de sus considerables capacidades materiales, los actores externos difícilmente pueden imponer su voluntad sobre los actores locales, quienes pueden distorsionar este modelo de paz liberal con sus prácticas, lo que conlleva un proceso de hibridación (Mac Ginty 2011b; Boege 2020).

En cuanto a la segunda crítica, varios autores sostienen que la llamada “comunidad internacional” representa principalmente a los Estados más poderosos del sistema internacional, quienes inciden en los procesos de construcción de paz en sociedades afectadas por un conflicto armado a través de sus recursos materiales o su poder de toma de decisión en espacios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aun cuando espacios como la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas constituyen espacios más democráticos que el Consejo de Seguridad y otorgan un papel más importante a países del Sur global, no dejan de ser permeados por las relaciones de poder a nivel global. En el terreno, igualmente, los actores de la paz liberal, al tener mayores recursos materiales, pueden influir en los actores locales y moldear sus decisiones. Estos actores suelen apoyar la construcción de un Estado liberal, dejando de lado las prácticas consuetudinarias que menoscaban el poder del Estado. Además, tienden a preferir socios que hablan su mismo lenguaje y que muchas veces constituyen élites en las sociedades afectadas por un conflicto armado (Mac Ginty 2011b; Autesserre 2014; Richmond 2015; Özerdem y Lee 2015).

La tercera crítica –que Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016) llaman la “crítica desde la economía política internacional” (*international political economy critique*)– es la que probablemente más atención ha recibido. Esta crítica tiene varias aristas. Uno de sus principales cuestionamientos gira en torno al pensamiento liberal dominante de acuerdo con el cual el desarrollo económico en países que han sufrido de un conflicto armado favorece la construcción de paz. Desde esta perspectiva, si las poblaciones locales tienen suficientes incentivos económicos para vivir en paz, no harán la guerra. Por eso, la ayuda internacional a países que emergen de un conflicto armado ha puesto énfasis en fomentar el desarrollo económico. Sin embargo, la situación de países, como Colombia, que tienen un nivel de desarrollo económico bueno en relación con otros países de su región, pero tienen muchas disparidades y no logran poner fin a sus conflictos armados, contradice este razonamiento (Selby 2008).

Peor aún, las críticas desde la economía política internacional contienden que este énfasis en el desarrollo económico como “solución” a los conflictos armados ha ido ligado a la promoción de un modelo económico neoliberal en países que emergen de una situación de conflicto armado, con efectos desestabilizadores. En efecto, se argumenta que este enfoque promueve una competición entre actores a nivel local y tiende a ensanchar las brechas socioeconómicas, si no es acompañado de un Estado de bienestar que trate de paliar las distorsiones causadas por una economía de mercado. Además, su aplicación a menudo no toma suficientemente en cuenta las particularidades locales y exagera los conflictos al concentrar la

ayuda en las capitales, reforzar las estructuras de poder a nivel local y distorsionar las economías locales (Paris 2004, 2010; Woodward 2002). Se menciona que en Nicaragua y El Salvador, por ejemplo, las medidas económicas adoptadas en los noventa durante la posguerra acentuaron las desigualdades socioeconómicas, que fueron unas de las principales raíces de estos conflictos armados (Paris 2001, 2010). Algunos autores inclusive hallan evidencias de que los Estados que implementan políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional tienen más probabilidades de tener un conflicto armado, lo que levanta serias dudas sobre la aplicación de políticas económicas neoliberales en este tipo de contextos (Hartzell 2014).

Además, los agentes de la paz liberal que promueven este modelo tienden a apoyarse en el sector privado y la sociedad civil para suplir las carencias del Estado, lo que puede tener efectos adversos a largo plazo. En efecto, en vez de apoyar la construcción o el fortalecimiento de las capacidades del Estado para proveer servicios básicos, como salud y educación, y cubrir a toda la población a costos menores, solo ofrecen un paliativo que puede debilitar aún más a los sistemas estatales de provisión de servicios básicos. Asimismo, los servicios prestados de manera privada suelen tener costos más altos y calidades variables, lo que genera desigualdades en la cobertura y puede fomentar agravios, convirtiéndose en fuente de conflicto. En particular, en contextos de posguerra es frecuente que los organismos internacionales apoyen la economía local a través de microcréditos, al considerar que estos son la mejor opción inmediata para ayudar a la población local a salir de la pobreza. Sin embargo, esta estrategia no siempre funciona, como lo demuestra el ejemplo de los microcréditos ofrecidos por el Banco Mundial para la producción de leche en Bosnia Herzegovina citado por Milford Bateman (2008). Después de la firma de la paz en ese país, el Banco Mundial financió un proyecto de microcréditos para que miles de personas pobres pudieran comprar una o dos vacas para obtener ingresos de la producción de leche. Rápidamente, se saturó ese sector productivo y el exceso de producción hizo que cayera el precio de la leche, lo que redujo la rentabilidad del negocio y debilitó a muchos negocios existentes que podrían haber sido exitosos. En vez de establecerse negocios rentables y eficientes que, a la larga, hubiesen podido ser una valiosa fuente de empleos, se crearon una multitud de pequeños negocios insostenibles. Una evaluación realizada en 2005 indicó que 30 % de los negocios creados en Bosnia Herzegovina gracias a microcréditos ofrecidos por el Banco Mundial desde 2001 habían fracasado en menos de dos años (Bateman 2008).

El modelo de la paz liberal además asume que, al liberalizarse las economías y al aumentar los intercambios comerciales entre Estados, se generan

interdependencias y se reduce la posibilidad de guerras interestatales. Citando a menudo la Unión Europea como ejemplo, quienes comparten estas ideas consideran la integración económica como un ideal para garantizar relaciones pacíficas entre Estados. Desde esta perspectiva, el ingreso de países de los Balcanes a la Unión Europea ha sido concebido como parte de los procesos de paz en la región. De la misma manera, se ha considerado el fortalecimiento de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y la construcción de un gasoducto entre India y Pakistán como medidas que propician la paz entre los dos países. Sin embargo, esta relación entre el incremento de intercambios comerciales entre países y mayores posibilidades de paz entre estos países también es difícil de demostrar en la práctica. Por ejemplo, uno de los períodos de mayor liberalización en Israel, 2001–2003, coincidió con crecientes tensiones con Palestina y con el estancamiento del proceso de paz entre Israel y los países árabes (Selby 2008; Paris 2004; Willett 2008).

En cuanto a la cuarta crítica (probablemente la menos desarrollada todavía), algunos autores plantean que el modelo de paz liberal prioriza los derechos individuales al detrimento de los derechos colectivos. Así, por ejemplo, en el caso de Guatemala, según Roddy Brett, no se dio la misma importancia a los derechos colectivos de la población indígena que a sus derechos individuales y estos primeros fueron gradualmente puestos a un lado. Si bien la agenda de paz liberal abrió inicialmente un espacio que el movimiento indígena aprovechó para reclamar sus derechos, no permitió que se institucionalizaran derechos colectivos clave “en relación con el control y la distribución de tierras, y la autonomía política y territorial indígena” (Brett 2013: 237). De forma parecida, en Kosovo, la comunidad internacional equiparó la construcción de paz con la construcción de un Estado democrático liberal, haciendo hincapié en el reconocimiento de los derechos humanos individuales y dejando de lado los derechos colectivos, con el riesgo de fomentar nuevos focos de conflicto entre grupos étnicos (Guerrero 2014). Similarmente, Raffaele Marchetti y Nathalie Tocci (2015) afirman que la Unión europea y las ONG internacionales que esta ha apoyado en situaciones de conflicto armado y posacuerdo han privilegiado la promoción de derechos individuales sobre derechos colectivos, lo que les ha distanciado de las preocupaciones de las comunidades locales, puesto que muchas de ellas abogan por derechos colectivos como la autodeterminación.

3.2. *Paz comunitaria y apropiación local*

Al otro lado del espectro, se encuentra lo que podríamos llamar la “paz comunitaria” (cf. Donais 2011). Esta paz, a diferencia de la paz liberal, no sigue un patrón; depende del contexto y está arraigada en el mismo, en la cultura y las prácticas locales. Esta paz la promueven y construyen los actores locales en una sociedad afectada por un conflicto armado. No obstante, se pueden identificar algunas características que distinguen la paz comunitaria de su contraparte liberal. Primero, las formas de paz comunitaria se construyen a partir de recursos locales (como, por ejemplo, el principio tradicional del Ubuntu en Sudáfrica que enfatiza la interconexión entre todos los seres humanos) y están acordes a las normas locales, lo que las hace más cercanas a la población y más legítimas. Segundo, estas formas de paz atribuyen un rol central a las estructuras de toma de decisión de las comunidades y sus autoridades. Tercero, enfatizan las relaciones entre los distintos actores de una situación de conflicto armado, quienes tienen que convivir a largo plazo. Cuarto, a menudo se basan en tradiciones orales, que chocan con la visión tecnocrática de los actores externos, quienes privilegian la eficiencia sobre los procesos deliberativos (Mac Ginty 2011b, 2010; Chopra 2009).

Según Donais (2011: 51), los proponentes de una perspectiva comunitaria de paz recalcan “el derecho de las sociedades a realizar sus propias elecciones, independientemente del grado en el que estas se correspondan con normas internacionales emergentes”. Varios autores argumentan que esta paz es más legítima y sostenible porque es promovida y aceptada por los actores locales, quienes en última instancia son quienes van a vivir con esta paz a largo plazo, cuando los actores internacionales ya no estén presentes (p. ej. Donais 2011, 2015; Lederach 1998). En particular, las iniciativas locales de paz están alineadas con la cultura y las normas locales, lo que facilita su apropiación por parte de la población. Autores como Lederach (1998), con su modelo “elicitivo” de la construcción de paz, Landon Hancock (2016), con su conceptualización de la agencia como una necesidad básica humana de la población afectada por un conflicto armado, Timothy Donais (2011, 2015), Béatrice Pouligny (2009) o Séverine Autesserre (2014) destacan la importancia de esta apropiación (*ownership*) de los procesos de construcción de paz por parte de la población local, ya que en última instancia es esta misma que soporta las consecuencias.

Sin embargo, muchos reconocen que la aplicación del principio de apropiación local presenta desafíos. Aunque los organismos internacionales están prestando una atención creciente a las formas locales de construcción de paz y el término de apropiación local se ha vuelto muy común entre los profesionales que

trabajan en el campo de la construcción de paz⁴, su puesta en práctica muestra que no hay un consenso sobre cómo se debe implementar y en muchos casos su supuesta aplicación no permite a la población local ser agente de procesos clave de construcción de paz. Primero, los esfuerzos de muchos actores internacionales por devolver el poder y la responsabilidad a los actores locales en la construcción de paz han sido superficiales y no han pasado de la retórica, ya que no han permitido a estos últimos ejercer “agencia” y les han constreñido a “apropiarse de lo que los actores externos les dicen” (Mac Ginty 2011b: 60; véase también Mac Ginty 2014; Autesserre 2014; Donais 2015). Donais (2011), en particular, sostiene que muchos agentes de la paz liberal asumen una actitud paternalista y conciben la apropiación local como la aplicación por parte de la población local del modelo de paz que ellos mismos prescriben en función de las normas y estándares internacionales prevaletentes. Según él, predomina la visión de una sociedad local endeble, incapaz de solucionar sus problemas, con un discurso de “patologización” con “víctimas” impotentes y “victimarios psicóticos” (Donais 2011: 53). Similarmente, Autesserre (2014) afirma que los expatriados que trabajan en zonas de conflicto tienden a considerar que las poblaciones locales están en necesidad de ayuda y que la experticia que traen de afuera vale más que los conocimientos de sus contrapartes locales.

Segundo, muchos actores internacionales han tratado de fomentar la apropiación local de los procesos de construcción de paz al trabajar con y apoyar a actores locales. No obstante, sus principales socios han sido dirigentes y ONG locales que comparten en gran medida su visión, mientras han dejado de lado a actores considerados “iliberales”, lo que no permite una auténtica apropiación local (Poulligny 2009; Lidén, Mac Ginty y Richmond 2009; Donais 2011; Mac Ginty 2011a, 2010; Donais 2015; Autesserre 2014). Además, la participación en negociaciones de paz suele ser restringida a una élite nacional, con pocos aportes de diversos actores locales, por lo que los acuerdos de paz con frecuencia no son apropiados por un amplio espectro de la sociedad, lo que dificulta la apropiación local de los procesos de construcción de paz vinculados a la implementación de

4 Por ejemplo, la ONU, que traduce el concepto de “*national ownership*” por “implicación nacional” y el de “*peacebuilding*” por “consolidación de la paz”, recalcó la necesidad imperiosa de apropiación local en los procesos de construcción de paz, señalando que “La ‘implicación nacional’ no es algo meramente deseable o políticamente correcto: es un imperativo, una necesidad absoluta para que la consolidación de la paz eche raíces” (Asamblea General de Naciones Unidas y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2010).

estos acuerdos. En efecto, aunque se abra el espacio para la participación de una amplitud de actores locales durante la fase de implementación de la paz, estos tienen que actuar en un marco predeterminado por los acuerdos firmados, en el que tuvieron pocos aportes (Donais 2011; Mac Ginty 2010; véase también capítulo 7).

Tercero, algunos actores externos han equiparado “apropiación local” con “participación” de los actores locales en los procesos de construcción de paz, pero con una participación netamente simbólica, no incidente. Aunque ciertos actores internacionales han planteado la apropiación local en términos de empoderamiento de los actores locales para incidir en los procesos de construcción de paz a nivel local, pocos lo han puesto en práctica. Por ello, muchos procesos de construcción de paz posacuerdo, como los de reintegración de excombatientes o retorno de refugiados, siguen siendo impulsados desde arriba con pocas oportunidades para que las comunidades participen de forma significativa en estos procesos. Además, los plazos relativamente cortos para poner en marcha varios procesos de construcción de paz y la necesidad urgente de alcanzar “resultados tangibles” a menudo van en contra de la apropiación local o hacen que esta sea superficial (Pouligny 2009; Donais 2015; Autesserre 2021).

Una cuarta manera de propiciar la apropiación local es mediante el uso de herramientas locales. No obstante, los agentes de la paz liberal a veces subvierten las formas locales de construcción de paz, usando mecanismos tradicionales, como las *gacaca* en Ruanda o la *loya jirga* en Afganistán, y adaptándolos para sus propósitos, en el primer caso como tribunales locales para los delitos menos graves cometidos en el marco del genocidio en ese país africano y en el segundo caso como asamblea legislativa. Estos intentos desvirtúan el sentido original de estos mecanismos y no necesariamente fomentan una apropiación local (Mac Ginty 2011b, 2010).

Con todo, Donais (2011, 2015) y Mac Ginty (2013, 2010) advierten que el enfoque comunitario de la paz no está exento de problemas. Por ejemplo, las élites de la sociedad afectada por un conflicto armado, así como la sociedad civil no siempre están a favor de la paz y a menudo existen grandes divisiones entre actores locales, lo que dificulta los consensos en torno al rumbo a seguir. Además, las estructuras de poder existentes y ciertas normas culturales, como el machismo, pueden reproducir patrones de exclusión (p. ej. Chopra 2009) y dificultar la implementación de reformas progresivas, como ocurrió, por ejemplo, con las reformas tributarias contempladas en los acuerdos de paz en Guatemala (cf. capítulo 7). En este tipo de contextos, pueden existir tensiones entre la apropiación local de la construcción de paz y la construcción de una paz incluyente y duradera. Además,

como señala Mac Ginty (2010), la guerra afecta al tejido social y hace que muchas comunidades normalicen ciertas formas de violencia, por lo que los enfoques comunitarios pueden resultar problemáticos. Por ello, Donais (2011: 49) sostiene que “[m]ás que abogar por un giro radical de la democracia de protectorado hacia la apropiación local completa, lo que podría ser necesario es una comprensión más matizada de cómo las fuerzas políticas, domésticas e internacionales, interactúan en situaciones de posconflicto, y de qué relación entre ambas tiene más posibilidades de conducir a la meta de la paz sostenible”. Esta comprensión de la interacción entre fuerzas locales y externas en la construcción de paz es el foco de atención de la teoría de la paz híbrida, a la que dirigimos ahora nuestra atención.

3.3. Paz híbrida

Autores, como Roger Mac Ginty (2011a, 2011b) y Oliver Richmond (2015), introdujeron el concepto de “paz híbrida” para referirse al tipo de paz que resulta de la interacción entre agentes de la paz liberal y actores locales en procesos de construcción de paz. Si bien se refieren principalmente a contextos de construcción de paz posacuerdo, sus argumentos también se extienden a cualquier proceso de construcción de paz en el que intervienen actores externos, inclusive antes de la firma de un acuerdo de paz. Para Mac Ginty (2011a, 2011b), esta hibridez reconoce la agencia de los distintos actores involucrados y resulta de la interacción entre estos actores, sus prácticas y visiones. Esta interacción varía en función del contexto y de los temas (p. ej. justicia transicional, reintegración de excombatientes), está en constante movimiento y produce diversos resultados que incluyen la coexistencia, la competencia, la imposición, la subversión, la resistencia o la influencia mutua de distintas formas de paz (Boege 2020; Mac Ginty 2011b; Mac Ginty y Sanghera 2012). Mac Ginty identifica cuatro elementos que interactúan en este proceso de hibridación:

- (i) “el poder coercitivo de la paz liberal”, es decir la “capacidad de los actores, estructuras y redes de la paz liberal de imponer” su visión de la construcción de paz;
- (ii) “el poder incentivador de la paz liberal”, es decir la “capacidad de los actores, estructuras y redes de la paz liberal de incentivar a los actores locales a cooperar con la paz liberal”;
- (iii) “la capacidad de los actores, estructuras y redes locales de negociar, subvertir, explotar y resistir la paz liberal” y

- (iv) “la capacidad de los actores, estructuras y redes locales de crear y mantener alternativas a la paz liberal” (Mac Ginty 2011a: 210, 212; 2011b: 9, 77–78).

El primer elemento plantea que los actores externos que intervienen en Estados afectados por un conflicto armado frecuentemente prescriben su modelo de paz liberal, aprovechando su poder material. Estos actores a menudo logran que los Gobiernos nacionales de estos Estados se vuelvan agentes de la paz liberal y, en turno, procuren imponer este modelo a nivel local. El segundo elemento reconoce que la paz liberal, con su narrativa emancipadora y de progreso, es atractiva y puede seducir a los actores locales. El tercer elemento se enfoca en la agencia de los actores locales frente a la imposición de la agenda de paz liberal, en especial en cómo pueden negociar el tipo de paz que se propone implementar, subvertirlo, explotarlo para sus propios fines o resistir frente al mismo. Los actores locales no siempre rechazan abiertamente el modelo de paz liberal; simplemente encuentran sus propias soluciones para suplir sus necesidades, por ejemplo al recurrir al mercado negro en lugar de la economía formal para su subsistencia. El cuarto elemento reconoce los propios esfuerzos de construcción de paz de los actores locales, que son arraigados en su cultura y buscan satisfacer sus necesidades (Mac Ginty 2011a, 2011b).

Aunque esta teoría es simplificada frente a la complejidad de las interacciones que ocurren en la práctica, ayuda a entender las relaciones entre actores con visiones distintas y tomar en consideración que, a pesar de su considerable poder material, los actores externos no pueden imponer totalmente su voluntad sobre los actores locales, quienes tienen agencia e influyen en estos procesos. En particular, las fronteras entre actores “externos” e “internos” son borrosas, ya que las identidades de ambos se han ido transformando, fruto de interacciones previas con sus contrapartes. Por ello, las dicotomías entre “actor externo” y “actor interno” o entre “paz liberal” y “paz comunitaria” pueden ser confusas: puede ocurrir solapamiento e interpenetración entre identidades y visiones (Boege 2020; Mac Ginty 2011a, 2011b; Mac Ginty y Sanghera 2012). Por ejemplo, tal como se mencionó arriba, el Estado nacional puede convertirse en agente de la paz liberal, como ha sucedido en México o Colombia (Giménez 2015; Paredes 2020). Asimismo, ciertos actores a nivel comunitario han estado en contacto con organismos internacionales desde hace cierto tiempo y comparten algunos elementos de la perspectiva liberal. En definitiva, tanto la visión y las prácticas de los actores locales como de los organismos internacionales han evolucionado a raíz de procesos previos de hibridación e incluyen elementos liberales y otros consuetudinarios

(p. ej. Tobar 2018; Mac Ginty 2011b; Mac Ginty y Sanghera 2012). Por consiguiente, es menester considerar que todo actor ha tenido un proceso previo de hibridación y no tiene una perspectiva “pura” de la paz liberal o comunitaria.

Además, es importante destacar que la paz híbrida no es una panacea. Puede reproducir patrones de violencia estructural y cultural. Este tipo de situación es lo que Richmond (2015) llama “paz híbrida negativa” y ha sido prevaeciente en muchos Estados luego de la firma de acuerdos de paz, como Guatemala, Liberia o Kosovo, que se han caracterizado por la inequidad y discriminación. Por ello, la teoría de la paz híbrida no debe ser considerada como prescriptiva o normativa, con una visión de la paz híbrida como modelo de paz que se debe emular. La paz híbrida simplemente surge y evoluciona en función de las interacciones entre actores dentro del contexto. El poder circula entre los diferentes actores de la paz híbrida, haciendo que las relaciones entre estos actores se transformen y haya una permanente renegociación entre ellos (Richmond 2015; Mac Ginty y Sanghera 2012).

La paz híbrida entonces es una forma de paz imperfecta, que resulta de las presiones desde abajo y arriba, pero que puede alcanzar cierto equilibrio que le permita ser sostenible y apropiada para la sociedad (Mac Ginty 2011a; Richmond 2015). En estos casos puede producirse lo que Richmond (2015) llama una “paz híbrida positiva”, es decir una paz híbrida que respete las diferencias y encare la violencia estructural y cultural. Esta paz además debe corresponder a la propia experiencia de los actores locales y ser apropiada por ellos. Una paz híbrida positiva tiene legitimidad tanto local como internacional y es emancipadora (Richmond 2015).

Por ende, la teoría de la paz híbrida llama nuestra atención sobre la necesidad de tomar en cuenta una multiplicidad de actores que participan en la construcción de paz y, en especial, procesos que se han estado llevando a cabo localmente antes de intervenciones externas (Boege 2020; Mac Ginty y Richmond 2016). Por ejemplo, aunque los Estados que emergen de un conflicto armado a menudo implementan procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes con el apoyo de actores internacionales, estos procesos a nivel local implican las comunidades (cf. capítulo 8). Igualmente, para que la justicia transicional funcione, tiene que apoyarse en formas consuetudinarias de hacer justicia (Wanis-St. John 2013). Además, se debe reconocer que en muchas comunidades afectadas por un conflicto armado interno el Estado ha tenido poca presencia y la comunidad (o anteriormente los actores armados) ha desempeñado funciones clave para la gobernanza (cf. Idler, Mouly y Garrido 2018). Por ello, es imperativo

considerar a la diversidad de actores involucrados en los procesos de construcción de paz, sus distintas prácticas y cosmovisiones, así como sus interacciones.

De forma importante, la hibridez puede ocurrir a cualquier nivel desde lo local hasta lo internacional (Mac Ginty 2011a). Así, los procesos de construcción de paz, tanto a nivel local como nacional, en una sociedad afectada por un conflicto armado son híbridos. Boege (2020: 7) plantea que a nivel local se produce una hibridación “local-liberal”, mientras que a nivel nacional se tiende a dar una hibridación “liberal-local”. Los tipos de paz que emergen en cada contexto son únicos y dependen de las relaciones de poder entre los diferentes actores en ese contexto. Así, los agentes de la paz liberal no siempre imponen su visión; a veces son los actores locales (Boege 2020).

Referencias

- Asamblea General de Naciones Unidas y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2010. *A/64/868-S/2010/393*, 21 de julio. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/64/868>.
- Autesserre, Séverine. 2014. *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, Michael, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell y Laura Sitea. 2007. "Peacebuilding: What is in a Name?" *Global Governance* 13 (1): 35–58. doi: 10.1163/19426720-01301004.
- Bateman, Milford. 2008. "Microfinance and Borderlands: Impacts of "Local Neoliberalism". En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 245–265. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bendaña, Alejandro. 1996. "Conflict Resolution: Empowerment and Disempowerment." *Peace and Change* 21 (1): 68–77. doi: 10.1111/j.1468-0130.1996.tb00255.x.
- Boege, Volker. 2020. "Hybrid Political Orders and Hybrid Peace." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *Un programa de paz*. Nueva York: ONU.
- . 1995. *Suplemento al programa de paz*. Nueva York: ONU.
- Brand-Jacobsen, Kai Frithjof. 2002. "Beyond Mediation: Towards More Holistic Approaches to Peace-building and Peace Actor Empowerment." En *Searching for Peace: the Road to Transcend*, editado por Johan Galtung, Carl G. Jacobsen y Kai Frithjof Brand-Jacobsen, 231–267. Londres: Pluto.
- Brett, Roddy. 2013. "Peace stillborn? Guatemala's liberal peace and the indigenous movement." *Peacebuilding* 1 (2): 222–238. doi: 10.1080/21647259.2013.783255.
- Brigg, Morgan. 2010. "Culture: Challenges and Possibilities." En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 329–346. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Call, Charles T. y Susan E. Cook. 2003. "On Democratization and Peacebuilding." *Global Governance* 9 (2): 233–246. doi: 10.1163/19426720-00902010.
- Call, Charles T. y Elizabeth M. Cousens. 2008. "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies." *International Studies Perspectives* 9 (1): 1–21. doi: 10.1111/j.1528-3585.2007.00313.x.
- Castaño, Óscar Mauricio. 2013. "Conflictos armados y construcción de paz. De la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría." *Ra Ximhai* 9 (2): 69–104.
- Cockell, John G. 2000. "Conceptualising Peacebuilding: Human Security and Sustainable Peace." En *Regeneration of War-Torn Societies*, editado por Michael Pugh, 15–34. Londres: Macmillan.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2001. Declaración presidencial S/PRST/2001/5, adoptada el 20 de febrero.
- Chandler, David. 2011. "The Uncritical Critique of 'Liberal Peace'." En *A Liberal Peace?: The Problems and Practices of Peacebuilding*, editado por Susanna Campbell, David Chandler y Meera Sabaratnam, 174–190. Londres: Zed Books.
- . 2015. "Resilience and the 'everyday': Beyond the paradox of 'liberal peace'." *Review of International Studies* 41 (1): 27–48. doi: 10.1017/S0260210513000533.
- Chopra, Tanja. 2009. "When Peacebuilding Contradicts Statebuilding: Notes from the Arid Lands of Kenya." *International Peacekeeping* 16 (4): 531–545. doi: 10.1080/13533310903184721.
- Donais, Timothy. 2011. "¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos." *Relaciones Internacionales* (16): 47–71.
- . 2015. "Operationalising local ownership." En *Local Ownership in International Peacebuilding: Key Theoretical and Practical Issues*, editado por Sung Yong Lee y Alpaslan Özerdem, 39–54. Abingdon: Routledge.
- Doyle, Michael W. 2005. "Three Pillars of the Liberal Peace." *American Political Science Review* 99 (3): 463–466. doi: 10.1017/S0003055405051798.
- Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. Londres: Zed books.
- . 2007. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity.
- Galtung, Johan. 1971. "The Middle East and the Theory of Conflict." *Journal of Peace Research* 8 (3–4): 173–206. doi: 10.1177/002234337100800301.
- . 1976. "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding." En *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, editado por Johan Galtung, 282–304. Copenhague: Ejlers.
- Giménez, Jaime. 2015. Autonomía indígena y construcción de paz sin el estado: la paz híbrida y subalterna en los territorios zapatistas de Chiapas. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.
- 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* 2: 9–23.
- Guerrero, Vanessa. 2014. Kosovo: una crítica al modelo de estado liberal. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.

- Hancock, Landon E. 2016. "Agency and Peacebuilding: The Promise of Local Zones of Peace." *Peacebuilding* 4 (1): 1–15. doi: 10.1080/21647259.2016.1253604.
- Hartzell, Caroline A. 2014. "Peacebuilding after civil war." En *Routledge Handbook of Civil Wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 376–386. Nueva York: Routledge.
- Herring, Eric. 2008. "Neoliberalism Versus Peacebuilding in Iraq." En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 47–64. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Idler, Annette, Cécile Mouly y María Belén Garrido. 2018. "Between Shadow Citizenship and Civil Resistance: Shifting Local Orders in a Colombian War-Torn Community." En *Local Peace-Building and Legitimacy*, editado por Landon Hancock y Christopher Mitchell, 43–62. Londres: Routledge.
- Kroeker, Wendy. 2020. *Multi-Dimensional Peacebuilding: Local Actors in the Philippine Context*. Lanham, MA: Lexington.
- Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- . 1998. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Gernika: Bakeaz / Gernika Gogoratu.
- . 1999. "Justpeace." En *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, editado por European Centre for Conflict Prevention, International Fellowship of Reconciliation y the Coexistence Initiative of the State of the World Forum, 27–36. Utrecht: International books.
- . 2000. "Journey from Resolution to Transformative Peacebuilding." En *From the Ground Up: Mennonite Contributions to International Peacebuilding*, editado por John Paul Lederach y Cynthia Sampson, 45–55. Oxford: Oxford University Press.
- . 2007. *La imaginación moral: el arte y alma de construir la paz*. Gernika: Bakeaz / Gernika Gogoratu.
- Lidén, Kristoffer, Roger Mac Ginty y Oliver P. Richmond. 2009. "Introduction: Beyond Northern Epistemologies of Peace: Peacebuilding Reconstructed?" *International Peacekeeping* 16 (5): 587–598. doi: 10.1080/13533310903303230.
- Mac Ginty, Roger. 2010. "Gilding the lily? International support for indigenous and traditional peacebuilding." En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 347–366. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2011a. "Hybrid Peace: How Does Hybrid Peace Come About?" En *A Liberal Peace?: The Problems and Practices of Peacebuilding*, editado por Susanna Campbell, David Chandler y Meera Sabaratnam, 209–225. Londres: Zed Books.
- . 2011b. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2013. "Introduction." En *Routledge Handbook of Peacebuilding*, editado por Roger Mac Ginty, 1–8. Abingdon: Routledge.
- . 2014. "Everyday Peace: Bottom-Up and Local Agency in Conflict-Affected Societies." *Security Dialogue* 45 (6): 548–564. doi: 10.1177/0967010614550899.
- . 2019. "Complementarity and Interdisciplinarity in Peace and Conflict Studies." *Journal of Global Security Studies* 4 (2): 267–272. doi: 10.1093/jogss/ogz002.

- Mac Ginty, Roger y Oliver Richmond. 2016. "The fallacy of constructing hybrid political orders: A reappraisal of the hybrid turn in peacebuilding." *International Peacekeeping* 23 (2): 219–239. doi: 10.1080/13533312.2015.1099440.
- Mac Ginty, Roger y Gurchathen Sanghera. 2012. "Hybridity in Peacebuilding and Development: An Introduction." *Journal of Peacebuilding & Development* 7 (2): 3–8. doi: 10.1080/15423166.2012.742800.
- Marchetti, Raffaele y Nathalie Tocci. 2015. "Trapped in the Liberal Peace: The EU's Approach to Peacebuilding via Civil Society." En *International Approaches to Governing Ethnic Diversity*, editado por Jane Boulden y Will Kymlicka. Oxford Scholarship online.
- Maynard, Kimberly A. 1997. "Rebuilding Community: Psychosocial Healing, Reintegration, and Reconciliation at the Grassroots Level." En *Rebuilding Societies after Civil War: Critical Roles for International Assistance*, editado por Krishna Kumar, 203–226. Londres: Lynne Rienner.
- McDonald, Geraldine M. 1998. *Alternatives Perspectives on Building Peace in Colombia and El Salvador: An Appraisal of the Peace Processes with Special Reference to Peacebuilding from below*. Tesis doctoral, Universidad de Bradford, Bradford.
- Mouly, Cécile. 2013. "The Nicaraguan Peace Commissions: A Sustainable Bottom-Up Peace Infrastructure." *International Peacekeeping* 20 (1). doi: 10.1080/13533312.2012.761833.
- Özderem, Alpaslan y Sung Yong Lee. 2015. "Introduction." En *Local Ownership in International Peacebuilding: Key Theoretical and Practical Issues*, editado por Sung Yong Lee y Alpaslan Özderem, 1–16. Abingdon: Routledge.
- Paredes, Vanessa. 2020. *Las contribuciones del programa "Fortalecimiento institucional para las víctimas" de OIM a una paz híbrida y a la participación de las víctimas en Apartadó y Pasto durante los años 2016-2019*. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.
- Paris, Roland. 2001. "Wilson's Ghost: The Faulty Assumption of Postconflict Peacebuilding." En *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 765–784. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- . 2004. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2010. "Saving liberal peacebuilding." *Review of International Studies* 36 (2): 337–365. doi: 10.1017/S0260210510000057.
- Pearce, Jenny. 1999. "Peace-building in the Periphery: Lessons from Central America." *Third World Quarterly* 20 (1): 51–68. doi: 10.1080/01436599913910.
- Peceny, Mark y William Stanley. 2001. "Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America." *International Organization* 55 (1): 149–182. doi: 10.1162/002081801551441.
- Poulligny, Béatrice. 2009. "Local Ownership." En *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, editado por Vincent Chetail. Nueva York: Oxford University Press.
- Pugh, Michael. 2013. "The Problem-Solving and Critical Paradigms." En *Routledge Handbook of Peacebuilding*, editado por Roger Mac Ginty, 11–24. Abingdon: Routledge.
- . 2020. "The International Political Economy of War and Liberal Peace." En *The Routledge Handbook to Global Political Economy: Conversations and Inquiries*, editado por Ernesto Vivares, 425–438. Abingdon: Routledge.

- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Rettberg, Angelika. 2013. "La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional." *Estudios Políticos* (42): 13–36.
- Richmond, Oliver P. 2011. *A Post-Liberal Peace*. Abingdon: Routledge.
- . 2015. "The dilemmas of a hybrid peace: Negative or positive?" *Cooperation and Conflict* 50 (1): 50–68. doi: 10.1177/0010836714537053.
- Ruiz, José Ángel. 2004. "Peace-building." En *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, editado por Mario López, 920–922. Granada: Universidad de Granada.
- Rupesinghe, Kumar y Sanam Naraghi Anderlini. 1998. *Civil wars, Civil Peace*. Londres: Pluto.
- Ryan, Stephen. 1995. "Transforming Violent Intercommunal Conflict." En *Conflict Transformation*, editado por Kumar Rupesinghe, 223–265. Basingstoke: Macmillan.
- Schirch, Lisa. 2008. "Strategic Peacebuilding: State of the Field." *Peace Prints: South Asian Journal of Peacebuilding* 1 (1): 1–17.
- Selby, Jan. 2008. "The Political Economy of Peace Processes." En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 11–29. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tobar, Juan Manuel. 2018. *La paz híbrida y la transformación de la ciudadanía en Colombia: Casos Samaniego, San Carlos y Granada*. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.
- Väyrynen, Raimo. 1999. "From Conflict Resolution to Conflict Transformation: A Critical Review." En *The New Agenda for Peace Research*, editado por Ho-Won Jeong, 135–160. Brookfield, VT: Ashgate.
- Walter, Barbara F. 2009. "Bargaining Failures and Civil War." *Annual Review of Political Science* 12: 243–261. doi: 10.1146/annurev.polisci.10.101405.135301.
- Wallensteen, Peter. 2019. *Understanding Conflict Resolution*. 5a ed. Londres: Sage.
- Wanis-St. John, Anthony. 2013. "Indigenous Peacebuilding." En *Routledge Handbook of Peacebuilding*, editado por Roger Mac Ginty, 360–374. Abingdon: Routledge.
- Willett, Susan. 2008. "Trading with Security: Trade Liberalisation and Conflict." En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 67–84. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Woodward, Susan L. 2002. "Economic priorities for successful peace implementation." En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 183–214. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Sitios web recomendados

- Base de datos de indicadores de construcción de paz (Alliance for Peacebuilding): <https://www.allianceforpeacebuilding.org/eirene-peacebuilding-database>

Implementación de la paz

Este capítulo se enfoca en la implementación de los acuerdos de paz o “implementación de la paz” de forma más breve, sobre todo en casos de conflicto armado interno, aunque algunas consideraciones pueden extenderse a conflictos interestatales. Al igual que Joshi y Quinn (2017), se estima que la implementación de la paz merece una atención particular porque ofrece oportunidades significativas para la construcción de paz, sobre todo cuando se trata de un acuerdo de paz integral (*comprehensive peace agreement*), es decir de un acuerdo producto de negociaciones entre Gobierno y grupo(s) insurgente(s) que encara los principales temas sustantivos en disputa. Según un estudio de 34 acuerdos de paz integrales, en el marco del programa Matriz de los Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés),¹ los autores argumentan que una implementación satisfactoria de este tipo de acuerdo de paz permite reducir las posibilidades de futuros enfrentamientos armados; es decir que contribuye a la prevención de futuros conflictos violentos. Esto se debe a al menos tres razones. Primero, permite ampliar la representación política y de esta forma abordar una raíz de muchos conflictos armados: la exclusión política de ciertos grupos. Segundo, una implementación satisfactoria a

1 Se puede consultar el sitio web del PAM en <https://peaceaccords.nd.edu/> (última consulta: 31 de mayo de 2021).

menudo permite abordar otras raíces del conflicto armado, como por ejemplo la discriminación étnica o las desigualdades socioeconómicas. Tercero, el cumplimiento recíproco de las provisiones de un acuerdo genera mayor confianza entre las partes, reduciendo las posibilidades de nuevas hostilidades (Joshi y Quinn 2017; Quinn y Joshi 2016).

Al enfocarse en la implementación de la paz, este capítulo se centra principalmente en la fase de “posacuerdo”, cuando las partes en conflicto han alcanzado un acuerdo de paz, ya que muchos procesos de paz se rigen por el principio de que “no hay nada acordado hasta que todo esté acordado”. Dicho esto, en muchos procesos de paz se implementan acuerdos intermedios antes de la firma de un acuerdo de paz final, como el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos en el caso de Guatemala que estudiaremos a continuación. Estos casos, en los que las fases de negociación e implementación se solapan en parte, son interesantes y ofrecen aprendizajes valiosos en cuanto al hecho de que la implementación exitosa de un acuerdo intermedio sirve de (i) medida de confianza mutua que puede alentar a las partes a seguir avanzando en las negociaciones de paz y (ii) experiencia útil para la implementación del acuerdo de paz final. Este capítulo se refiere principalmente a la fase de “posacuerdo”, pero es importante tomar en cuenta que la implementación de la paz puede empezar durante la negociación de un acuerdo y no tiene que esperar hasta la conclusión de un acuerdo de paz final.

Otra consideración que se debe tener en mente es que, si bien la fase de negociación presenta una serie de desafíos y la firma de un acuerdo de paz constituye un hecho meritorio, sería un error menospreciar los retos de la fase de implementación. A decir de algunos, como Vicenç Fisas (2015: 11), inclusive, “lo más difícil no es redactar un acuerdo de paz, sino cumplirlo”. En efecto, la fase de implementación involucra a un número mayor de actores que desean incidir en el proceso y hasta algunos que pueden tratar de obstaculizarlo. Además, la transición de la negociación a la implementación suele generar expectativas de cambios positivos para mucha gente que ha sido afectada por el conflicto armado y puede resultar difícil satisfacer estas expectativas. Cuando uno revisa el récord de implementación de muchos acuerdos de paz integrales, este muestra que varias provisiones, sobre todo las que implican reformas estructurales, tardan en cumplirse, no se cumplen o se cumplen y luego se revierten con el tiempo (cf. Lederach, Joshi y Quinn 2016; Quinn y Joshi 2016). Tal como lo señala Chetan Kumar (2001: 197), los acuerdos de paz desencadenan “procesos que se deben adaptar con el tiempo y solo pueden dar paso a sistemas políticos y económicos exitosos a largo plazo”.

En primer lugar, este capítulo busca ofrecer un panorama de los principales factores que inciden en la implementación de la paz. En segundo lugar, de la misma forma que el capítulo 5 analizó las negociaciones de paz en Guatemala como estudio de caso, este capítulo examina el proceso de implementación de los acuerdos de paz en Guatemala para ilustrar algunos de los aspectos más importantes en la implementación de la paz y entender el rol de distintos mecanismos nacionales e internacionales en apoyo a este proceso. Contrasta este proceso con el caso más reciente de Colombia, a modo de comparación.

1. Factores que inciden en los procesos de implementación de la paz

Según Stephen Stedman (2002), entre los factores más importantes de tomar en cuenta en la implementación de los acuerdos de paz se encuentran: (1) el apoyo de la comunidad internacional (garantías), (2) el entorno regional, (3) la precisión y oportunidad del contenido de los acuerdos de paz, (4) la coordinación entre mediadores y agentes de implementación, (5) el marco de tiempo de los agentes de implementación, (6) la presencia de “saboteadores” y (7) la coordinación entre agentes de implementación. En esta sección discutimos estos y otros factores, dividiéndolos entre (i) variables que corresponden al conflicto, (ii) variables que corresponden al entorno de implementación, (iii) variables que corresponden a la calidad de los acuerdos de paz conseguidos y (iv) variables que corresponden a los actores en la fase de implementación. Dicho esto, es arduo evaluar el impacto de ciertos aspectos en la implementación de la paz, debido a que están interrelacionados. Por ejemplo, las garantías de seguridad necesarias dependen de la presencia de saboteadores, etc. Asimismo es difícil predecir varios aspectos relativos a la fase de implementación, como quiénes van a ser “saboteadores” o qué compromisos del acuerdo de paz son potencialmente “saboteables” (Stedman 2002; Bercovitch y Simpson 2010).

1.1. Variables que corresponden al conflicto

La situación de conflicto en sí incide en las posibilidades de implementación de los acuerdos de paz. Un contexto de conflicto armado interno con un alto nivel de polarización entre personas a favor de un acuerdo de paz y personas en contra (como el caso colombiano durante el plebiscito para referendar el acuerdo de paz entre Gobierno y FARC en 2016) dificulta la implementación de la paz. En estos

casos, la presencia de sabotadores, es decir de actores opuestos al proceso de paz, puede ocasionar atrasos o retrocesos. Los sabotadores pueden ser actores de diferentes naturalezas que se beneficiaron del conflicto armado o que se oponen a cualquier cambio en el *statu quo* que afecte sus privilegios o a responsables de graves violaciones a los derechos humanos que temen ser enjuiciados y por ello se oponen al proceso de paz (p. ej. Stedman 2002). La correlación de fuerzas entre actores a favor del proceso y en contra juega un papel al momento de la implementación de la paz, ya que esta correlación incide en la factibilidad de adoptar ciertas medidas o lograr ciertas reformas y en cómo se implementen en la práctica (Wallensteen 2019). Por tanto, de ser posible, es deseable facilitar un diálogo amplio entre sectores de la sociedad sobre las provisiones del acuerdo para reducir la polarización, mejorar las relaciones entre grupos que han sido divididos por el conflicto y facilitar la implementación desde la fase de negociación (Colchester, Henao Izquierdo y Lustenberger 2018).

De forma interesante, con base en el estudio de 34 acuerdos de paz integrales, Joshi y Quinn (2017) sostienen que no solamente los sabotadores inciden en la implementación de la paz, sino que el nivel de implementación de un acuerdo de paz integral incide en los sabotadores. En efecto, según los autores, cuando las partes más cumplen con lo acordado en un acuerdo de paz integral, más difícil es para los sabotadores actuar en contra del acuerdo. En sus palabras, “una implementación robusta de un acuerdo de paz integral perjudica a los grupos y facciones sabotadores que esperan sacar provecho de la falta de implementación y de la preservación del *statu quo* correspondiente” (Joshi y Quinn 2017: 889). Al revés, si una(s) de las partes no cumple(n), más fácil es para los sabotadores conseguir apoyos (Joshi y Quinn 2017).

Stedman (2001, 2002) también argumenta que la presencia de botines, como recursos naturales lucrativos, puede sabotear la implementación de un acuerdo de paz. Según un estudio realizado conjuntamente por la Universidad de Stanford y la Academia de Paz Internacional (IPA) entre 1997 y 2000, que él codirigió, “ningún acuerdo de paz ha sido implementado exitosamente donde existen bienes valiosos que son fácilmente comerciables, como piedras o maderas preciosas” (Stedman 2001: 2). Según Bercovitch y Simpson (2010) y Stedman (2001, 2002), la presencia tanto de sabotadores como de botines dificulta la posibilidad de alcanzar una paz duradera luego de la firma de un acuerdo de paz.

La situación del conflicto en sí además puede explicar por qué ciertas provisiones de un acuerdo tienen más posibilidades de ejecutarse que otras que conlleven cambios más profundos que afectan a sectores reacios a perder sus privilegios. Así, en su estudio comparado de 34 acuerdos de paz integrales, el PAM encontró

que las provisiones que implican reformas estructurales, en particular las vinculadas a derechos de las minorías, son más difíciles de implementar (Lederach, Joshi y Quinn 2016; Quinn y Joshi 2016).

También es importante tomar en cuenta que muchos conflictos suelen surgir durante los periodos de posacuerdo a raíz de la dinámica misma de los conflictos, por ejemplo conflictos de propiedades entre población retornada y población local, en especial cuando los dueños de una tierra han tenido que huir por amenazas durante el conflicto armado y su tierra ha sido usurpada. Estos conflictos requieren una pronta atención y mecanismos para su transformación pacífica.

1.2. Entorno de la implementación

Dentro de los factores relacionados con el entorno de la implementación, uno de los más destacados en la literatura es el papel de las garantías de seguridad proporcionadas por la comunidad internacional como factor clave para la implementación de la paz. En efecto, en muchos contextos de posacuerdo tener un entorno de seguridad que permita la implementación de la paz constituye un serio desafío debido a las capacidades limitadas de las fuerzas de seguridad de los Estados que han sido afectados por un conflicto armado, la importante cantidad de armas todavía presente y los retos de la reintegración de los excombatientes. Este apoyo de la comunidad internacional se traduce a menudo por la presencia de una operación de mantenimiento de la paz o una misión especial política de la ONU (o de un organismo regional), cuyo mandato es supervisar el cese de hostilidades entre las partes y apoyar la implementación de lo pactado. En algunos casos, como Guatemala o Burundi, el mandato de dicha misión puede ser amplio y abarcar apoyo en múltiples áreas, como asistencia electoral, derechos humanos, desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes, reforma del sector de seguridad, etc. En otros casos, como Colombia o Nepal, su papel puede ser más restringido y solo contemplar asistencia en ciertos ámbitos, como DDR, y garantías de seguridad.

Según Barbara Walter (2002), este apoyo externo es fundamental para ayudar a las partes a superar problemas de compromisos creíbles (*credible commitment*). Este tipo de problemas se refiere a las dificultades que surgen después de que las partes hayan firmado un acuerdo de paz porque se sienten vulnerables y creen que la otra parte puede sacar provecho de su vulnerabilidad. En especial, los grupos insurgentes tienen un dilema de seguridad y a menudo temen que, cuando se hayan desmovilizado, corran riesgos y el Gobierno ya no tenga incentivos para cumplir con sus compromisos. Peor aún, un proceso electoral puede dar lugar a

un nuevo Gobierno que no asuma los compromisos del anterior (Téllez 2019). Walter (2002) argumenta que las garantías de protección ofrecidas por los actores externos ayudan a remediar estos problemas y son fundamentales para convencer a las partes de cumplir con sus compromisos durante un periodo de posacuerdo. Annika Hansen (2000) plantea además que las garantías de seguridad provistas por actores externos son clave para que la población local confíe en el proceso de paz, puesto que su confianza en este depende en gran parte de la percepción de que sus necesidades de seguridad están satisfechas. Dicho esto, autores como Joshi y Quinn (2017) señalan que, más que las garantías externas de seguridad, lo que importa son los primeros pasos dados por las partes en conflicto luego de la firma de un acuerdo de paz. Si cada parte cumple con sus compromisos de forma recíproca y progresiva, se genera una espiral positiva que refuerza la confianza entre las partes y propicia la implementación de la paz. En cambio, si una parte incumple, se torna más difícil que la otra cumpla y se puede desencadenar una espiral negativa (Joshi y Quinn 2017; Kreutz 2014).

Más allá de los temas de seguridad, los actores internacionales pueden contribuir a mantener la confianza en el proceso de paz y entre las partes en conflicto, así como ejercer presión sobre las partes para que acaten sus compromisos (Wallensteen 2019). Una operación de paz de la ONU o un grupo de países amigos, en particular, pueden mediar en caso de desacuerdo entre las partes en conflicto y presionar a las partes para respetar lo pactado. También pueden proveer una evaluación imparcial del proceso de implementación. Así en varios procesos de paz los mismos países que fungieron como amigos en la fase de negociación sirven de garantes en la de implementación (Whitfield 2010). Esto ha sido el caso tanto en Guatemala como en Colombia, como veremos en la segunda parte del capítulo. Aun cuando los actores internacionales no pueden asumir las responsabilidades de los actores nacionales, el respaldo y la presión internacional, combinados con la presión social (ver más abajo), pueden resultar clave para la implementación de la paz.

Por otro lado, los actores internacionales pueden ayudar a los Gobiernos a fortalecer sus capacidades para ejecutar ciertas provisiones de un acuerdo de paz y/o movilizar el apoyo de distintos actores externos para este propósito. Así los Estados que emergen de una situación de conflicto armado frecuentemente reciben asistencia de actores internacionales en materia de reintegración de excombatientes, fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos o reforma del sector de la seguridad, entre otros. Los actores internacionales además pueden aportar recursos financieros para el cumplimiento de los múltiples compromisos pactados. Dado que los Gobiernos suelen ser los encargados de implementar la

mayoría de las provisiones de los acuerdos de paz y que muchos Gobiernos afectados por un conflicto armado tienen capacidades y recursos limitados, este apoyo puede resultar esencial para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz y satisfacer las expectativas de la población y de las otras partes firmantes. Tal como lo indican Hoddie y Hartzell (2003), la escasez de recursos de un Gobierno podría llevar a la falta de implementación de varias provisiones de un acuerdo de paz y ser vista como una señal de mala fe, con consecuencias nefastas para el proceso, por lo que el apoyo económico de la comunidad internacional a menudo es crucial.

Finalmente, un factor significativo es el entorno regional, es decir la situación en los países vecinos o de la región. En particular, la presencia de conflictos armados en países fronterizos incide en la situación de un país por múltiples razones, incluyendo el tráfico transfronterizo de armas, los flujos de refugiados, los nexos identitarios entre grupos de ambos lados de la frontera, etc. Así, por ejemplo, los conflictos armados que han ocurrido en países vecinos como Chad, República Centroafricana y Sudán (en el caso de Darfur) han estado estrechamente vinculados. Por ello, es importante considerar este contexto en el proceso de implementación de la paz. Además, se debe tomar en cuenta el apoyo (o no) de países de la región al proceso mediante medidas tomadas por estos Estados u organizaciones regionales, incluyendo el despliegue de una misión de paz.

1.3. Calidad de los acuerdos de paz

La oportunidad y precisión del contenido de los acuerdos de paz es otro factor clave para la implementación de la paz. En cuanto a la oportunidad, vale la pena señalar que el contenido de los acuerdos de paz se ha vuelto más sustantivo con el paso del tiempo (Quinn y Joshi 2016). Esto se puede atribuir al creciente número de conflictos armados internos que terminen en una salida negociada. Así, en las últimas décadas se han producido procesos de paz largos que han abordado diferentes temas a raíz del conflicto armado, como el reciente proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC (2012–2016), que trató temas sustantivos como el tema agrario o la participación política. Las negociaciones entre Gobiernos y grupos insurgentes que encaran los principales temas sustantivos en disputa suelen resultar en un acuerdo de paz integral. Este tipo de acuerdos se distingue de otros porque ahí se pactan reformas políticas, sociales o económicas para abordar las contradicciones que subyacen al conflicto, y la implementación de estos acuerdos se vuelve central en la política del país en cuestión (Joshi y Quinn 2017; Lederach, Joshi y Quinn 2016; Quinn y Joshi 2016).

Los investigadores del programa PAM, que ha recopilado una cantidad sustancial de datos sobre implementación de acuerdos de paz integrales desde 1989, compararon la ejecución de las 724 provisiones de los 34 acuerdos de paz integrales firmados entre 1989 y 2015 en el mundo y encontraron que los acuerdos que tenían la mayor cantidad de disposiciones eran los más aplicados. Explican este hallazgo porque un mayor número de provisiones hace más probable que distintos sectores sociales tengan un interés en la aplicación de cierta provisión, lo que amplía la base social de apoyo del acuerdo. De forma interesante, plantean que el efecto combinado de todas las disposiciones importa más que cada una de forma individual (Joshi y Quinn 2017; Lederach, Joshi y Quinn 2016). También hallan que las provisiones que más se implementan son las referentes al involucramiento de actores externos². Mientras tanto, las que tienen que ver con derechos han sido las menos implementadas (Quinn y Joshi 2016)³. De forma general, los hallazgos del PAM muestran mayor reticencia para aplicar reformas estructurales que afectan los intereses de las élites.

Mientras tanto, Caroline Hartzell (1999) encontró que los acuerdos de paz que contienen provisiones de repartición del poder tienen más posibilidades de resultar en una paz duradera. Al igual que Walter, señala que se producen varios problemas de compromisos creíbles después de la firma de un acuerdo de paz, que hacen que estos periodos se caracterizan por la incertidumbre y la desconfianza entre los signatarios del acuerdo. Así, las partes pueden temer que sus contrincentes lleguen a controlar: (i) las fuerzas de seguridad del Estado, (ii) el poder político y/o (iii) el poder económico. Un acuerdo de paz que contiene provisiones de repartición del poder en los ámbitos político, territorial, militar y/o económico permite aliviar estos temores y por lo tanto tiene más posibilidades de llevar a una paz duradera. La implementación de provisiones de repartición del poder por

- 2 Las provisiones relacionadas con actores externos incluyen la creación de mecanismos internacionales o mixtos para evaluar daños y pérdidas, comisiones de arbitraje para demarcar territorios, el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz, el establecimiento de una autoridad transicional por parte de la ONU, mecanismos de verificación del proceso de paz, así como el retiro de tropas (Quinn y Joshi 2016).
- 3 Las provisiones relacionadas con derechos cubren temas como amnistías, derechos humanos (incluyendo de los niños, de las mujeres, de las minoridades y de los pueblos indígenas, así como el derecho a la autodeterminación), ciudadanía, protecciones culturales, reformas educativas, desplazados internos y refugiados, medios de comunicación, lenguajes, reparaciones (Quinn y Joshi 2016).

las partes manda señales aún más contundentes de sus intenciones genuinas de paz, reduciendo la desconfianza entre previos enemigos y permitiéndoles avanzar hacia un proceso irreversible (Hoddie y Hartzell 2003; Hartzell 1999; Hoddie y Hartzell 2005).

En cuanto a la precisión, cuando las provisiones de un acuerdo de paz son poco claras y no se contempla ningún mecanismo para resolver disputas durante la implementación de la paz, es probable que al momento de la implementación se generen distintas interpretaciones y conflictos que dificulten el proceso (p. ej. Fortna 2003). En cambio, cuando las provisiones son claras y específicas, es más fácil identificar quién es responsable y si alguna parte no cumple con lo estipulado, en especial cuando se establece algún mecanismo externo de verificación (Bell y Badanjak 2019). Por ello, es importante que un acuerdo de paz tenga un lenguaje claro y preciso y estipule: quién estará a cargo de implementar cada provisión y verificar su ejecución, a través de qué mecanismo(s), en qué plazo aproximadamente y cómo resolver los problemas que surjan al momento de la implementación. Lo es en especial para las provisiones que se deben implementar poco después de la firma de un acuerdo. Según el PAM, los acuerdos de paz que incluyen mecanismos de verificación y arreglo de controversias tienen un 40 % más de probabilidad de ser aplicados (Iniciativa Barómetro 2020; Joshi, Lee y Mac Ginty 2017).

Dicho esto, no es posible pactar todo en una mesa de negociación, ya que tomaría mucho tiempo y esto podría ir en detrimento de la posibilidad de lograr un acuerdo. Por ello, cuando no es factible acordar los detalles de una provisión al momento de la negociación, se debe contemplar un mecanismo específico para afinar estos detalles durante la fase de implementación. Por ejemplo, ¿se creará alguna comisión específica para definir los términos de una reforma? ¿Cuál será su composición? ¿Qué carácter tendrán sus recomendaciones? ¿Cómo tiene que aprobarse esta reforma? Por otro lado, se requiere encontrar un balance entre precisión y flexibilidad de modo que, si surge alguna situación imprevista en el periodo posacuerdo, no impida la implementación de ciertas provisiones del acuerdo (cf. Colchester, Henao Izquierdo y Lustenberger 2018; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). Además, es deseable contar con mecanismos que permitan abordar este tipo de situación de forma consensuada entre las partes firmantes del acuerdo y otros actores relevantes. Así, Stedman (2002: 9) sostiene que lo más importante es que un acuerdo sea el resultado de un proceso significativo de “resolución de problemas, construcción de relaciones e inclusión” para tener mayores posibilidades de ser implementado.

En el caso de Guatemala, que estudiaremos a continuación, se decidió crear la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) con representación de la rama ejecutiva, la rama legislativa, el partido proveniente de la exguerrilla (URNG), la ONU (que había fungido como mediadora) y la sociedad civil, la cual, entre otras funciones, podía dirimir las diferencias provenientes de la interpretación del acuerdo al momento de su implementación, revisar la ejecución de las distintas provisiones del acuerdo y recomendar su recalendarización si fuera necesario. En los acuerdos de paz también se contempló la creación de comisiones para elaborar propuestas de reforma. De forma similar, en Sudáfrica, se creó la estructura de implementación del acuerdo nacional de paz, incluyendo el comité de paz nacional y los comités de paz locales (p. ej. Spies 2004) y en Colombia la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) para apoyar la implementación de la paz. Además, en Colombia, se reactivó el sistema de consejos territoriales de paz para fomentar la participación de la sociedad en la implementación de la paz desde lo local hacia lo nacional, como veremos en la segunda sección.

1.4. Los actores de la implementación

Stedman (2002) menciona tres factores importantes relacionados con los actores de la implementación: (i) la coordinación entre mediadores y agentes de implementación, (ii) el marco de tiempo de los agentes de implementación y (iii) la coordinación entre agentes de implementación. A esta lista, agrego un cuarto aspecto que, desde mi punto de vista y según varios autores, es esencial para la sostenibilidad de un proceso de paz: la apropiación del proceso y del contenido de los acuerdos por parte de la población.

La coordinación, e inclusive continuidad, entre mediadores y agentes de implementación permite que quienes han participado en las conversaciones de paz y entienden a qué se refiere cada provisión y los desacuerdos y acuerdos en torno a los temas ayuden a destrabar los problemas de interpretación y desacuerdos que surjan al momento de implementar el acuerdo. Por ello, si un actor internacional como la ONU fungió como mediador durante las negociaciones, muchas veces mantiene un papel de verificación en la fase de implementación. Lo mismo sucede con países amigos o garantes. Esto además permite generar mayor confianza entre las partes y la sociedad en general respecto a que lo acordado va a implementarse de buena fe. También es útil que la entidad mediadora participe en algún mecanismo de arreglo de controversias, ya que puede ayudar a las partes a resolver sus diferencias. Los mediadores además tienen un interés particular

en que los acuerdos que facilitaron sean exitosos, por lo que pueden desempeñar un papel clave en movilizar apoyo local e internacional para la implementación (Jones 2002; Kriesberg 1996).

El marco de tiempo de los agentes de implementación tiene dos dimensiones. La implementación de ciertas provisiones de los acuerdos de paz demora mucho tiempo, sobre todo cuando se trata de reformas estructurales que abordan las raíces del conflicto armado. Así, según los hallazgos del PAM, los mayores niveles de implementación de varias disposiciones se alcanzan al cabo de una década o más. Es el caso, por ejemplo, de la demarcación de límites territoriales que necesita un promedio de nueve años para alcanzar un 80 % de cumplimiento. De igual forma, puede existir retrocesos en la implementación de ciertas disposiciones, en especial en temas como derechos de minorías, reparto del poder o reformas judiciales (Lederach, Joshi y Quinn 2016). Por ello, se necesita continuidad tanto en el apoyo internacional como nacional a la implementación y este apoyo debe trascender los cambios de Gobierno.

La coordinación entre agentes de implementación también es un factor a tomar en cuenta, sobre todo cuando actúan múltiples actores nacionales e internacionales y las capacidades del Estado son limitadas. Es recomendable planificar el papel de cada actor desde la fase de negociación. En el caso de Colombia, por ejemplo, en el punto 6.4.2 sobre “acompañamiento internacional” del acuerdo de paz figura un listado de las entidades internacionales que van a acompañar la implementación de cada punto y de temas transversales como el enfoque de género, lo cual permite una mejor coordinación entre los actores de la implementación (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016). La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en el año 2006 ha permitido mejorar la coordinación de los actores involucrados en la construcción de paz en el terreno en varios países afectados por conflictos armados. Así ha abierto varios espacios para que los distintos actores involucrados puedan intercambiar y coordinar sus acciones. En particular, ha apoyado varios Estados en la elaboración de estrategias coherentes de construcción de paz con la participación de los diversos actores concernidos, tanto internos como externos. Por ejemplo, facilitó la elaboración de marcos estratégicos para la construcción de paz luego de la firma de acuerdos de paz en países como Burundi, Sierra Leona o República Centroafricana (Security Council Report 2009, 2013).

Finalmente, el cuarto elemento es la apropiación del proceso y del contenido de los acuerdos por parte de la población en general, lo que se llama “*ownership*” en inglés. Sin un amplio respaldo e involucramiento de la sociedad en el proceso, es probable que incluso un excelente acuerdo de paz tenga dificultades para cumplir

sus propósitos (Brand-Jacobsen 2002; Téllez 2019; Darby 2010). Es importante considerar que, mientras el entorno de la fase de negociación es relativamente cerrado, el de la implementación abre la posibilidad de una participación mucho más amplia de la sociedad. En este nuevo ambiente, se generan múltiples expectativas de parte de ciertos grupos de la sociedad. Si no están satisfechas al menos en parte, esto puede conducir a su desafección, con consecuencias negativas para la construcción de paz. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, ciertos grupos pueden sentir sus intereses amenazados y tratar de sabotear la implementación de los acuerdos. Es necesario prepararse para este tipo de contexto desde la fase de negociación promoviendo espacios de diálogo y consultación de forma a que múltiples actores sientan que sus voces y perspectivas estén tomados en cuenta (cf. Colchester, Henao Izquierdo y Lustenberger 2018).

Según autores como Lederach (1997), Rupesinghe (1995) o Timothy Donais (2009), la apropiación es fundamental para la sostenibilidad de los procesos de paz a largo plazo. De ahí radica la importancia de mecanismos para diseminar el contenido de los acuerdos de paz e involucrar a la población en su implementación (cf. Mouly 2004). El establecimiento de una infraestructura para la paz (I4P por su acrónimo en inglés), en especial basada en comités locales de paz, puede fomentar la participación de la sociedad en la implementación de la paz y así su mayor apropiación del proceso (p. ej. Hopp-Nishanka 2012; Mouly 2013; Odendaal 2012; van Tongeren 2013; Prendergast y Plumb 2002). Veremos en la segunda sección cómo tanto en el caso de Guatemala como el de Colombia se ha intentado establecer una infraestructura para la paz desde lo local hasta lo nacional a través de este tipo de comités.

1.5. Síntesis de los factores que inciden en la implementación de la paz

Los distintos factores que identificamos en la revisión de la literatura pueden incidir en la implementación de la paz e interactúan entre ellos. Algunos están vinculados a la estructura, otros a la agencia. Los agrupamos en cuatro grandes categorías que incluyen factores contextuales y otros más estratégicos. La tabla 7.1 a continuación ofrece una síntesis de los mismos.

Tabla 7.1. Factores que inciden en la implementación de la paz

	Factores negativos	Factores positivos
Situación de conflicto	<ul style="list-style-type: none"> • Polarización • Fortaleza de los actores en contra del proceso de paz (saboteadores) en relación con los actores a favor • Presencia de botines 	<ul style="list-style-type: none"> • Consenso a favor de la paz • Fortalezas de los actores a favor del proceso de paz en relación con sus detractores • Ausencia de botines
Entorno de la implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz en materia de seguridad, construcción de confianza, recursos económicos y fortalecimiento de capacidades • Entorno regional desfavorable, con países que no apoyan el proceso de paz 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo significativo de la comunidad internacional al proceso, incluyendo en materia de seguridad, construcción de confianza, recursos económicos y fortalecimiento de capacidades • Entorno regional favorable, con países que apoyan el proceso de paz
Calidad de los acuerdos de paz	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de atención a raíces clave del conflicto armado en los acuerdos de paz • Ambigüedad de varias provisiones de los acuerdos de paz • Insuficiente flexibilidad de las provisiones para adaptarse a cambios en el contexto • Ausencia de medidas de repartición del poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento de las principales raíces del conflicto armado en los acuerdos de paz • Suficiente especificidad de las provisiones de los acuerdos de paz para ser implementadas sin generar controversias • Suficiente flexibilidad de las provisiones para adaptarse a cambios en el contexto • Inclusión de varias medidas de repartición del poder

Tabla 7.1. (continuación)

	Factores negativos	Factores positivos
Actores de la implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de coordinación entre mediadores e implementadores • Marco de tiempo de los agentes de implementación demasiado corto para apoyar reformas estructurales clave • Falta de coordinación entre agentes de implementación • Falta de apropiación del proceso por parte de la población 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo de los mediadores en la implementación de la paz • Marco de tiempo de los agentes de implementación suficientemente amplio para apoyar reformas estructurales clave • Coordinación entre agentes de implementación • Apropiación del proceso por parte de la población y establecimiento de una infraestructura para la paz que pueda sostener el proceso en el tiempo

2. La implementación de la paz en Guatemala y Colombia

Este apartado se enfoca en el proceso de implementación de la paz en Guatemala, puesto que ofrece una perspectiva de largo plazo, ya que la firma de la paz en ese país se produjo a finales de 1996. Analiza también el proceso de implementación del acuerdo entre el Gobierno colombiano y las FARC suscrito en 2016, aunque en menor medida debido a que sigue en curso a la fecha de escribir y no ofrece una perspectiva de largo plazo que posibilite evaluarlo en retrospectiva. Estos dos casos, con sus semejanzas y diferencias, nos permiten entrever el complejo entramado de factores que afectan la implementación de la paz y reflexionar sobre cómo el contexto y las estrategias desarrolladas pueden influenciar positiva o negativamente el proceso.

En particular, permiten entender cómo funcionan: (i) los mecanismos de verificación e implementación contemplados en los acuerdos de paz, (ii) las entidades descentralizadas para encauzar la participación de la sociedad en el proceso desde el nivel local y (iii) la calendarización de la implementación de la paz. Revelan la importancia de definir quién es responsable de hacer qué cosa, en qué plazo y quién va a verificarlo, y también de incluir mecanismos para abordar

disputas que puedan surgir en torno a la interpretación de artículos o al incumplimiento de los compromisos adquiridos por una parte. Además, muestran el papel fundamental que pueden desempeñar organismos internacionales, como la ONU, en materia de verificación, en apoyo a mecanismos locales, como la CAAP en Guatemala. Por otro lado, indican cómo la presencia de saboteadores puede obstaculizar el proceso.

2.1. Mecanismos nacionales de verificación e implementación

Los acuerdos de paz guatemaltecos contemplaron el establecimiento de una serie de instituciones temporales para su implementación. Se dio el nombre de “institucionalidad de la paz” al conjunto de las instituciones creadas en este sentido. La mayoría de estas instituciones derivaron su existencia del contenido de los acuerdos de paz. Sin embargo, otras se incorporaron posteriormente en respuesta a necesidades que no habían sido previstas por los negociadores.

El Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz menciona una serie de instituciones que deberán ser establecidas de manera temporal para apoyar la implementación de los acuerdos de paz. Entre ellas, la institución más importante era la CAAP, la cual estaba encargada de supervisar y coordinar la implementación de los acuerdos de paz. Estaba compuesta por dos representantes del Gobierno, dos representantes de la URNG, cuatro ciudadanos notables, un representante del Congreso y el jefe de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (sin voto). La CAAP tenía las funciones siguientes:

- analizar los avances y dificultades en la aplicación y ejecución del cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz;
- conocer previamente los proyectos de ley convenidos en los Acuerdos de Paz y que el ejecutivo elaborará en cumplimiento de los mismos, para contribuir a que dichos proyectos correspondan al contenido de los Acuerdos de Paz;
- mantener comunicación, a través de la SEPAZ, con instancias gubernamentales que tengan responsabilidades en los ejes de trabajo definidos en el cronograma, para informarse sobre el avance de los mismos;
- calendarizar y recalendarizar las metas y las acciones de acuerdo con las necesidades del cumplimiento del cronograma y de la efectiva marcha del proceso de paz;

- mantener comunicación y recibir informes de la instancia de verificación internacional;
- brindar apoyo a la gestión dirigida a la obtención de fondos para la ejecución de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz;
- elaborar y emitir informes periódicos sobre los avances y dificultades del proceso de cumplimiento del cronograma y de los Acuerdos de Paz, y de los trabajos a su cargo (Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 1996).

La CAAP jugó un papel fundamental en la implementación de los acuerdos de paz. Debido a su composición plural, permitió abordar conflictos en torno a la implementación y proponer modificaciones consensuadas en los casos en los que era necesario modificar los planes que figuraban en el acuerdo cronograma de 1996. Coordinó la labor de las otras entidades que pertenecían a la institucionalidad de la paz y promovió espacios de participación de la sociedad en el proceso de implementación. Además, reportaba periódicamente sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz.

La CAAP se apoyó en el trabajo de la Secretaría de la Paz (SEPAZ), que fungía como secretaría técnica de la CAAP. La SEPAZ era una secretaría presidencial encargada de monitorear la consistencia de las políticas gubernamentales con el contenido de los acuerdos de paz. No era directamente responsable de la implementación de los acuerdos de paz, aparte del Programa Nacional de Reparaciones.

Varios acuerdos de paz estipularon la creación de comisiones paritarias y específicas para discutir aspectos más específicos de propuestas de reformas contempladas en los acuerdos de paz entre representantes del Estado y sectores de la sociedad civil concernidos. Las comisiones paritarias, en particular, eran conformadas por mitad de representantes del Estado y mitad de representantes de los pueblos indígenas. Todas estas comisiones tenían una duración temporal hasta acordar los detalles de las reformas propuestas. Comprendían:

- la Comisión de oficialización de idiomas indígenas con la participación de representantes de las comunidades lingüísticas y la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala;
- la Comisión para la definición de los lugares sagrados, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas, y de guías espirituales indígenas;
- la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, integrada mitad por representantes del Gobierno y mitad por representantes de las organizaciones indígenas;

- la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia;
- la Comisión de Reforma Electoral presidida por el Tribunal Supremo Electoral;
- la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, integrada mitad por representantes del Gobierno y mitad por representantes de las organizaciones indígenas;
- la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra, integrada mitad por representantes del Gobierno y mitad por representantes de las organizaciones indígenas.

Los acuerdos de paz también plantearon la creación del Foro de la Mujer. Este estaba encargado de discutir la implementación de las provisiones referentes a los derechos y la participación de las mujeres. Estaba compuesto por mujeres de los cuatro principales grupos étnicos de Guatemala: mujeres mayas, xincas, garífunas y ladinas.

Por otro lado, después de la firma de la paz empezaron a surgir mesas multisectoriales de concertación para dar seguimiento a los acuerdos de paz en diferentes departamentos del país. Algunas mesas surgieron de forma espontánea, mientras otras se constituyeron con la asistencia de organismos nacionales como la CAAP o internacionales como la MINUGUA. La conformación de mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz no estaba prevista en los acuerdos de paz. Se establecieron frente a la necesidad de descentralizar el proceso de implementación y se incorporaron posteriormente a la institucionalidad de la paz. Como su nombre lo indica, el papel de las mesas se enfocó en discutir entre representantes de varios sectores la implementación de los compromisos contenidos en los acuerdos de paz a nivel local. Las mesas tenían la estructura siguiente:

- coordinadora nacional de mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de Paz;
- mesas departamentales de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz;
- mesas municipales de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz.

Al igual que los comités de paz en Sudáfrica, las mesas de concertación en Guatemala conformaron una infraestructura para la paz que coadyuvó a descentralizar la implementación de la paz y tomar en consideración las particularidades territoriales. Además, sirvieron de espacio de concertación entre la sociedad civil y el Estado, lo que permitió a la sociedad civil tener mayor incidencia en las políticas públicas derivadas del cumplimiento de los acuerdos de paz. Ayudaron

a canalizar las propuestas locales hacia el nivel nacional a través de la CAAP y, recíprocamente, a informar a la población local acerca del contenido de los acuerdos de paz y de los avances en materia de implementación, en especial de las políticas acordadas en conformidad con dichos acuerdos. Finalmente, en varios casos, facilitaron la transformación pacífica de conflictos locales (Mouly 2016).

La Asamblea de la Sociedad Civil, que había sido creada para hacer propuestas a los negociadores de paz (cf. capítulo 5), desapareció poco después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. La institucionalidad de la paz (ver figura 7.1) se volvió entonces un espacio privilegiado para la participación de la sociedad civil en la implementación de la paz. A través de sus diferentes entidades, se abrieron espacios de concertación entre Estado y sociedad civil con el propósito de incluir las voces de los sectores sociales concernidos por la implementación de aspectos específicos de los acuerdos de paz. La institucionalidad de la paz también contribuyó al fortalecimiento de las instituciones estatales. Aparte de las mesas de concertación y del Foro de la Mujer, sus diferentes componentes debían desaparecer una vez que sus funciones estuvieran cumplidas. Mientras algunos desaparecieron, otros se transformaron en estructuras permanentes.

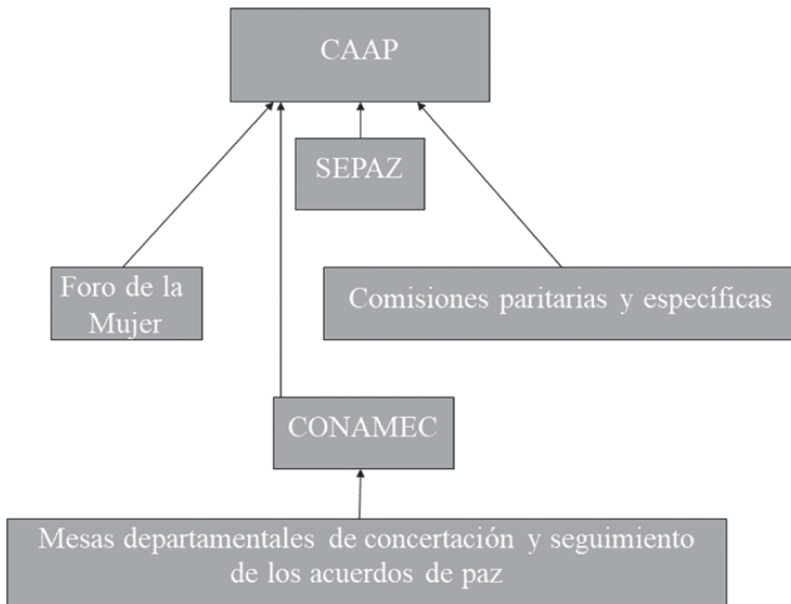


Figura 7.1. Institucionalidad de la paz en Guatemala

A pesar del establecimiento de una infraestructura para la paz relativamente sólida y representativa, el proceso de implementación de la paz en Guatemala no avanzó en reformas estructurales clave. Por ejemplo, no produjo una reforma tributaria más progresista ni tampoco avances significativos en la redistribución de la tierra. Esto puede deberse a la persistente oposición de grupos contrarios a la paz, como algunos sectores en las Fuerzas Armadas o en el sector privado, que obstaculizaron estas reformas (Jonas 2000).

En Colombia, de forma parecida a Guatemala, se conformó la CSIVI, compuesta por tres representantes del Gobierno y tres representantes de las FARC, con un mandato de 10 años para verificar el cumplimiento del acuerdo de paz de 2016, resolver posibles controversias, elaborar informes de seguimiento y ayudar en la búsqueda de fondos para la implementación. Pero, a diferencia de Guatemala, se acordó crear comisiones temáticas y territoriales como parte de la CSIVI, no separadamente. Una segunda diferencia notable es que la CSIVI incluyó un componente internacional (Echavarría et al. 2020; Fisas 2017). No obstante, la elección de un Gobierno poco favorable al proceso de paz y un Congreso dominado por su fuerza política en 2018 dificultó avanzar en varios puntos clave y generó tensiones en la CSIVI (Iniciativa Barómetro 2020; Redacción Colombia 2020 2020b; Semana 2020; Política 2020).

La Alta Consejería para el Posconflicto (luego renombrada “Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación”) en Colombia fungió un papel similar al de la SEPAZ en Guatemala. Además, se establecieron algunos mecanismos para diseñar reformas específicas, como una comisión encargada de elaborar una propuesta de estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política. A la par, se constituyeron instancias en materia de género y representación étnica: (i) instancia especial de mujeres conformada por ocho mujeres e (ii) instancia especial de alto nivel de pueblos étnicos⁴. Por otro lado, en el marco

4 La instancia especial de mujeres incluye: (i) una mujer propuesta por organizaciones de mujeres de carácter nacional; (ii) una mujer víctima incluida en el Registro Único de Víctimas propuesta por organizaciones de mujeres víctimas; (iii) una mujer LBT propuesta por organizaciones de población LGBTI; (iv) una mujer rural propuesta por organizaciones de mujeres campesinas; (v) una mujer afrocolombiana propuesta por organizaciones de mujeres afrocolombianas; (vi) dos mujeres propuestas por organizaciones territoriales de mujeres y (vii) una mujer indígena propuesta por organizaciones de mujeres indígenas. Véase: <https://www.instanciagenero.org/> (última consulta: 20 de diciembre de 2020). Mientras tanto, la instancia especial de alto nivel de pueblos étnicos está conformada por ocho delegados de organizaciones representativas de los pueblos étnicos de Colombia.

del proceso de paz se reactivaron y reformaron el Consejo Nacional de Paz y los consejos territoriales de paz para promover la convivencia pacífica a nivel local, apoyar la participación de sociedad civil como veedora de la implementación del acuerdo de paz y hacer realidad el enfoque de “paz territorial”, es decir una paz acorde a las distintas realidades de los territorios en los que se implemente⁵. A través de su estructura piramidal que conecta los niveles municipal, departamental y nacional, se contempló que estos consejos pudieran constituir una infraestructura para la paz que ayudara a sostener la implementación de la paz a largo plazo (CINEP y CERAC 2018; Iniciativa Barómetro 2020; Restrepo 2017). La figura 7.2 a continuación representa las principales instituciones establecidas para apoyar la implementación del acuerdo de paz de 2016 en Colombia.

El hecho de que el mismo acuerdo de paz incluyera un enfoque de paz territorial para descentralizar el proceso de implementación con la reactivación del sistema de consejos territoriales de paz fue, sin duda, una lección aprendida de procesos de paz anteriores como el de Guatemala. No obstante, a pesar de que el acuerdo de paz en Colombia es uno de los más avanzados en materia de

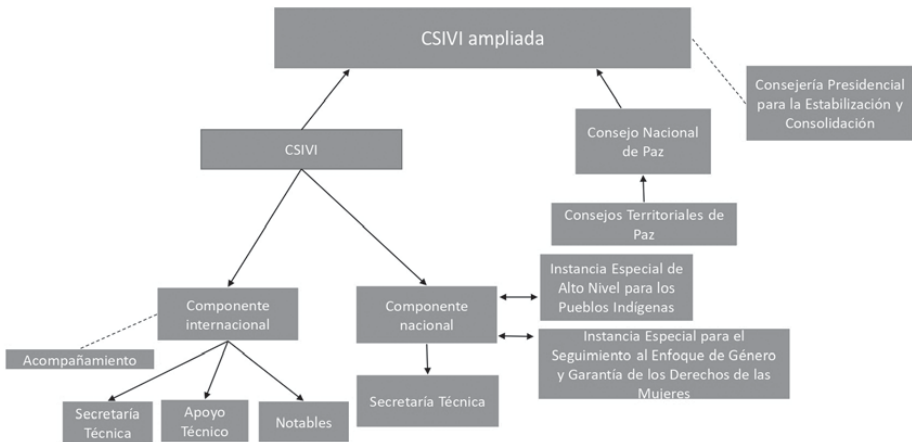


Figura 7.2. Instituciones de apoyo a la implementación del acuerdo de paz de 2016 en Colombia

5 El exAlto Comisionado para la Paz de Colombia, Sergio Jaramillo (2014), introdujo el concepto de “paz territorial” para enfatizar la necesidad de construir la paz de acuerdo a las especificidades locales de cada territorio en Colombia. Este enfoque de paz territorial ha sido uno de los aspectos más destacados del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC (p. ej. Echavarría et al. 2020).

representación territorial, étnica y de género (Fisas 2017; Echavarría et al. 2020), los avances en estos campos seguían limitados a tres años de la firma del acuerdo (Iniciativa Barómetro 2020; Redacción Colombia 2020 2020a).

2.2. *Mecanismos internacionales de verificación*

En el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, el Gobierno guatemalteco y la URNG solicitaron al secretario general de Naciones Unidas que estableciera una misión de verificación de los acuerdos de paz, la MINUGUA. La MINUGUA fue la continuación de una misión anterior del mismo nombre, que fue encargada de monitorear el cumplimiento del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos a partir de 1994. Luego de la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, esta asumió un mandato más amplio y monitoreó también los compromisos relacionados con derechos humanos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Finalmente, después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera a finales de 1996, la MINUGUA monitoreó el conjunto de los acuerdos de paz hasta finales de 2004, cuando culminó su mandato.

La MINUGUA no era una operación de mantenimiento de la paz, sino una misión especial política que dependía del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU. Su mandato fue aprobado por la Asamblea General (A/RES/48/267 de 1994 y otras resoluciones periódicas), con la excepción del mandato que rigió entre enero y mayo de 1997 (S/RES/1094), el cual fue aprobado por el Consejo de Seguridad, que autorizó el despliegue de un componente de observadores militares para verificar el cese al fuego definitivo y coadyuvar las tareas de desarme y desmovilización de los excombatientes de la URNG. Solo en este breve lapso tuvo un componente de mantenimiento de la paz.

La MINUGUA tenía las funciones siguientes:

- verificar el cumplimiento de todos los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera;
- evaluar la implementación y los avances de los programas y proyectos derivados de los Acuerdos de Paz, en función del cumplimiento de los compromisos adquiridos;
- formular oportunamente las recomendaciones necesarias para evitar o corregir cualquier incumplimiento;
- informar regularmente al secretario general de Naciones Unidas y, por su intermedio, a los Estados Miembros de la ONU, sobre el proceso de cumplimiento de los acuerdos;

- contribuir a resolver las dificultades que puedan surgir en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, incluyendo divergencias entre las partes en la interpretación de los acuerdos firmados y otras diferencias que puedan entorpecer su cumplimiento;
- a solicitud de las partes, proporcionar la asesoría y los apoyos técnicos puntuales que fueran necesarios para facilitar el cumplimiento de los compromisos suscritos;
- con la anuencia de las partes, proporcionar asimismo asesoría y apoyos técnicos puntuales a otras entidades involucradas en el cumplimiento de los acuerdos de paz;
- informar a la opinión pública sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz, incluyendo los resultados de la verificación y las actividades de la Misión (Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 1996).

Como se puede observar, la MINUGUA tenía un rol relativamente similar al de la CAAP en cuanto a la verificación de la implementación de los acuerdos de paz, que hace que uno se podría preguntar por qué se planteó el establecimiento tanto de un mecanismo nacional como de un mecanismo internacional de verificación. En la práctica, esta combinación fue muy útil. La MINUGUA gozaba de una imagen imparcial y tenía un canal de comunicación directo con el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, lo que le permitía informar a la comunidad internacional sobre los avances en la implementación de la paz. Así, por ejemplo, el grupo consultivo sobre Guatemala, que incluía a los principales donantes que aportaban recursos al proceso, tomaba decisiones en función de los informes y las recomendaciones de la MINUGUA. La misión también proveía asesoría técnica a las instituciones estatales que así lo requerían en torno a la implementación de ciertas provisiones. Además, participaba en la CAAP, jugando un papel de facilitadora, y apoyaba las distintas entidades de la institucionalidad de la paz. A través de sus oficinas locales, apoyaba a la sociedad civil, a los gobiernos locales, a los foros departamentales de la mujer y a las mesas departamentales de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz en torno a temas relacionados con la implementación de la paz. Era frecuente, por ejemplo, que distintos sectores de la población a nivel local se reunieran bajo los auspicios de la misión o pidieran la asesoría de la misión para dirimir conflictos o realizar actividades de paz.

De forma similar, en Colombia se desplegó una misión especial política de Naciones Unidas, con el nombre inicial de Misión de las Naciones Unidas en Colombia y posteriormente Misión de Verificación de la ONU en Colombia,

para apoyar la implementación del acuerdo final de paz entre el Gobierno y las FARC. Sin embargo, su mandato ha sido mucho más restringido que el de la MINUGUA, en cuanto se ha enfocado en el monitoreo y la verificación del desarme de las FARC, del cese al fuego bilateral entre las partes, de las garantías de seguridad para los excombatientes (y de forma más general) y asistencia para la reintegración de excombatientes de las FARC (puntos 3.2 y 3.4 del acuerdo de paz). De forma interesante y novedosa, además de esta misión, se estableció un componente internacional de la CSIVI liderado por dos personas notables, el expresidente uruguayo José Mujica y el ex primer ministro español Felipe González, apoyados por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, que actuó como secretaría técnica y, a través del proyecto Barómetro del PAM, monitoreó en tiempo real el cumplimiento de cada provisión del acuerdo de paz en el terreno⁶.

Además, tanto en Guatemala como en Colombia, los países amigos del proceso de paz continuaron a jugar un papel importante en la fase de implementación, aunque de manera informal en el caso guatemalteco. En este último, su rol se centró en movilizar apoyo tanto político como financiero para la implementación de los acuerdos (Whitfield 2010). Mientras tanto, en Colombia, los garantes (Cuba y Noruega) y acompañantes (Chile y Venezuela) del proceso de paz entre Gobierno y FARC fueron mandatados para participar en la CSIVI y se contempló su facilitación para abordar posibles conflictos entre las partes durante la fase de implementación (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016). La inclusión de los países garantes y acompañantes en la CSIVI en el caso de Colombia ha permitido asegurar una mayor coordinación entre mediadores e implementadores y ayudar a superar algunos conflictos que ocurrieron durante la fase de implementación.

2.3 Cronograma

La literatura sobre implementación de la paz habla de la importancia de calendarizar el cumplimiento de los acuerdos de paz, incluyendo con metas intermedias. En el caso de Guatemala, el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz contempló tres etapas para la implementación: (1) tres meses a partir del 15 de enero de 1997, (2) el resto del

6 Véase la página web del proyecto Barómetro en <https://peaceaccords.nd.edu/barometer> (última consulta: 31 de mayo de 2020).

año 1997, (3) los años 1998, 1999 y 2000. Para cada provisión, estipuló lo que debía ser alcanzado en determinado plazo. Por ejemplo, se fijaron cifras y plazos para el aumento de la recaudación fiscal y la inversión social de forma progresiva para cumplir con provisiones del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Sin embargo, muchos compromisos tuvieron que ser recalendarizados y varios siguen pendientes a la fecha. La CAAP fue encargada de calendarizar y recalendarizar los compromisos derivados de los acuerdos de paz. Lo hizo hasta terminar su mandato en 2004, ocho años después de la firma de los acuerdos de paz. Cuando la CAAP culminó su trabajo, se creó el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz, que sigue funcionando hasta la fecha (julio de 2021).

Las provisiones que conllevaban reformas más estructurales fueron las que enfrentaron mayores obstáculos para su aplicación, así como demoras. Es el caso particular de las reformas tributarias y las vinculadas al acceso a la tierra para campesinos pobres. La falta de compromiso del Gobierno para cumplir con ciertas provisiones fue notable y la necesidad de recurrir a un referéndum constitucional para aprobar reformas clave, en especial en materia de derechos e identidad de los pueblos indígenas, fue problemática, ya que, como lo afirman William Stanley y David Holiday (2002), quienes se oponían a dichas reformas pudieron manipular fácilmente la opinión pública y el referéndum constitucional de 1999 fracasó.

De forma parecida, en Colombia se contempló un marco de 10 años para la implementación del acuerdo de paz, con una primera fase hasta 2019, y se especificó que las normativas prioritarias debían ser aprobadas en el plazo de un año. Además, se encargó a la CSIVI la elaboración de un plan marco de implementación de las provisiones del acuerdo dentro de un plazo de cuatro meses después de la firma del mismo, que definiría quién estaría a cargo de qué y en qué plazo. También se solicitó a la CSIVI revisar de forma anual la ejecución de los distintos compromisos contemplados en el plan y ajustar los plazos en caso de ser necesario (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016). Según el cuarto informe de implementación del proyecto Barómetro, las mismas tendencias que había en Guatemala en cuanto a atrasos en reformas más estructurales se podían notar en 2019 (Iniciativa Barómetro 2020; Echavarría et al. 2020).

Asimismo, vincular la implementación del acuerdo de paz de 2016 a un plebiscito fue problemático porque se prestó a una manipulación de la información y puso en riesgo el acuerdo (Fisas 2017; Masullo y Morisi 2019; Téllez 2019). Como

lo señala Juan Fernando Téllez (2019: 840), “los contenidos de un acuerdo son complejos y sujetos a interpretaciones, permitiendo a las élites enfatizar ciertas provisiones en relación a otras y pintar ciertas provisiones como potencialmente dañinas para la sociedad”. De ahí se presenta el reto de un adecuado conocimiento del contenido de los acuerdos de paz por parte de amplios sectores de la población para que puedan darse cuenta de que la aplicación del acuerdo sirve sus intereses y apropiarse del proceso.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 24 de noviembre 2016. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016_0.pdf.
- Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, firmado el 29 de diciembre 1996 [disponible como anexo 1 del documento de Naciones Unidas A/51/796 - S/1997/114]. Disponible en: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/004/14/pdf/N9700414.pdf?OpenElement>.
- Bell, Christine y Sanja Badanjak. 2019. “Introducing PA-X: A new peace agreement database and dataset.” *Journal of Peace Research* 56 (3): 452–466. doi: 10.1177/0022343318819123.
- Bercovitch, Jacob y Leah Simpson. 2010. “International Mediation and the Question of Failed Peace Agreements: Improving Conflict Management and Implementation.” *Peace & Change* 35 (1): 68–103. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00613.x.
- Brand-Jacobsen, Kai Frithjof. 2002. “Beyond Mediation: Towards More Holistic Approaches to Peace-building and Peace Actor Empowerment.” En *Searching for Peace: the Road to Transcend*, editado por Johan Galtung, Carl G. Jacobsen y Kai Frithjof Brand-Jacobsen, 231–267. Londres: Pluto.
- CINEP y CERAC. 2018. Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica, 13 August, disponible en: <https://www.cinep.org.co/images/csivi/Tercer-Informe-Trimestral-Secretaria-Tcnica.pdf>.
- Colchester, Felix, Laura Henao Izquierdo y Philipp Lustenberger. 2018. *Implementing Peace Agreements: Supporting the Transition from the Negotiation Table to Reality*. Discussion Points of the Mediation Support Network (MSN). Londres: Mediation Support Network (MSN).
- Darby, John. 2010. “Reconciliation (reflections from Northern Ireland and South Africa).” En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 294–306. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Donais, Timothy. 2009. “Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes.” *Peace & Change* 34 (1): 3–26. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00531.x.

- Echavarría, Josefina, Elise Ditta, Juanita Esguerra-Rezk y Patrick McQuestion. 2020. "Colombian Peace Agreement 2016." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Fisas, Vicenç. 2015. *Diplomacias de paz: Negociar con grupos armados*. Barcelona: Icaria.
- . 2017. *Negociar la paz con las FARC: Una experiencia innovadora*. Barcelona: Icaria.
- Fortna, Virginia Page. 2003. "Scraps of Paper? Agreements and the Durability of Peace." *International Organization* 57 (2): 337–372. doi: 10.1017/S0020818303572046.
- Hansen, Annika S. 2000. "International Security Assistance to War-torn Societies." En *Regeneration of War-Torn Societies*, editado por Michael Pugh, 35–53. Londres: Macmillan.
- Hartzell, Caroline A. 1999. "Explaining the Stability of Negotiated Settlements to Intrastate Wars." *Journal of Conflict Resolution* 43 (1): 3–22. doi: 10.1177/0022002799043001001.
- Hoddie, Matthew y Caroline A. Hartzell. 2003. "Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements." *Journal of Peace Research* 40 (3): 303–20. doi: 10.1177/0022343303040003004.
- . 2005. "Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil Wars." En *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, editado por Philip G. Roeder y Donald Rothchild, 83–106. Ithaca: Cornell University Press.
- Hopp-Nishanka, Ulrike. 2012. "Giving Peace an Address? Reflections on the Potential and Challenges of Creating Peace Infrastructures." En *Peace Infrastructures - Assessing Concept and Practice. Berghof Handbook Dialogue No.10*, editado por Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta y Beatrix Austin. Berlin: Berghof Foundation.
- Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. 2020. *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Informe 4. Bogotá: Universidad de Notre Dame. Disponible en: <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/091620-Reporte-4-Digital-.pdf> (última consulta: 1 de julio 2021).
- Jaramillo, Sergio. 2014. La paz territorial. *Presentación en la Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Estados Unidos*, 13 de marzo.
- Jonas, Susanne. 2000. *Of Doves and Centaures: The Guatemalan Peace Process*. Oxford: Westview University Press.
- Jones, Bruce. 2002. "The Challenges of Strategic Coordination." En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 89–116. Londres: Lynne Rienner.
- Joshi, Madhav, Sung Yong Lee y Roger Mac Ginty. 2017. "Built-In Safeguards and the Implementation of Civil War Peace Accords." *International Interactions* 43 (6): 994–1018. doi: 10.1080/03050629.2017.1257491.
- Joshi, Madhav y Jason Michael Quinn. 2017. "Implementing the Peace: The Aggregate Implementation of Comprehensive Peace Agreements and Peace Duration after Intrastate Armed Conflict." *British Journal of Political Science* 47 (4): 869–892. doi: 10.1017/S0007123415000381.
- Kreutz, Joakim. 2014. "How civil wars end (and recur)." En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 349–362. Nueva York: Routledge.

- Kriesberg, Louis. 1996. "Varieties of Mediating Activities and Mediators in International Relations." En *Resolving International Conflicts: the Theory and Practice of Mediation*, editado por Jacob Bercovitch, 219–233. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Kumar, Chetan. 2001. "Conclusion." En *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, editado por Elizabeth M. Cousens y Chetan Kumar, 183–220. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Lederach, John Paul. 1997. *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington, D.C.: US Institute of Peace Press.
- Lederach, John Paul, Madhav Joshi y Jason M. Quinn. 2016. "Investigación y práctica sobre procesos de paz: Treinta y cuatro acuerdos de paz en el mundo." En *La Rama de Olivo. Una Cultura de Paz Global*, editado por Denis Alberto Torres Pérez. Managua: UPOLI/Hispaner.
- Masullo, Juan y Davide Morisi. 2019. "Risks and Opportunities of Direct Democracy: The Effect of Information in Colombia's Peace Referendum." *Politics and Governance* 7 (2): 242–267. doi: 10.17645/pag.v7i2.1903.
- Mouly, Cécile. 2004. *The Role of Peace Constituencies in Building Peace in Nicaragua and Guatemala*. Tesis de doctorado (PhD), Universidad de Cambridge, Cambridge.
- . 2013. "The Nicaraguan Peace Commissions: A Sustainable Bottom-Up Peace Infrastructure." *International Peacekeeping* 20 (1). doi: 10.1080/13533312.2012.761833.
- . 2016. "Mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz en Guatemala: lecciones aprendidas para la paz territorial en Colombia." *Revista CS* (19): 115–140. doi: 10.18046/recs.i19.2141.
- Odendaal, Andries. 2012. "The Political Legitimacy of National Peace Committees." *Journal of Peacebuilding & Development* 7 (3): 40–53. doi: 10.1080/15423166.2013.767601.
- Política. 2020. "Farc se retiró de CSIVI por la inclusión de Cuba a la lista de EE. UU." *El Tiempo*, 14 de mayo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-se-retira-de-la-csivi-por-la-inclusion-de-cuba-en-la-lista-de-estados-unidos-495430>.
- Prendergast, John y Emily Plumb. 2002. "Building Local Capacity: From Implementation to Peacebuilding." En *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, pp. 327–349. Londres: Lynne Rienner.
- Quinn, Jason Michael y Madhav Joshi. 2016. "Global trends in the implementation of intrastate peace agreements." En *Peace and Conflict 2016*, editado por David A. Backer, Ravi Bhavnani y Paul K. Huth, 93–104. Nueva York: Routledge.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Redacción Colombia. 2020a. "(Especial) Así va el Acuerdo de Paz después de tres años de implementación." 12 de mayo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/especial-asi-va-el-acuerdo-de-paz-despues-de-tres-anos-de-implementacion-articulo-919078/>.
- . 2020b. "Los desacuerdos entre el Gobierno y Farc sobre las reuniones de la CSIVI." 11 de junio. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/csivi-los-desacuerdos-entre-gobierno-y-farc-para-reunirse/>.

- Restrepo, Isabel. 2017. *El Consejo Nacional de Paz en Colombia: ¿una potencial infraestructura de paz para apoyar las negociaciones de paz y la implementación de los Acuerdos?* Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas No. 7, May. Medellín: EAFIT University. Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11616/cuadernos_trabajo_eafit_7.pdf?sequence=2&isAllowed=y (última consulta: 1 de julio 2021)
- Rupesinghe, Kumar. 1995. "Conflict Transformation." En *Conflict transformation*, editado por Kumar Rupesinghe, 65–92. Basingstoke: Macmillan.
- Security Council Report. 2009. *The Peacebuilding Commission*. Special Research Report No. 2, 17 de noviembre. Nueva York: Security Council Report. Disponible en: http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.5604169/k.E023/Special_Research_Report_No_2brThe_Peacebuilding_Commissionbr17_November_2009.htm (última consulta: 1 de julio 2021).
- . 2013. *The Security Council and the UN Peacebuilding Commission*. Special Research Report No. 1, 18 de abril. Nueva York: Security Council Report. Disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/special-research-report/the-security-council-and-the-un-peacebuilding-commission.php> (última consulta: 1 de julio 2021).
- Semana. 2020. "Farc suspende su participación en Comisión de Verificación del acuerdo de paz." *Semana*, 15 de mayo. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/farc-suspende-su-participacion-en-comision-de-verificacion-del-acuerdo-de-paz/671795/>.
- Spies, Chris. 2004. "Estudio del caso de Sudáfrica: El Acuerdo Nacional de Paz de Sudáfrica. Estructuras y funciones." En *Haciendo propio el proceso: la participación ciudadana en los procesos de paz*, Accord No. 13, editado por Catherine Barnes, 24–30. Gernika: Gernika Gogoratz.
- Stanley, William y David Holiday. 2002. "Everyone Participates, No One is Responsible: Peace Implementation in Guatemala." En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 421–458. Londres: Lynne Rienner.
- Stedman, Stephen John. 2001. *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. IPA Policy Paper Series on Peace Implementation. Nueva York: International Peace Academy.
- . 2002. "Introduction." En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 1–40. Londres: Lynne Rienner.
- Téllez, Juan Fernando. 2019. "Peace agreement design and public support for peace: Evidence from Colombia." *Journal of Peace Research* 56 (6): 827–844. doi: 10.1177/0022343319853603.
- van Tongeren, Paul. 2013. "Potential Cornerstone of Infrastructures for Peace? How Local Peace Committees Can Make a Difference." *Peacebuilding* 1 (1): 39–60. doi: 10.1080/21647259.2013.756264.
- Walter, Barbara F. 2002. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Wallensteen, Peter. 2019. *Understanding Conflict Resolution*. 5a ed. Londres: Sage.
- Whitfield, Theresa. 2010. *Working with Groups of Friends*. The Peacemaker's Toolkit. Washington, DC: United States Institute of Peace.

Sitios web

- Proyecto “Matriz de Acuerdos de Paz” (PAM) del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame: <https://peaceaccords.nd.edu/>
- Base de datos de acuerdos de paz PA-X de la Universidad de Edimburgo: <https://www.peaceagreements.org/>

Justicia transicional, desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes y retorno de las poblaciones desarraigadas

Los procesos de construcción de paz posacuerdo en situaciones de conflicto armado interno suelen incluir varios ejes. Los más comunes son los siguientes. Primero, debido a que se cometen numerosas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el marco de los conflictos armados, se suelen implementar medidas de justicia transicional. Segundo, desde los años 90 casi todos estos procesos contemplan el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes (Kreutz 2020; Molloy 2017). Tercero, en las guerras los civiles a menudo huyen de la violencia, convirtiéndose en refugiados y desplazados internos. Cuando se firma la paz y cesan los enfrentamientos armados, se trata de promover el regreso de estas personas, lo cual hace que el retorno y la rehabilitación de las poblaciones desarraigadas sea frecuentemente (aunque no siempre) un eje importante de la construcción de paz posacuerdo. Cuarto, en muchas situaciones de posacuerdo, la criminalidad aumenta, ya que sigue circulando una gran cantidad de armas, continúan varios negocios ilegales que alimentaban la guerra y la economía es incapaz de proveer oportunidades a muchos excombatientes, jóvenes y retornados, entre otros. Por ejemplo, en El Salvador, la tasa de homicidios durante los primeros años de posguerra, lejos de bajar, superó los 100 homicidios por 100 000 habitantes, constituyendo una de las más altas del mundo (Hume 2008; Cruz et al. 2000; véase también International Crisis

Group 2017; Fisas 2010; Paris 2001). Mejorar la seguridad pública se vuelve entonces un objetivo esencial. Además, muchas veces es necesario emprender una reforma del sector de la seguridad (SSR). En efecto, se requiere reformar las fuerzas de seguridad estatales, en particular asegurar una mejor formación de sus integrantes para que respeten los derechos humanos, hacer que estas fuerzas sean más incluyentes y representativas, y desmilitarizar la Policía (p. ej. Fisas 2010; Grasa 2018; Barnett et al. 2007; Kumar 1997).

Quinto, es frecuente que, entre los ejes de construcción de paz posacuerdo, se encuentre la organización de elecciones libres y representativas. En efecto, muchos grupos insurgentes pugnan por cambiar el régimen político o la forma de administración de un territorio, por lo que a menudo se negocia la celebración de elecciones a nivel nacional o territorial luego de la firma de un acuerdo de paz. Sexto, las reformas institucionales para establecer instituciones legítimas, es decir democráticas, representativas y que atiendan las necesidades de la población, representan un esfuerzo clave en muchos procesos de construcción de paz posacuerdo, en especial desde la perspectiva de la paz liberal, la cual ha tendido a equiparar construcción de paz con construcción del Estado (Balthasar 2017; Hancock 2016; Castaño 2013). Así, a menudo se realizan reformas del sistema político para permitir una mayor inclusión y representación de los diferentes sectores de la población o de los distintos territorios. Esto suele implicar reformas constitucionales y electorales y/o procesos de descentralización o autonomía. También es común llevar a cabo reformas del sistema judicial y fortalecer las instituciones de derechos humanos para garantizar una mejor protección, por ejemplo, las procuradurías para la defensa de los derechos humanos o las defensorías del pueblo –un esfuerzo que también puede ser considerado parte de las medidas de justicia transicional. Séptimo, cuando una de las raíces del conflicto armado es la desigual distribución de tierras, como en Guatemala o Colombia, la construcción de paz pasa por una reforma agraria que permita un acceso más equitativo a la propiedad de la tierra (p. ej. Fisas 2010; Grasa 2018; Barnett et al. 2007; Kumar 1997).

En este capítulo nos enfocaremos en los tres primeros ejes que discutiremos en turno: (i) la justicia transicional, (ii) el desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes y (iii) el retorno de las poblaciones desarraigadas.

1. Justicia transicional

En esta sección se discute el primer eje de construcción de paz posacuerdo: la justicia transicional. Esta es una forma de justicia que se aplica durante un período de transición posterior a un periodo caracterizado por violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Nos centramos en un mecanismo común en situaciones de posacuerdo: las comisiones de la verdad. Como estudio de caso concreto, analizamos la comisión de la verdad guatemalteca, una de las más importantes según la académica Priscilla Hayner (2011). Contrastamos este caso con el de la comisión de la verdad establecida a raíz del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que seguía en funciones a la fecha de escribir.

1.1. Paz o justicia

En un país que ha sufrido de un conflicto armado, a menudo se plantea el dilema de la paz versus la justicia, es decir, ¿cuál de la paz o la justicia debe tener precedencia en este tipo de situaciones? Algunos autores y profesionales han sostenido que es preferible dar precedencia a la paz (entendida como “paz negativa”) en lo inmediato y abordar posteriormente las necesidades de justicia derivadas de las numerosas violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la guerra. Consideran que el enjuiciamiento de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos puede ser un obstáculo para las negociaciones de paz, ya que muchas veces los negociadores están vinculados con los perpetradores de abusos a los derechos humanos cuando no son directamente responsables. Además, argumentan que en muchos casos el sistema judicial en un país que emerge de un conflicto armado interno no ofrece las garantías requeridas para enjuiciar a los perpetradores. En efecto, el sistema judicial puede estar politizado, corrupto o ineficiente; puede no existir una procuraduría para la defensa de los derechos humanos o defensoría del pueblo que permita precautelar los derechos humanos de las víctimas, etc. (Hannum 2006; ICTJ 2009a; Sriram 2010).

Por otro lado, una corriente creciente, predominante hoy en día, considera que la justicia y la paz no son necesariamente antagónicas. La paz considerada como “paz positiva” incluye el respeto a los derechos humanos como un componente clave. Además, ciertas normas internacionales que sancionan los llamados “crímenes internacionales” –es decir, crímenes de guerra, de lesa humanidad o genocidio– no se pueden eludir. La firma del Estatuto de Roma en 1998 reafirmó estos principios y llevó al establecimiento de la Corte Penal Internacional,

con 123 Estados partes a la fecha de escribir¹. A la par, desde 1999 las Naciones Unidas prohíben a sus representantes facilitar un acuerdo de paz que ofrezca amnistías para crímenes internacionales. Por eso, la mayoría de los acuerdos de paz recientes no contemplan amnistías en esos casos. Así, por ejemplo, en Colombia la Corte Penal Internacional y la ONU influyeron en el diseño de las provisiones del acuerdo de paz de 2016 referentes a justicia transicional en apego con las normas internacionales de derechos humanos (Rincón, Sánchez y Pugh 2018). Mientras tanto, la Corte Penal Internacional emitió órdenes de detención contra cinco líderes del Ejército de Resistencia del Señor (LRA) en Uganda y contra el expresidente Omar al Bashir en Sudán, al mismo tiempo que se avanzaba en negociaciones de paz en estos países. Se pueden contrastar estos ejemplos con procesos de paz anteriores, como los de Angola, El Salvador y Camboya, en los cuales la provisión de amnistías fue clave para alcanzar un acuerdo de paz definitivo. En estos casos anteriores se argumentó que era preferible lograr la paz para impedir que continuaran los actos de violencia que daban lugar a graves violaciones a los derechos humanos (Hannum 2006; ICTJ 2009a; Peskin 2009; Elagab 2009; Wanis-St. John 2013; Darby 2010).

1.2. *Diferentes mecanismos de justicia transicional*

La justicia transicional tiene varios componentes y se puede llevar a cabo de diferentes maneras dependiendo del contexto. Uno de sus objetivos principales en situaciones de posacuerdo es prevenir que los hechos de violencia y violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado vuelvan a ocurrir. Las medidas comúnmente adoptadas incluyen:

- establecer una comisión de la verdad;
- otorgar reparaciones a las víctimas;
- llevar a cabo acciones penales en contra de responsables de violaciones a los derechos humanos;
- reformar el sistema judicial, la Policía y las Fuerzas Armadas para que respeten plenamente los derechos humanos;²
- conmemorar a las víctimas.

1 El número de Estados partes del Estatuto de Roma se puede encontrar en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=_en (última consulta: 7 de julio de 2021).

2 Las reformas a la Policía y a las Fuerzas Armadas son parte de los procesos de SSR, pero pueden ser consideradas como medidas de justicia transicional cuando buscan

Analizaremos las comisiones de la verdad en la subsección siguiente. En cuanto a las reparaciones, son de distintos tipos, tienen diversos objetivos y se dan en función del perfil de las víctimas. En particular, se puede diferenciar entre medidas de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción y garantías de no repetición. Una medida de restitución puede ser la devolución de propiedades usurpadas, mientras que una medida de compensación es la indemnización financiera. Entre las medidas de rehabilitación se encuentran las becas o capacitaciones o medidas de rehabilitación en salud física, y una medida de satisfacción puede ser disculpas públicas por parte de los perpetradores o del Estado por no haber protegido a las víctimas (ICTJ 2009c). En cuanto a perfiles, a un niño huérfano, por ejemplo, se le puede dar una beca de estudio y medidas adaptadas a su condición. Una mujer víctima de violencia sexual puede recibir apoyo médico y psicológico, una compensación monetaria y una ayuda para realizar un emprendimiento.

Por otra parte, se puede dar una reparación individual o colectiva. Por ejemplo, en un caso de genocidio contra una comunidad indígena, se podría dar una reparación colectiva, que incluya medidas materiales como la construcción de una escuela o un puesto de salud y medidas simbólicas como disculpas públicas y/o el renombramiento de un espacio público significativo para dignificar a las víctimas. En la práctica, las compensaciones monetarias son las más comunes y suelen ser limitadas. Pueden ayudar a suplir ciertas necesidades materiales de las víctimas o sus familiares y otorgarles algo de satisfacción, pero no pueden por sí solas resarcir todos los daños. Lo ideal es proveer una reparación integral que tome en cuenta tanto los daños materiales como no materiales (ICTJ 2009c; Ríos Oyola 2020).

También se distinguen las reparaciones judiciales de las administrativas. Mientras las primeras se otorgan en el marco de una sentencia judicial, las segundas son adoptadas por un Estado para resarcir los daños sufridos por las víctimas. Los principales objetivos de un programa administrativo de reparaciones son proveer algún tipo de justicia a las víctimas, restaurar su dignidad y afirmar su condición como titulares de derechos. La implementación de reparaciones administrativas se puede efectuar de forma relativamente rápida y no implica costos tan altos como los procesos judiciales. Sin embargo, presenta desafíos para identificar a las víctimas (ICTJ 2009c). En Nepal, por ejemplo, conforme al

transformar estas instituciones para que respeten los derechos humanos (ICTJ 2009b).

Acuerdo de Paz Integral, se estableció un programa nacional de reparaciones. Los familiares de personas desaparecidas o fallecidas durante el conflicto armado, así como las víctimas que sufrieron heridas, discapacidad o perdieron sus propiedades por el conflicto armado recibieron una indemnización cuyo monto dependía de su categoría. Las solicitudes de indemnización presentadas fueron verificadas por mecanismos locales donde estaban representados todos los partidos políticos y miembros de la sociedad civil. Sin embargo, se produjeron controversias por la dificultad de comprobar varios casos y la probable inclusión de “falsas víctimas” afines a los representantes de partidos políticos que participaban en estos mecanismos.

En cuanto a las acciones penales, se pueden llevar a cabo de diferentes maneras en función del contexto local. Así, en algunos países que emergieron de un conflicto armado, la falta de capacidad para enjuiciar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos conllevó el establecimiento de tribunales penales internacionales, como en la antigua Yugoslavia y Ruanda, o mixtos, como en Camboya o Sierra Leona. Estos mecanismos han permitido paliar las deficiencias del sistema judicial nacional y castigar a los principales responsables, aunque los primeros han sido criticados por ser costosos y distantes de la población (Sriram 2010; Forsythe y McMahon 2008; Dougherty 2004; Wanis-St. John 2013). Cuando existen mayores capacidades o como complemento a los tribunales internacionales o mixtos, se han llevado a cabo juicios en tribunales nacionales. Esto ha sido el caso en Colombia donde se creó la jurisdicción especial para la paz para juzgar a los responsables de graves violaciones al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Ppaz Estable y Duradera 2016). De forma interesante, en Ruanda, a la par del tribunal penal internacional, se adaptó un mecanismo de justicia consuetudinaria, las *gacaca*, para juzgar crímenes menos graves de forma más ágil y cercana a la población (Rettig 2008; Mac Ginty 2010; Wanis-St. John 2013; Pugh 2019).

En cuanto al cuarto tipo de medidas, muchos acuerdos de paz abarcan reformas al sistema judicial, a la Policía y a las Fuerzas Armadas, puesto que su accionar contribuyó a la perpetración de graves violaciones a los derechos humanos y/o la impunidad. Estas medidas incluyen la formación de jueces o miembros de las fuerzas de seguridad estatales, el cambio de doctrina de seguridad y purgas de las fuerzas de seguridad estatales (Sriram 2010). Los acuerdos de paz de Guatemala contemplaron varias medidas en este sentido, como reformas del sistema judicial para garantizar el acceso de todos los guatemaltecos a la justicia en su propio idioma y asegurar el nombramiento de jueces mediante concursos públicos, una

reestructuración de la Policía para que actuara bajo el mando de autoridades civiles y con pleno respeto a los derechos humanos, así como la limitación de las funciones del Ejército a la defensa de la soberanía nacional y protección de la integridad territorial (Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática 1996).

Finalmente, la conmemoración busca concientizar a la sociedad sobre los abusos del pasado y dignificar a las víctimas. Se da de distintas formas. Se puede establecer un día nacional de las víctimas, como el 9 de abril en Colombia o el 25 de febrero en Guatemala. Se puede erigir un monumento, como el monumento a las víctimas de los grupos paramilitares en Puerto Boyacá, Colombia³. Se puede crear un museo específico para recordar a las víctimas del conflicto armado, como el de la Casa Memoria en Medellín, Colombia⁴, el museo comunitario Rabinal Achi en Guatemala⁵ o el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en Lima, Perú⁶. También se pueden renombrar espacios públicos, como el aeropuerto de San Salvador, rebautizado “Óscar Arnulfo Romero y Galdámez” en 2010, y la segunda avenida norte de San Salvador, llamada “avenida Monseñor Romero” desde 2002 en honor al obispo asesinado en 1980 (Jones 2018).

Sean cuales sean las medidas escogidas en un país, la justicia transicional suele enfrentarse a algunos desafíos comunes. Primero, el Gobierno puede estar poco dispuesto a reconocer la responsabilidad del Estado en la perpetración de graves violaciones al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos o ser incapaz de hacerlo sin poner en riesgo su propia estabilidad, cuando los responsables de graves abusos aún mantienen un poder significativo. Más generalmente, cuando un grupo emerge del conflicto armado en una posición de poder, puede fomentar la aplicación de medidas de justicia transicional que solamente procuran reconocer a las víctimas entre sus seguidores y castigar a sus opositores, lo

3 Véase algunas fotografías del monumento en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/inauguran-monumento-victimas-de-autodefensas-en-puerto-boyaca/45536> (última consulta: 5 de febrero de 2021).

4 Véase el sitio web del museo en <https://www.museocasadelamemoria.gov.co/> (última consulta: 5 de febrero de 2021).

5 Véase el sitio web del museo en <http://www.museo.rabinal.info/historia.html> (última consulta: 5 de febrero de 2021).

6 Véase el sitio web del museo en <https://lum.cultura.pe/> (última consulta: 5 de febrero de 2021).

cual puede provocar resentimientos y ser fuente de conflicto a futuro⁷. Segundo, las medidas de justicia transicional deben adaptarse al contexto. Por ejemplo, en situaciones de posacuerdo, muchas veces el sistema judicial es ineficiente y/o politizado, por lo que no permite un tratamiento apropiado de las graves violaciones a los derechos humanos. Además, la población necesita apropiarse de estos procesos para que cumplan sus propósitos (ICTJ 2009b; Pugh 2019).

Tercero, las categorías de perpetradores y víctimas no son necesariamente excluyentes, lo que plantea dilemas cuando alguien es víctima y a la vez perpetrador (cf. Wanis-St. John 2013; Heilman 2018). Cuarto, a veces los Estados se enfocan en un único componente de la justicia transicional, dejando de lado los demás. Esto es problemático, ya que estos componentes son complementarios. Por ejemplo, el ofrecimiento de compensaciones monetarias sin esclarecer lo ocurrido o juzgar a los culpables podría ser percibido como “un intento de comprar el silencio o la aquiescencia de las víctimas” (ICTJ 2009b: 1). Igualmente, si solo se castiga a los culpables sin un proceso de esclarecimiento de la verdad que permita concientizar a la población sobre lo que sucedió y por qué y sin reformas judiciales o del sector de la seguridad, será difícil sentar las bases de la no repetición (Sriram 2010; ICTJ 2009a, 2009b). Varios estudios sugieren que una combinación de medidas de justicia retributiva (es decir que intentan castigar a los responsables) y de justicia restaurativa (es decir que buscan la participación de los distintos actores involucrados en la reparación de los daños sufridos por las víctimas) ofrece mayores posibilidades de promover la paz, el respeto a los derechos humanos y la democracia (Pugh 2019; Lambourne 2014). Quinto, para que la justicia transicional sea transformativa, debe abordar las raíces de la violencia y propiciar cambios estructurales y culturales, promoviendo una amplia participación pública en los procesos, lo cual es un reto en contextos de posacuerdo, caracterizados muchas veces por la polarización y la persistencia de la violencia tanto directa como estructural (Friedman 2018; Lambourne 2014, 2009).

7 El caso del Perú es interesante porque, si bien el Estado ganó la guerra contra los grupos insurgentes, la comisión de la verdad de este país buscó reconocer las responsabilidades de todas las partes en conflicto por los graves abusos a los derechos humanos cometidos en el marco del conflicto armado. No obstante, muchos militares y dirigentes políticos se rehusaron a participar en el proceso de la comisión y criticaron duramente el informe de la comisión, acusándole de favorecer a los insurgentes (Friedman 2018; Heilman 2018).

1.3. Las comisiones de la verdad

Según Eric Brahm (2009), las comisiones de la verdad son instituciones temporales (*ad hoc*), autónomas y oficiales (es decir, establecidas por el Estado pero independientes de sus distintas ramas) que investigan patrones de hechos victimizantes ocurridos durante un periodo de abusos masivos a los derechos humanos (conflicto armado o dictadura), producen un informe al respecto y hacen recomendaciones para reparar estos hechos y prevenir su recurrencia⁸. Distintos países han tenido comisiones de la verdad, sobre todo desde los años 1990 (Ríos Oyola 2020; Hayner 2011; Ben-Josef Hirsch, MacKenzie y Sesay 2012). Es el caso de Guatemala, donde la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) fue creada en virtud de uno de los acuerdos de paz, el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, firmado en Oslo en 1994, que entró en vigor a finales de 1996. También lo es de Colombia cuya Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) surgió a raíz del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC firmado en 2016. La comisión de la verdad de El Salvador igualmente encontró su origen en los acuerdos de paz entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En cambio, en Perú fue el Gobierno que aprobó el decreto que constituyó la comisión de la verdad que investigó los abusos ocurridos en el marco del conflicto armado entre 1980 y 2000.

Los objetivos de las comisiones de la verdad incluyen:

- entender el contexto general que hizo posible que los abusos ocurriesen,
- establecer patrones de hechos victimizantes,
- ofrecer recomendaciones para prevenir que recurran abusos similares, resarcir a las víctimas y promover la reconciliación.

El esclarecimiento de la verdad suele ser la función principal de una comisión de la verdad y tiene varios propósitos. Primero, ayuda a dignificar a las víctimas al reconocer su sufrimiento y los actos injustos cometidos contra ellas. Segundo, contribuye a armonizar diferentes versiones de la historia, ayudando a diversos sectores de la sociedad a entender la magnitud de los hechos ocurridos y tomar conciencia del papel que jugaron ciertos actores e instituciones, para que no vuelvan a repetirse estos acontecimientos a futuro. Tercero, al analizar los patrones de

8 Esta definición es consistente con la del programa Matriz de los Acuerdos de Paz (cf. Joshi, Quinn y Regan 2015).

hechos victimizantes, permite formular recomendaciones para abordar las condiciones estructurales que propiciaron estos hechos (Hayner 2011; Brahm 2009; Ríos Oyola 2020; Ben-Josef Hirsch, MacKenzie y Sesay 2012).

La CEH así focalizó su trabajo en el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado guatemalteco y la formulación de recomendaciones para evitar su repetición. Empezó su labor en 1997 y la culminó en 1999 con la publicación de un informe que analizaba los principales patrones de violencia en el marco del conflicto armado y planteaba recomendaciones. De forma importante, en sus conclusiones, el informe reconoció que “la violencia política fue una expresión directa de la violencia estructural” y mencionó la exclusión política, las desigualdades socioeconómicas y las desigualdades étnicas entre las principales estructuras que hicieron posible las violaciones masivas a los derechos humanos (Comisión para el Esclarecimiento Histórico 1999b: 23). Asimismo, recomendó medidas para preservar la memoria de las víctimas, repararlas, fomentar una convivencia pacífica y el respeto de los derechos humanos, reformar el sistema judicial y el sector de la seguridad, y fortalecer el sistema democrático (Comisión para el Esclarecimiento Histórico 1999b). No obstante, el Gobierno se rehusó a acatarlas, lo que ilustra uno de los mayores desafíos para las comisiones de la verdad y la justicia transicional en general (Stanley y Holiday 2002).

La CEH era integrada por tres comisionados –un internacional nombrado por la ONU, Christian Tomuschat de Alemania, y dos guatemaltecos, Alfredo Balsells y Otilia Lux– asistidos por un equipo de investigadores nacionales e internacionales. La débil posición de la guerrilla hizo que, a diferencia de la comisión de la verdad de El Salvador, la CEH no pudiera nombrar a los responsables de violaciones a los derechos humanos y que sus conclusiones no pudieran tener implicaciones legales, lo que significaba que la información obtenida por la CEH no podía ser utilizada en procesos judiciales posteriores. Además, su mandato era muy corto, pero se benefició del trabajo del proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, que compartió sus archivos, sin el cual no pudiera haber completado una labor de tal amplitud en un plazo de tan solo 18 meses (Wilson 1997; Hayner 2011).

Las comisiones de la verdad recogen información de diversas fuentes para investigar sobre los abusos cometidos y realizar su informe, pero ponen hincapié en escuchar a las víctimas narrar los hechos, el contexto en el que sucedieron y su impacto. Así, por ejemplo, la CEH documentó miles de testimonios de víctimas y analizó documentos, como reportes de organizaciones de la sociedad civil sobre violaciones a los derechos humanos, incluyendo el informe del proyecto REMHI,

y archivos desclasificados. Entrevistó a ex jefes de Estado, altos mandos de las fuerzas de seguridad estatales y de la guerrilla y asistió a exhumaciones (Comisión para el Esclarecimiento Histórico 1999a).

En Colombia, mientras tanto, la CEV está presidida por el sacerdote jesuita Francisco de Roux y está compuesta por 11 comisionados, incluyendo un extranjero, Carlos Beristain, a cargo de supervisar el trabajo de la Comisión en más de 20 países fuera de Colombia, donde se encuentran víctimas del conflicto armado que tuvieron que exiliarse. Las partes firmantes del acuerdo de paz dieron a la CEV el mandato de: (1) esclarecer los hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto armado, (2) promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de distintos actores por los hechos victimizantes, (3) propiciar la convivencia pacífica en los territorios y (4) fomentar la no repetición de los hechos ocurridos. Para ello, le otorgaron seis meses de preparación desde la fecha en la que se posesionaron los comisionados (mayo de 2018) y tres años más para completar su trabajo y publicar su informe final (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016: art. 5.1.1.1.2). A la fecha de escribir, la CEV ya había documentado miles de testimonios y avanzado en otros aspectos de su mandato⁹.

La CEV tiene un enfoque más integral que la CEH: al igual que las comisiones de la verdad de Perú, Sudáfrica, Timor-Leste o Sierra Leona, busca promover la convivencia pacífica y propiciar un diálogo social en torno a los hechos victimizantes cometidos en el marco del conflicto armado. Esta promoción de la convivencia pacífica tiene como objetivo mejorar las relaciones entre grupos divididos y sentar las bases para la reconciliación. En cuando al diálogo social, la CEV, al igual que las comisiones de la verdad de Perú, Sudáfrica, Timor-Leste y Sierra Leona, ha organizado audiencias públicas para coadyuvar el reconocimiento de ciertas prácticas en el marco del conflicto armado y de sus impactos, como la violencia sexual o la desaparición forzada. Estas audiencias, denominadas “encuentros por la verdad” en el caso de la CEV, han permitido generar una conciencia colectiva alrededor de lo que pasó durante el conflicto armado y fomentar un debate público al respecto¹⁰.

9 Véase el sitio web de la comisión en <https://comisiondelaverdad.co/> (último acceso: 7 de julio de 2021).

10 Se puede encontrar más información sobre los encuentros por la verdad en <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/objetivos/reconocimiento> (último acceso: 7 de julio de 2021). En el caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, esta realizó 27 audiencias públicas difundidas en la televisión y la radio (Heilman 2018; Friedman 2018).

De forma importante, a pesar de que varias comisiones de la verdad tuvieron la prerrogativa de nombrar a los responsables de violaciones a los derechos humanos en sus informes finales, no todas lo hicieron. En efecto, existe una tensión entre, por un lado, quienes creen que el nombramiento de los perpetradores violaría el principio de debido proceso que requiere que las personas acusadas puedan defenderse antes de ser declaradas culpables y, por otro lado, quienes argumentan que nombrar a los responsables es una parte esencial del esclarecimiento de la verdad y cobra particular relevancia cuando el sistema judicial no funciona adecuadamente y es difícil esperar que se enjuicien a los culpables (Hayner 2011).

Finalmente, en la década de los 90 predominaba la visión de que las comisiones de la verdad constituían una suerte de compromiso que sustituía a la justicia penal y permitía una rendición de cuentas en casos en que el contexto no garantizara la judicialización de los perpetradores. Por ejemplo, en Sudáfrica se argumentó que los resultados logrados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación no pudieron haber sido alcanzados por procesos penales, que habrían requerido muchos recursos y tiempo y podrían haber sido politizados. Así el arzobispo sudafricano y presidente de la comisión Desmond Tutu planteó que una comisión de la verdad era un camino intermedio entre “Núremberg y la amnesia nacional”; es decir entre el castigo a los perpetradores y un simple borrón y cuenta nueva (Tutu citado en Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016: 290). En cambio, en la actualidad se considera que las comisiones de la verdad complementan las acciones penales. En primer lugar, al enfocarse en los patrones de violencia cometidos en el marco del conflicto armado, las comisiones de la verdad ofrecen una explicación de las condiciones que hicieron posible los abusos y propician un debate al respecto, lo que permite sentar las bases para la no repetición. Mientras tanto, los juicios penales se centran en castigar a los actores responsables por su participación en hechos victimizantes específicos. En segundo lugar, las comisiones de la verdad pueden impulsar avances en la justicia penal al recomendar juicios y proveer evidencias para sustentar los casos. Por ejemplo, la comisión de la verdad de Perú tenía una unidad de investigaciones especiales encargada de preparar casos para someterlos a la fiscalía y al sistema judicial (Hayner 2011; Yerovi 2015; Heilman 2018)¹¹. En tercer lugar, las comisiones de la verdad buscan construir una verdad incluyente, reconocer la dignidad de quienes sufrieron hechos victimizantes y visibilizar prácticas ocultadas durante el conflicto armado mediante un proceso amplio de diálogo y toma de testimonios. Los casos de Sierra Leona,

11 La Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú así direccionó 45 casos al Ministerio Público y dos al poder judicial (Heilman 2018).

en el que se establecieron una comisión de la verdad y reconciliación (2000) y una corte especial (2002), y de Colombia, en el que el acuerdo de paz de 2016 contempló el funcionamiento simultáneo de una comisión de la verdad y una jurisdicción especial para la paz, son ejemplos de esta complementariedad entre comisiones de la verdad y acciones penales.

2. Desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes

Un segundo eje de construcción de paz posacuerdo son los procesos de DDR. Esta sección empieza con una discusión de cada componente: el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes. No obstante, se debe tener en consideración que estos tres componentes no son siempre secuenciales y pueden desarrollarse simultáneamente. Luego, examina los principales desafíos a los que se han enfrentado estos procesos y los factores de éxito a la luz de la literatura académica y ejemplos concretos. Según Molloy (2017), dicho éxito debe medirse en las percepciones y la confianza en el proceso que tienen los excombatientes y la población en general.

2.1. Desarme

Como su nombre lo indica, el desarme consiste en la dejación de armas de parte de ciertos actores beligerantes, como los integrantes de grupos insurgentes, grupos paramilitares y milicias. No obstante, también se puede incluir a la población civil en los procesos de desarme. Así, según las Naciones Unidas, el desarme es “la recolección, documentación, control y eliminación de pequeñas armas, munición, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes y en ocasiones también de la población civil” (United Nations 2006: 2). El desarme cumple con dos objetivos: (1) prevenir la reanudación del conflicto armado al quitar los medios utilizados para la lucha armada y (2) generar un ambiente de confianza entre las antiguas partes beligerantes (Spear 2002).

El desarme tiene distintas modalidades. Primero, puede ser colaborativo o coercitivo. Tradicionalmente, ha sido colaborativo; es decir, producto de una decisión de parte de quienes entregan sus armas. Por ejemplo, distintos grupos insurgentes en Guatemala, Nicaragua, El Salvador o Colombia se comprometieron a deponer sus armas luego de suscribir acuerdos de paz. No obstante, recientemente se han producido casos de desarme forzoso, por ejemplo de grupos armados recalcitrantes en República Democrática del Congo (cf. capítulo 4). Segundo, las

armas recogidas pueden ser destruidas (esto ocurre, en particular, si se trata de explosivos) o reutilizadas por las fuerzas de seguridad estatales (Spear 2002).

La verificación imparcial y transparente del proceso es un aspecto clave del éxito de los procesos de desarme. Sirve de medida de confianza entre las partes y puede disuadir intentos de engaño. Sin embargo, puesto que en muchos casos es complejo estimar la cantidad de armas que posee un grupo armado, es difícil saber si todos sus integrantes depusieron sus armas (Spear 2002; Özerdem 2013). Esto hace que en la práctica es común que no se entregue el 100 % de las armas y en algunos casos se han descubierto escondites de material bélico después del fin oficial del desarme. Esto ocurrió, por ejemplo, después del fin oficial del desarme de la guerrilla del FMLN en El Salvador en 1993, cuando se halló un escondite de armas del ex grupo insurgente en Nicaragua. El descubrimiento puso en riesgo el proceso de paz, ya que se planteó la posibilidad de negar la participación del FMLN en el próximo proceso electoral. Afortunadamente, la intervención oportuna de la Operación de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) ayudó a distender la situación y a seguir con el proceso de paz (Giustozzi 2012; Spear 2002). Varios autores opinan que este tipo de situación no es tan grave, ya que lo principal es “desarmar” las mentes de los excombatientes, es decir hacer que ellos mismos cambien su opinión respecto al uso de las armas y ya no las consideren necesarias. Esta es la mejor forma de evitar que retomen las armas y lograr un desarme duradero (p. ej. Denissen 2010).

Adicionalmente, los procesos de desarme nunca pueden ser una garantía completa de que dejen de circular armas en una sociedad porque muchas armas son asequibles a través de fronteras porosas o pueden ser caseras (Özerdem 2013; Krause citado en Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016). El fácil acceso a armas puede poner en peligro los procesos de desarme. Por ello, autores como Spear (2002) afirman que se debería implementar un control riguroso de armas, incluyendo embargos y controles fronterizos. Tal control permite evitar que los excombatientes accedan nuevamente a armas y ayuda a reforzar la seguridad pública al dificultar el recurso a armas para fines criminales.

Además de la participación de actores externos, como las Naciones Unidas, en la verificación del proceso de desarme, es importante contar con el involucramiento de las propias partes en un mecanismo de supervisión del proceso de DDR y de arreglo de las controversias que puedan surgir durante el mismo. A menudo, el desarme es un proceso supervisado por militares (tanto nacionales como internacionales), aunque a veces incluye a civiles (Spear 2002).

A modo de ejemplo, el desarme de las FARC en Colombia a raíz del acuerdo de paz de 2016 arrancó oficialmente en marzo de 2017 y culminó en septiembre

de 2017, bajo la supervisión de una misión especial política de Naciones Unidas, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Los guerrilleros entregaron sus armas a observadores de la misión, acompañados de integrantes de las FARC, de la Unidad de Policía Especial para la Paz y de las Fuerzas Armadas colombianas. El armamento depositado fue almacenado en contenedores de la ONU, aparte de 700 armas portadas por los guerrilleros a cargo de la protección de los sitios de acantonamiento, las llamadas “zonas veredales transitorias de normalización”. Luego, el personal de la ONU destruyó el material inestable y la munición e inhabilitó el resto de las armas. La misión también participó en la eliminación de las armas guardadas en centenares de caletas de las FARC (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2017a, 2017b).

2.2. *Desmovilización*

La desmovilización se refiere al proceso formal de abandono del estatus de combatiente por diferentes categorías de actores: guerrillas, paramilitares o miembros de las fuerzas de seguridad estatales. Se puede dar de forma colectiva, en especial a raíz de un acuerdo de paz. Esto fue el caso de las FARC en Colombia, las cuales se desmovilizaron en virtud del acuerdo que firmaron con el Gobierno en 2016. O se puede producir de forma individual, esto es, cuando un miembro de un grupo armado se desvincula de dicho grupo y abandona el estatus de combatiente. Esto suele ocurrir con algunos integrantes de grupos beligerantes antes de la firma de un acuerdo de paz y se da por diversos motivos. Además, dentro de la modalidad colectiva, la desmovilización puede conducir a la desaparición de un grupo armado (p. ej. la Contra en Nicaragua o el FMLN en El Salvador) o simplemente a una reducción de sus efectivos (p. ej. desmovilización de un cierto número de militares y policías a raíz de los acuerdos de paz en Nicaragua y El Salvador) (Spear 2002; Özerdem 2013). Durante este proceso, los excombatientes frecuentemente se registran y reciben una identificación.

Es fundamental proveer seguridad adecuada a los desmovilizados. De lo contrario, es difícil que las personas se desmovilicen (Spear 2002; Nussio 2011a; Wallenstein 2019). La experiencia de la Unión Patriótica en Colombia (1985–1993), cuyos miembros incluían a exintegrantes de las FARC que fueron asesinados de forma sistemática, demuestra que sin seguridad adecuada estos procesos fracasan y pueden tener consecuencias nefastas para el futuro, al reducir la confianza de los excombatientes en estos procesos (Cepeda 2006; BBC 2013). En los casos de desmovilización colectiva, una consideración importante es la ubicación y la seguridad de los lugares de acantonamiento. Con frecuencia los grupos que se

desmovilizan escogen sitios donde tienen el respaldo de la población civil aledaña o que son difíciles de acceso (Spear 2002).

La verificación imparcial y transparente del proceso es un aspecto clave del éxito de esta etapa también. Sirve de protección y medida de confianza y puede disuadir intentos de engaño. Sin embargo, tal como es arduo estimar el número de armas de los grupos beligerantes, es difícil evaluar la cantidad de personas que deben desmovilizarse (Spear 2002; Özerdem 2013). Primero, ciertos grupos tienen interés en exagerar sus efectivos para demostrar su fuerza. Segundo, en muchos conflictos armados la frontera entre combatientes y civiles es tenue y por ello es complejo conocer el número de combatientes. En particular, varios grupos insurgentes cuentan con el respaldo de milicianos, es decir de civiles que de vez en cuando toman las armas para apoyar a estos grupos. Por ejemplo, en Nepal se estimaba en un máximo de 15 000 efectivos los integrantes de la guerrilla maoísta. Sin embargo, esta decía que tenía a más de 30 000 combatientes. Al momento de acantonarse, se registraron más de 30 000 personas, muchas sin armas. Muchos eran milicianos o jóvenes interesados en la oportunidad de obtener dinero o conseguir un posible trabajo en las fuerzas de seguridad estatales a futuro. Por eso, fue importante contar con una verificación independiente, en este caso por parte de la ONU, para reducir las posibilidades de trampa y descartar a una porción significativa de menores de edad y personas reclutadas después de la fecha de corte (Subedi 2014; Joshi y Quinn 2012; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2008). Igualmente, en Colombia, antes de la desmovilización de los paramilitares, se hablaba de 15 000 personas concernidas, pero se presentaron más de 30 000, incluyendo civiles interesados en recibir los beneficios de la reintegración y colaboradores del grupo (Nussio 2011b). Situaciones similares ocurrieron en Liberia y Angola, donde criterios flexibles para ingresar a los procesos de DDR hicieron que más personas de las previstas se enrolaran, muchas de las cuales no habían formado parte de grupos armados, con enormes desafíos para atender a tantas personas en la fase de reintegración por falta de recursos (Molloy 2017; Jennings 2007, 2008). De forma interesante, Jennings (2007) plantea que la inclusión de más personas en un proceso de DDR puede contribuir a un mayor desarme de la población con un efecto positivo en la situación de seguridad al menos a corto plazo, pero dificulta la reintegración económica de los excombatientes porque muchas veces los recursos suelen ser insuficientes para apoyar a tantas personas.

Al menos tres grupos tienen necesidades específicas en los procesos de desmovilización y reintegración: los niños, las mujeres y las personas discapacitadas o ancianas. Las personas que pertenecen a estas categorías requieren una atención

específica, por ejemplo asistencia médica para las personas lisiadas (Spear 2002; Molloy 2017; Herrera y González 2013). Igualmente, los niños excombatientes siguen un proceso diseñado para ellos, a veces con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con más énfasis en el apoyo psicosocial y la educación, así como garantías y acompañamiento para retornar con su familia o comunidad (Kilroy y Basini 2018; Herrera y González 2013; Rodríguez 2018).

2.3. Reintegración

La reintegración se refiere a la reintegración de excombatientes (guerrillas, paramilitares o miembros de las fuerzas de seguridad estatales) a la vida civil o en fuerzas de seguridad estatales (Spear 2002). Tiene tres componentes: reintegración social, económica y política. “La reintegración social se refiere a la capacidad de los excombatientes para volver a formar parte del tejido social, participando de las decisiones colectivas de las comunidades donde se establecen sin retomar las acciones violentas e ilegales del pasado” (Mouly, Hernández y Giménez 2019: 9). En este sentido, las percepciones de las comunidades de acogida hacia los excombatientes son clave para la reintegración social (Mouly, Hernández y Giménez 2019; Molloy 2017; Özerdem 2013; Kilroy y Basini 2018; Kaplan y Nussio 2018). La reintegración económica es el proceso mediante el cual los excombatientes adquieren los medios económicos para subsistir (p. ej. Özerdem 2013; Herrera y González 2013). Mientras tanto, la reintegración política se refiere a la transición de un grupo armado a un movimiento o partido político y la recuperación de los derechos políticos de los excombatientes, es decir de su derecho a elegir y ser electos. Esta desempeña un rol fundamental para que un grupo insurgente prosiga con sus reivindicaciones como partido o movimiento político sin recurrir a la violencia (Lyons 2002).

Cuando los exmiembros de grupos insurgentes se integran a las fuerzas de seguridad estatales, como ocurrió en parte en República Democrática del Congo o en El Salvador, es menester que esta integración sea plena (es decir que no se mantengan unidades separadas) y dé lugar a unas nuevas fuerzas de seguridad estatales que sean más incluyentes y respeten los derechos humanos. Esto suele requerir la separación de las personas acusadas de graves abusos en el pasado y un entrenamiento específico (Spear 2002).

De forma importante, la reintegración es un proceso mucho más largo que el desarme y la desmovilización. Así, según el programa Matriz de los Acuerdos de Paz (PAM) del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, los programas de reintegración establecidos en virtud de acuerdos de paz integrales tardan unos

nueve años en promedio para alcanzar un 80 % de cumplimiento (Lederach, Joshi y Quinn 2016). Esto significa que durante este largo tiempo los excombatientes dependen del apoyo del Estado y muchas veces de la cooperación internacional. Durante la reintegración, además, es fundamental superar los dilemas de seguridad y contar con un entorno suficientemente seguro (Mouly, Hernández y Giménez 2019; Kaplan y Nussio 2018), lo que puede requerir asistencia de parte de actores externos como una misión de paz de Naciones Unidas. La inseguridad no solamente es una amenaza para la integridad física de los excombatientes. También fomenta la desconfianza y hace que los excombatientes prefieran la anonimidad, lo que dificulta su reintegración social, o, en el peor de los casos, retomen las armas para protegerse (Mouly, Hernández y Giménez 2019; Kaplan y Nussio 2018).

Los programas nacionales de reintegración suelen implementarse con el apoyo de donantes y de organizaciones nacionales e internacionales. Por ejemplo, muchas operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU actualmente apoyan procesos de DDR y contribuyen a la seguridad de los desmovilizados y las comunidades. En la actualidad, los programas de reintegración suelen enfocarse sobre todo en la dimensión económica (Özerdem 2013) y pueden incluir diversos componentes: capacitaciones, ayuda financiera (p. ej. estipendio o ayuda para establecer un negocio), acceso a tierras, educación (especialmente para niños combatientes), asistencia psicosocial, etc. Muchas veces, hasta volverse autosuficientes, los excombatientes reciben un estipendio. Por ejemplo, en Liberia cada desmovilizado percibió dos pagos iniciales de 150 dólares y tuvo la oportunidad de escoger entre tres años de educación formal o capacitaciones más cortas en diferentes ámbitos, como carpintería, mecánica, computación, etc., o apoyo para la agricultura, la ganadería o la pesca. Durante el tiempo de educación o capacitación, los excombatientes recibieron inicialmente 30 dólares mensuales y posteriormente 15 dólares mensuales, mientras que los que optaron por programas de agricultura, ganadería o pesca obtuvieron herramientas (Jennings 2008, 2007).

A veces se distingue la reinserción de la reintegración. En este caso, se considera la reinserción como una fase intermedia entre desmovilización y reintegración, donde se orienta a los desmovilizados y se les da una ayuda inmediata para solventar sus necesidades básicas de alimentación y abrigo (p. ej. Özerdem 2013; Denissen 2010). En esta fase a menudo se elabora un perfil individual de cada excombatiente para preparar la reintegración, dada la importancia de que este proceso se acople a los distintos perfiles (p. ej. Herrera y González 2013; Molloy 2017; Denissen 2010; Gilligan, Mvukiyehe y Samii 2013; Knight y Özerdem 2004; Humphreys y Weinstein 2007).

2.4. Retos de los procesos de DDR y factores que contribuyen a su éxito

Los procesos de DDR se enfrentan a varios desafíos además de los que se mencionaron anteriormente. Un primer reto es la tendencia a uniformizar estos procesos, al seguir los mismos criterios sin tomar suficientemente en cuenta los distintos contextos o al enfocarse en los excombatientes sin consideración adecuada por las características de la sociedad en la que estos tienen que reintegrarse. Así a partir de los años 90 el DDR se volvió un componente esencial de los procesos de construcción de paz posacuerdo en países afectados por un conflicto armado, en especial en lugares donde se desplegó una operación de mantenimiento de paz de la ONU para apoyar la implementación de la paz. Esto dio lugar al primer intento de establecer criterios para estos procesos: los estándares integrados de DDR (IDDRS) de la ONU en 2006. No obstante, rápidamente estos procesos se extendieron a otros tipos de contexto, como Haití donde se desarrolló un proceso de DDR con el objetivo de desarmar a grupos criminales y milicias sin que haya un acuerdo previo con estos grupos (Molloy 2017). Frente a la aplicación creciente del DDR en circunstancias diferentes a las de un “posacuerdo”, en 2019 se reformaron los estándares integrados de DDR para tomar en cuenta esta mayor diversidad de situaciones.¹²

En especial, en contextos en los que solo se ha alcanzado un acuerdo parcial, es decir con un grupo armado mientras otros se mantienen activos, los programas de DDR presentan retos. La inseguridad que prevalece en varias áreas obliga a priorizar un enfoque de seguridad tradicional, en lugar de adoptar una perspectiva más amplia de seguridad humana, lo cual, según Molloy (2017), reduce las posibilidades de éxito. De forma coincidente, en su estudio de la reintegración de excombatientes de las FARC en Colombia, Mónica Figueroa (2019) encontró que en los lugares donde seguían operando distintos grupos armados, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupos neoparamilitares o disidentes de las FARC, la reintegración de exguerrilleros de las FARC se vio obstaculizada en los ámbitos económico, político y social. Enzo Nussio (2011b, 2011a) y Marieke Denissen (2010) identificaron problemas similares durante el proceso anterior de DDR con grupos paramilitares en Colombia, debido a la ausencia de acuerdos de paz con las dos principales guerrillas, lo que dificultó la aplicación de una perspectiva integral de la reintegración. Aparecen retos aún mayores cuando se

12 Véase los estándares integrados de DDR de la ONU en <https://www.unddr.org/the-iddrs/> (última consulta: 7 de julio de 2021).

implementan procesos coercitivos de DDR, como ha ocurrido con grupos armados recalcitrantes en República Democrática del Congo, porque los procesos de DDR se basan en la voluntad de los concernidos y necesitan la confianza de los distintos actores involucrados (Molloy 2017).

Un segundo reto es el marco temporal de estos procesos que suele responder a intereses políticos sin necesariamente tomar en cuenta su factibilidad. Como se señaló arriba, los procesos de reintegración son de largo alcance y requieren recursos. A menudo, es necesario extender los plazos para cumplir con los objetivos. Por ejemplo, en Liberia, solo uno de los tres sitios de acantonamiento estaba listo al momento de la desmovilización y algunos excombatientes esperaron meses e inclusive años para acceder a programas de reintegración (Jennings 2007, 2008). En Nepal sucedió lo mismo y muchos excombatientes permanecieron en sitios de acantonamiento por más de cinco años hasta que se acordaron las modalidades de reintegración (Joshi y Quinn 2012; Subedi 2014). En Colombia, igualmente, hubo demoras en la adecuación de las zonas veredales transitorias de normalización, lo que atrasó el proceso y obligó a alargarlo (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2017a; Figueroa 2019). Este tipo de circunstancias puede ocasionar frustraciones en los excombatientes o en la población en general, ya que las expectativas que tienen no son satisfechas o no lo son en un plazo razonable (Spear 2002; Jennings 2007, 2008; Denissen 2010). Estas situaciones además pueden minar la confianza de los excombatientes en el Gobierno y quienes implementan estos programas, con graves consecuencias para el éxito del proceso (Kilroy y Basini 2018).

Un tercer reto lo constituyen los problemas de cadena de mando. A veces no hay una cadena de mando clara en los grupos que pasan por un proceso de DDR, por lo cual las bases no se sienten representadas en las decisiones que toman sus líderes. En los grupos armados no estatales, en particular, ocurre con cierta frecuencia que algunos sectores estén inconformes con las decisiones tomadas por sus dirigentes, por lo que conforman grupos disidentes que se niegan a deponer las armas. Además, algunos integrantes de estos grupos se pueden rearmar por falta de oportunidades o inadecuadas condiciones de seguridad durante la fase de reintegración, como ocurrió en Colombia con exintegrantes de grupos paramilitares (Gutiérrez Sanín y González 2012; Denissen 2010) o en Nicaragua con exmiembros de la Contra y de las fuerzas de seguridad estatales (Rueda 2015). Según Cardenas, Gleditsch y Guevara (2018), la probabilidad de rearme de integrantes de grupos armados no estatales es mayor para quienes pertenecen a unidades más aisladas que las que responden a una cadena de mando centralizada.

Asimismo, en algunos contextos los miembros de las Fuerzas Armadas no tienen la voluntad de someterse a acuerdos alcanzados por su Gobierno (Spear 2002).

Un cuarto reto para la reintegración es la dificultad para los excombatientes de cambiar de *modus vivendi* cuando han vivido gran parte de su vida en la lucha armada. Perder el estatus de combatiente y regresar a la vida civil puede ser duro. Muchos excombatientes además sufren traumas. Sin atención psicosocial adecuada, pueden tener dificultad para adaptarse a su nueva vida. Mientras más tiempo los excombatientes hayan pasado alzados en arma o en las filas de las fuerzas de seguridad estatales, más difícil suele ser su reintegración en la sociedad. Pueden haber perdido el vínculo con sus comunidades de origen e inclusive sus familias y a veces ya no saben cómo desempeñar otro oficio. Por eso, es recomendable ayudar a los excombatientes a fortalecer o reestablecer redes sociales y familiares y a encontrar un nuevo rol en la sociedad para facilitar su reintegración (Spear 2002; Herrera y González 2013; Kilroy y Basini 2018; Molloy 2017).

Un quinto reto lo constituye la necesidad para los excombatientes de generar ingresos propios de forma legal. Si no lo logran, podrían recurrir a métodos criminales o volver a formar grupos insurgentes para ganarse la vida. Por ejemplo, si los excombatientes no reciben tierras para dedicarse a la agricultura o si las capacitaciones recibidas no les permiten encontrar un empleo, es más probable que retomen las armas o se involucren en actividades ilegales. De forma importante, para que los programas de reintegración económica funcionen, tienen que adaptarse al perfil de cada excombatiente y tomar en cuenta las posibilidades de que, al culminar estos programas, los excombatientes puedan ejercer el oficio que han escogido y obtengan ingresos suficientes (p. ej. Jennings 2007; Molloy 2017; Denissen 2010; Herrera y González 2013).

Un sexto reto, vinculado al anterior, es la necesidad de contar con los recursos suficientes para llevar a cabo un proceso de DDR de forma exitosa durante el tiempo requerido. Los excombatientes pueden representar una porción significativa de la población activa, más del 10 % en algunos casos según Özerdem (2013), lo que significa tanto una oportunidad para el desarrollo de un país, como un desafío para garantizar su inserción laboral. Al inicio, los excombatientes no poseen los recursos para subsistir y requieren ayudas. También necesitan capacitarse y/o acceder a tierras para generar un sustento. Los Estados afectados por conflictos armados a menudo no tienen la suficiente solvencia económica para sostener un proceso de DDR y requieren el apoyo de actores externos (Spear 2002).

Además de afrontar problemas económicos, muchos Estados que han tenido conflictos armados internos se caracterizan por tener poca presencia en áreas periféricas, que son las áreas donde suelen operar los grupos armados no estatales. La

reintegración de excombatientes en estas áreas puede plantear una serie de retos, por su marginación, por ejemplo por el difícil acceso a carreteras para vender productos y la falta de infraestructura. Adicionalmente, las oportunidades laborales pueden ser escasas. Todos estos elementos inciden en las posibilidades de reintegración económica de los excombatientes y es frecuente que muchos de ellos enfrenten dificultades para conseguir un empleo estable (Özdemir 2013; Molloy 2017; Denissen 2010; Jennings 2008). Así, en El Salvador un estudio encontró que veinte años después de la firma de la paz, un 65 % de quienes participaron en el programa oficial de reintegración estaban en condiciones de pobreza extrema (Presidencia de la República de El Salvador citado en Herrera y González 2013). Por ello, algunos autores afirman que los programas de DDR frecuentemente no tienen mucha incidencia en las posibilidades de reintegración económica de los excombatientes y/o lo que se debería priorizar son estrategias de generación de empleos en general para que la economía del país esté en mejores condiciones para ofrecer oportunidades laborales a los excombatientes (p. ej. Humphreys y Weinstein 2004; Jennings 2007).

Un séptimo reto tiene que ver con la reintegración social. Los excombatientes muchas veces son estigmatizados por la sociedad, en particular porque: (a) han cometido violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado o (b) reciben asistencia de la cooperación internacional, mientras la gente común no tiene ningún tipo de apoyo (p. ej. Özdemir 2013; Denissen 2010; Kaplan y Nussio 2018; Jennings 2008; Kilroy y Basini 2018). Por ello, es esencial tomar en cuenta a la comunidad de acogida y, en especial, a las víctimas en el proceso. En este sentido, la adopción de medidas de justicia transicional puede ser clave para no dar la impresión que prevalezca la impunidad para los excombatientes (Molloy 2017; Denissen 2010). Igualmente, es clave que los programas de reintegración sean diseñados de manera que los excombatientes puedan aportar a sus comunidades, por ejemplo mediante su participación en trabajos comunitarios, y sean percibidos en este sentido para facilitar su acogida en las comunidades (Kilroy y Basini 2018; Herrera y González 2013). En efecto, si la sociedad rechaza a los excombatientes, estos pueden volver a su situación anterior o integrar nuevos grupos armados. Un factor que contribuye a la reintegración social, más allá del diseño de los programas institucionales, es el capital social de la comunidad de acogida (Kilroy y Basini 2018; Mouly, Hernández y Giménez 2019).

Un octavo reto está relacionado con la reintegración política. Muchos integrantes de grupos armados no estatales luchan con una causa política y pueden retomar las armas, si estiman que no es posible conseguir sus objetivos políticos por medios no violentos. Por ello, muchos grupos insurgentes que se desmovilizan

se transforman en partidos políticos y varios de sus exintegrantes, sobre todo dirigentes, llegan a desempeñar liderazgos en partidos políticos o en la sociedad civil (Hensell y Gerdes 2017). No obstante, según Özerdem (2013), este componente de la reintegración no ha recibido la atención debida y a menudo no es parte de los programas de DDR, sino que es parte de los compromisos que se adquieren durante las negociaciones de paz.

Un noveno reto vinculado al séptimo es la importancia de involucrar a las comunidades de acogida en todas las etapas de la reintegración para asegurar su éxito. Así es necesario involucrar a la comunidad y a los gobiernos locales en la planificación del proceso, descentralizarlo y buscar soluciones locales (Molloy 2017; Denissen 2010; Herrera y González 2013). Özerdem considera que, de los tres componentes de la reintegración, el que menos atención ha recibido es la reintegración social, a pesar de su importancia para el éxito del proceso en su conjunto. Muchos programas de DDR así se enfocan más en los excombatientes que en el contexto en el que estos se deben reintegrar, en especial en las comunidades receptoras. Así, mientras muchos autores estiman que los programas de DDR con enfoque comunitario tienen mayores posibilidades de éxito, en la práctica las comunidades tienden a participar poco (p. ej. Molloy 2017; Özerdem 2013; Pouligny 2009). Esto representa una pérdida de oportunidad para que los excombatientes y miembros de la comunidad estrechen lazos y no ayuda a reducir la desconfianza que puede sentir la población local hacia los excombatientes. Una reintegración social efectiva también puede permitir mejorar las relaciones entre miembros de grupos que eran enemigos durante la guerra, contribuyendo a reducir las posibilidades de futuros enfrentamientos. Por ello, Özerdem (2013) plantea que los tres componentes de la reintegración deberían ir de la mano y que las capacitaciones o proyectos productivos para los excombatientes deberían ser aprovechados para fomentar su reintegración social.

Finalmente, muchos conflictos armados se desarrollan en lugares con poca presencia estatal. Esta débil presencia del Estado puede dificultar la reintegración de excombatientes de grupos armados no estatales a la vida civil. Así, cuando estos desempeñaban varias funciones del Estado antes de su desmovilización y luego el Estado es incapaz de asumir estas funciones, como por ejemplo garantizar la seguridad de la población civil, es más probable que estos excombatientes se rearmen para suplir estas carencias o, en su defecto, otro grupo armado no estatal tome el relevo (Spear 2002; Denissen 2010).

3. Retorno y rehabilitación de desplazados y refugiados

Esta última sección se enfoca en un tercer eje de construcción de paz posacuerdo: el retorno y la rehabilitación de las poblaciones desarraigadas, es decir de las personas que fueron obligadas a desplazarse internamente o a otro país por la situación de conflicto armado en su país. Empieza con algunas definiciones antes de centrarse en las características y los desafíos de estos procesos.

3.1. Definiciones

Las poblaciones desarraigadas por los conflictos armados se dividen en dos categorías: los refugiados y desplazados internos. De acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un refugiado es una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951). Sin embargo, las personas que abandonan su país de origen en el marco de un conflicto armado lo hacen cada vez más por la violencia generalizada, es decir no porque son perseguidos individualmente sino por los riesgos colectivos que corren en el marco de la guerra (Salehyan 2014; Gilbert 2009). Por ello, algunos Estados han adoptado una definición más amplia del término tomando en cuenta también motivos colectivos de desplazamiento, como la violencia armada. Este ha sido el caso de los países que suscribieron la convención de la Unión Africana de 1969 sobre el tema¹³ y varias naciones latinoamericanas que acogieron las recomendaciones de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada en 1984 por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá. La Declaración de Cartagena reconoce la necesidad de expandir el concepto de “refugiado”, tomando en consideración la definición de la convención de la Unión Africana de 1969 y la doctrina de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Así, además de las personas reconocidas como refugiadas en virtud de la convención de 1951 y su protocolo

13 Esta convención adopta una definición amplia de los refugiados y es vinculante para sus 46 Estados parte (Convención de la Organización de la Unión Africana que Gobierna los Problemas de los Refugiados en África 1969). Véase la lista de los Estados parte en: <https://au.int/es/treaties/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa> (última consulta: 7 de julio de 2021).

de 1967, recomienda incluir a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Declaración de Cartagena sobre Refugiados 1984).

Mientras tanto, un desplazado interno es una persona que huyó por las mismas razones que un refugiado, pero, a su diferencia, no cruzó ninguna frontera internacional. Se quedó en el mismo país y, por lo tanto, permanece bajo la protección del propio Estado. Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1998, “se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos 1998).

3.2. El retorno de las poblaciones desarraigadas

El regreso de los refugiados y desplazados a su sitio de origen depende de las garantías apropiadas de seguridad en el lugar de origen en cuatro ámbitos: (i) seguridad física, (ii) seguridad social y psicológica, (iii) seguridad legal y (iv) seguridad material (cf. Adelman 2002). La seguridad física se refiere al hecho de que estas personas no corran riesgos a su integridad física. Por ejemplo, si algún terrateniente en Nepal tiene miedo de volver a su lugar de origen por la presencia de miembros del partido maoísta conformado en gran parte por exintegrantes de la guerrilla del mismo nombre, que podrían tomar represalias contra ellos, no tienen garantías de seguridad física. Igualmente, cuando siguen las hostilidades armadas en varias localidades, como en Colombia después de la firma del acuerdo de paz de 2016 puesto que varios grupos armados siguen activos, es difícil que las personas desarraigadas quieran retornar a estas zonas.

En cuanto a seguridad social y psicológica, los desplazados en un país como Colombia pueden temer de regresar a su lugar de origen y encontrarse con personas responsables de graves violaciones a los derechos humanos en contra de ellos mismos o sus familiares. Si es así, no tienen las condiciones de seguridad social y psicológica suficientes para volver. La seguridad legal para los refugiados se refiere al reconocimiento de su ciudadanía y el acceso a la protección del Estado del lugar

de origen. Si estas condiciones no están satisfechas, es difícil que puedan volver. Por ejemplo, algunas personas que escapan de un conflicto armado no gozan de la nacionalidad de su país de origen o la pierden y se vuelven apátridas. El caso de la minoría rohingya en Myanmar ilustra los retos significativos del retorno en estas circunstancias (p. ej. Kipgen 2019). En cuanto a las personas desplazadas internamente, la seguridad legal puede referirse al reconocimiento de un estatus especial como persona desplazada internamente (o retornada) que les permita acceder a ciertos servicios. La seguridad material está relacionada con el acceso a una vivienda, a la alimentación y a un empleo que permita vivir en condiciones dignas.

La rehabilitación es el proceso de apoyo a los refugiados y desplazados para que puedan retomar una vida normal. Puede tener varios componentes, incluyendo ayuda financiera, entrega de material (por ejemplo, materiales de construcción o utensilios de cocina), educación o capacitación, asistencia médica o psicosocial. Los programas de rehabilitación suelen ser apoyados por los Gobiernos y organismos como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El retorno de las poblaciones desarraigadas no siempre acaece después de la firma de acuerdos de paz. Puede ocurrir antes, si las condiciones de seguridad mencionadas anteriormente están satisfactorias. Eso sucedió, por ejemplo, con la primera ola de retornos de refugiados guatemaltecos desde México. También puede acontecer después o no del todo. Así, en el caso de Guatemala, algunos refugiados esperaron hasta después de la firma de los acuerdos de paz antes de encontrar las condiciones adecuadas para regresar a su país y la última ola de retornos fue en 1999. Por ello, Howard Adelman (2002) plantea que el retorno de los refugiados no se supedita a la firma de la paz. Tiene su propia lógica y depende de la evolución de las condiciones de seguridad en el país de origen. Esto también se puede extrapolar a los desplazados internos, ya que su regreso depende de las condiciones de seguridad en su localidad de origen.

Para Adelman y Wallensteen, la cuestión del retorno de la población desarraigada también depende de la naturaleza del conflicto armado. Así, en muchos conflictos armados identitarios, el refugio o desplazamiento es un tema central de la disputa, mientras que en otros conflictos es esencialmente un efecto de la violencia armada. En casos como Palestina, Chipre o el Sahara Occidental, el asunto tiene mucha importancia, ya que el desplazamiento forzado ocurrió por motivos identitarios; es decir que ciertas comunidades tuvieron que huir debido a su identidad en el marco del conflicto armado. En estos casos, la cuestión de qué grupo identitario tiene derecho a quedarse en un territorio dado es objeto de

controversia y alimenta el conflicto armado, por lo que es frecuente que alguna de las partes exija el respeto del “derecho al retorno” en negociaciones de paz. No obstante, la falta de condiciones de seguridad mencionadas anteriormente, por ejemplo cuando se produjo un fenómeno de homogeneización étnica, hace que con frecuencia este retorno sea difícilmente viable. Por ello, un factor crucial es quién resulta favorecido al final del conflicto armado: si los gobernantes son quienes han fomentado la expulsión de ciertos grupos étnicos, es improbable que estos puedan regresar en condiciones satisfactorias. En cambio, en situaciones como El Salvador por ejemplo, el desplazamiento forzado fue más una consecuencia que un asunto medular del conflicto armado, por lo que no tiene una connotación tan contenciosa. En cualquier caso, el tratamiento del retorno de la población desarraigada en una negociación de paz depende del tipo de paz que las partes en conflicto quieren alcanzar (Adelman 2002; Wallensteen 2019). Aun cuando un acuerdo de paz estipule el retorno de las personas que huyeron como consecuencia del conflicto armado, las garantías de cumplimiento no están dadas. Así, según el PAM, la implementación de disposiciones sobre repatriación de refugiados suele seguir en curso aún 10 años después de la firma de un acuerdo de paz integral (Lederach, Joshi y Quinn 2016).

Adelman reconoce que se pueden producir dilemas en cuanto a la implementación de la paz y el retorno de los refugiados. Por ejemplo, en ciertos casos los refugiados retornan en virtud de los acuerdos de paz, pero su regreso genera más conflicto violento. Mientras tanto, en otros se prioriza el fin de los enfrentamientos violentos al detrimento de la posibilidad de regreso de los refugiados —lo que describe como una situación de “paz a corto plazo e injusticia a largo plazo” (Adelman 2002: 290).

Otro factor clave concierne las condiciones en el lugar de acogida de las poblaciones desarraigadas. A veces estas rehacen su vida en la sociedad receptora y no quieren volver a su sitio de origen. Otras veces, el país de acogida incentiva el retorno de las personas refugiadas a su país, negándoles la continuidad del estatus de refugiado, porque se ha firmado la paz. Las organizaciones humanitarias también pueden dejar de apoyar a la población refugiada porque un acuerdo de paz ha sido alcanzado en su país de origen o porque tienen que priorizar otras situaciones consideradas más críticas, debido a sus limitados recursos. En estos casos, el término “repatriación voluntaria” puede esconder incentivos para el retorno de las personas refugiadas. Dicho esto, al fin y al cabo, los principales tomadores de decisión no son los Gobiernos o los organismos de apoyo a las poblaciones desarraigadas: son los mismos refugiados (Adelman 2002) —y podemos decir lo mismo de los desplazados internos.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 24 de noviembre 2016. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016_0.pdf.
- Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado el 19 de septiembre 1996 [disponible como anexo del documento de Naciones Unidas A/51/410 - S/1996/853]. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_960919_AgreementStrengtheningCivilianPower%28esp%29.pdf.
- Adelman, Howard. 2002. "Refugee Repatriation." En *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 273–302. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Balthasar, Dominik. 2017. "‘Peace-building as state-building’? Rethinking liberal interventionism in contexts of emerging states." *Conflict, Security & Development* 17 (6): 473–491. doi: 10.1080/14678802.2017.1406180.
- Barnett, Michael, Hunjoon Kim, Madalene O’Donnell y Laura Sitea. 2007. "Peacebuilding: What is in a Name?" *Global Governance* 13 (1): 35–58. doi: 10.1163/19426720-01301004.
- BBC. 2013. "Colombia: devuelven personería jurídica al izquierdista partido Unión Patriótica." *BBC*, 10 julio. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/07/130709_ultnot_colombia_union_patriotica_jgc.
- Ben-Josef Hirsch, Michal, Megan MacKenzie y Mohamed Sesay. 2012. "Measuring the Impacts of Truth and Reconciliation Commissions: Placing the Global ‘Success’ of TRCs in Local Perspective." *Cooperation and Conflict* 47 (3): 386–403. doi: 10.1177/0010836712454273.
- Brahm, Eric. 2009. "What is a Truth Commission and Why Does it Matter?" *Peace and Conflict Review* 3 (2): 1–14.
- Cardenas, Ernesto, Kristian Skrede Gleditsch y Luis Carlos Guevara. 2018. "Network structure of insurgent groups and the success of DDR processes in Colombia." *Small Wars & Insurgencies* 29 (4). doi: 10.1080/09592318.2018.1488416.
- Castaño, Óscar Mauricio. 2013. "Conflictos armados y construcción de paz. De la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría." *Ra Ximhai* 9 (2): 69–104.
- Cepeda, Iván. 2006. "Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia." *Revista CEJIL Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano* 1 (2): 101–112.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. 1999a. *Guatemala: Memoria del Silencio*. Ciudad de Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento Histórico.
- . 1999b. *Guatemala: Memoria del Silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. Ciudad de Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento Histórico.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2008. *Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Nepal S/2008/259*, 18 de abril. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2008/259>.

- . 2017a. *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia S/2017/252*, 24 de marzo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/071/92/pdf/N1707192.pdf?OpenElement>.
- . 2017b. *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia S/2017/801*, 26 de septiembre. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2017/801>.
- Convención de la Organización de la Unión Africana que Governa los Problemas de los Refugiados en África, adoptada el 10 de septiembre 1969. Disponible en: <https://au.int/es/treaties/oaou-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa>.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio 1951. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.
- Cruz, José Miguel, Luis Armando González, Luis Ernesto Romano y Elvio Sisti. 2000. “De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador.” En *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, editado por Juan Luis Londoño, Rodrigo Guerrero y Alejandro Gaviria, 173–205. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Darby, John. 2010. “Reconciliation (reflections from Northern Ireland and South Africa).” En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 294–306. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada el 22 de noviembre 1984. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>.
- Denissen, Marieke. 2010. “Reintegrating Ex-Combatants into Civilian Life: The Case of the Paramilitaries in Colombia.” *Peace & Change* 35 (2): 328–352. doi: 10.1111/j.1468-0130.2009.00630.x.
- Dougherty, Beth K. 2004. “Right-Sizing International Criminal Justice: The Hybrid Experiment at the Special Court for Sierra Leone.” *International Affairs* 80 (2): 311–328. doi: 10.1111/j.1468-2346.2004.00385.x.
- Elagab, Omer Yousif. 2009. “Indicting the Sudanese President by the ICC: Resolution 1593 revisited.” *The International Journal of Human Rights* 13 (5): 654–667. doi: 10.1080/13642980802533083.
- Figuroa, Mónica. 2019. *El rol de la Misión Política de Verificación de la ONU en Colombia en apoyo al proceso de reintegración de excombatientes de las FARC-EP en los departamentos de Meta y Nariño*. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.
- Fisas, Vicenç. 2010. *¡Alto el fuego!: manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria.
- Forsythe, David P. y Patrice C. McMahon. 2008. “The ICTY’s Impact on Serbia: Judicial Romanticism meets Network Politics.” *Human Rights Quarterly* 30 (2): 412–435. doi: 10.1353/hrq.0.0009.
- Friedman, Rebekka. 2018. “Implementing transformative justice: survivors and ex-combatants at the Comisión de la Verdad y Reconciliación in Peru.” *Ethnic and Racial Studies* 41 (4): 701–720. doi: 10.1080/01419870.2017.1330487.
- Gilbert, Geoff. 2009. “Spread Too Thin? The UNHCR and the New Geopolitics of Refugees.” *Harvard International Review* 31 (3): 56–59.
- Gilligan, Michael J., Eric N. Mvukiyehe y Cyrus Samii. 2013. “Reintegrating Rebels into Civilian Life: Quasi-Experimental Evidence from Burundi.” *Journal of Conflict Resolution* 57 (4): 598–626. doi: 10.1177/0022002712448908.

- Giustozzi, Antonio. 2012. "Introduction." En *Post-conflict Disarmament, Demobilization and Reintegration: Bringing State-Building Back In*, editado por Antonio Giustozzi, 1–27. Farnham: Ashgate.
- 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* 2: 9–23.
- Gutiérrez Sanín, Francisco y Andrea González. 2012. "Colombia's Paramilitary DDR and its Limits." En *Post-conflict Disarmament, Demobilization and Reintegration: Bringing State-Building Back In*, editado por Antonio Giustozzi, 113–132. Farnham: Ashgate.
- Hancock, Landon E. 2016. "Agency and Peacebuilding: The Promise of Local Zones of Peace." *Peacebuilding* 4 (1): 1–15. doi: 10.1080/21647259.2016.1253604.
- Hannum, Hurst. 2006. "Peace versus Justice: Creating Rights as well as Order out of Chaos." *International Peacekeeping* 13 (4): 582–595. doi: 10.1080/13533310600988895.
- Hayner, Priscilla. 2011. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2a ed. Nueva York: Routledge.
- Heilman, Jaymie. 2018. "Truth and Reconciliation Commission of Peru." *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. doi: 10.1093/acrefore/9780199366439.013.495.
- Hensell, Stephan y Felix Gerdes. 2017. "Exit from War: The Transformation of Rebels into Post-War Power Elites." *Security Dialogue* 48 (2): 168–84. doi: 10.1177/0967010616677713.
- Herrera, Dylan y Paola González. 2013. "Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS)." *Colombia Internacional* (77): 272–302. doi: 10.7440/colombiaint77.2013.10.
- Hume, Mo. 2008. "El Salvador: The Limits of a Violent Peace." En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 318–333. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Humphreys, Macartan y Jeremy Weinstein. 2004. *What the fighters say?* Center for Globalization and Sustainable Development Working Paper no. 20. Nueva York: Columbia University.
- Humphreys, Macartan y Jeremy M. Weinstein. 2007. "Demobilization and Reintegration." *Journal of Conflict Resolution* 51 (4): 531–567. doi: 10.1177/0022002707302790.
- ICTJ. 2009a. *¿Justicia, paz o las dos?* Hoja informativa. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/publication/%C2%BFjusticia-paz-o-las-dos> (última consulta: 1 de julio 2021).
- . 2009b. *¿Qué es la justicia transicional?* Hoja informativa. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/publication/que-es-la-justicia-transicional> (última consulta: 1 de julio 2021).
- . 2009c. *Reparaciones a las víctimas de la violencia*. Hoja informativa. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- International Crisis Group. 2017. *Política y violencia perpetua en El Salvador*. Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre. Bruselas: International Crisis Group. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador/64-el-salvadors-politics-perpetual-violence>.
- Jennings, Kathleen M. 2007. "The Struggle to Satisfy: DDR Through the Eyes of Ex-combatants in Liberia." *International Peacekeeping* 14 (2): 204–218. doi: 10.1080/13533310601150800.

- . 2008. “Securitising the Economy of Reintegration in Liberia.” En *Whose Peace? The Political Economy of Peacebuilding*, editado por Michael Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner, 157–170. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jones, Richard. 2018. “Civil Society and Quality Peace: What Happened in El Salvador?” En *Understanding Quality Peace*, editado por Madhav Joshi y Peter Wallensteen, 178–194. Abingdon: Routledge.
- Joshi, Madhav y J. Michael Quinn. 2012. *Disarmament and demobilisation in comparative perspective: patterns and policy recommendations*. NOREF Report, noviembre. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF). Disponible en: [https://noref.no/Publications/The mes/Peacebuilding-and-mediation/Disarmament-and-demobilisation-in-comparative-perspective-patterns-and-policy-recommendations](https://noref.no/Publications/The%20mes/Peacebuilding-and-mediation/Disarmament-and-demobilisation-in-comparative-perspective-patterns-and-policy-recommendations) (última consulta: 1 de julio 2021).
- Joshi, Madhav, Jason Michael Quinn y Patrick M. Regan. 2015. “Annualized Implementation Data on Intrastate Comprehensive Peace Accords, 1989–2012.” *Journal of Peace Research* 52 (4): 551–562. doi: 10.1177/0022343314567486.
- Kaplan, Oliver y Enzo Nussio. 2018. “Community Counts: The Social Reintegration of Ex-combatants in Colombia.” *Conflict Management and Peace Science* 35 (2): 132–153. doi: 10.1177/0738894215614506.
- Kilroy, Walt y Helen S. A. Basini. 2018. “Social Capital Made Explicit: The Role of Norms, Networks, and Trust in Reintegrating Ex-combatants and Peacebuilding in Liberia.” *International Peacekeeping* 25 (2): 1–24. doi: 10.1080/13533312.2018.1461564.
- Kipgen, Nehginpao. 2019. “The Rohingya Crisis: The Centrality of Identity and Citizenship.” *Journal of Muslim Minority Affairs* 39 (1): 61–74. doi: 10.1080/13602004.2019.1575019.
- Knight, Mark y Alpaslan Özerdem. 2004. “Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace.” *Journal of Peace Research* 41 (4): 499–516. doi: 10.1177/0022343304044479.
- Kreutz, Joakim. 2020. “¿Voz, derechos, o dinero en efectivo? ¿Qué factores determinan el éxito de los procesos de DDR?” *Papel Político* 25 (2).
- Kumar, Krishna (ed.). 1997. *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance*. Londres: Lynne Rienner.
- Lambourne, Wendy. 2009. “Transitional Justice and Peacebuilding after Mass Violence.” *International Journal of Transitional Justice* 3 (1): 28–48. doi: 10.1093/ijtj/ijn037.
- . 2014. “Transformative Justice, Reconciliation and Peacebuilding.” En *Transitional Justice Theories*, editado por Susanne Buckley-Zistel, Teresa Koloma Beck, Christian Braun y Friederike Mieth, 19–40. Abingdon: Routledge.
- Lederach, John Paul, Madhav Joshi y Jason M. Quinn. 2016. “Investigación y práctica sobre procesos de paz: Treinta y cuatro acuerdos de paz en el mundo.” En *La Rama de Olivo. Una Cultura de Paz Global*, editado por Denis Alberto Torres Pérez. Managua: UPOLI/Hispaner.
- Lyons, Terrence. 2002. “The role of postsettlement elections.” En *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 215–236. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Mac Ginty, Roger. 2010. “Gilding the lily? International support for indigenous and traditional peacebuilding.” En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 347–366. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Molloy, Desmond. 2017. *Disarmament, Demobilization and Reintegration*. Boulder, CO: Kumarian.
- Mouly, Cécile, Esperanza Hernández y Jaime Giménez. 2019. “Reintegración social de excombatientes en dos comunidades de paz en Colombia.” *Análisis Político* 32 (95). doi: 10.15446/anpol.v32n95.80822.
- Nussio, Enzo. 2011a. “How Ex-combatants Talk About Personal Security. Narratives of Former Paramilitaries in Colombia.” *Conflict, Security & Development* 11 (5): 579–606. doi: 10.1080/14678802.2011.641725.
- . 2011b. “Learning from Shortcomings: The Demobilisation of Paramilitaries in Colombia.” *Journal of Peacebuilding & Development* 6 (2): 88–92. doi: 10.1080/15423166.2011.487780731626.
- Özerdem, Alpaslan. 2013. “Disarmament, demobilization and reintegration.” En *Routledge Handbook of Peacebuilding*, editado por Roger Mac Ginty, 225–236. Abingdon: Routledge.
- Paris, Roland. 2001. “Wilson’s Ghost: The Faulty Assumption of Postconflict Peacebuilding.” En *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, 765–784. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- Peskin, Victor. 2009. “Caution and Confrontation in the International Criminal Court’s Pursuit of Accountability in Uganda and Sudan.” *Human Rights Quarterly* 31 (3): 655–691. doi: 10.1353/hrq.0.0093.
- Poulligny, Béatrice. 2009. “Local Ownership.” En *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, editado por Vincent Chetail. Nueva York: Oxford University Press.
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, adoptados el 11 de febrero 1998. Disponible en: https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html.
- Pugh, Jeffrey D. 2019. “Eroding The Barrier between Peace and Justice: Transitional Justice Mechanisms and Sustainable Peace.” *International Journal of Peace Studies* 24 (1): 1–22.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Rettig, Max. 2008. “Gacaca: Truth, Justice, and Reconciliation in Postconflict Rwanda? .” *African Studies Review* 51 (3): 25–50. doi: 10.1353/arw.0.0091.
- Rincón, Adriana, Consuelo Sánchez y Jeffrey D. Pugh. 2018. “Transnational Governance and Peace Processes: The Case of the UN and ICC in Colombia.” En *The Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace*, editado por Aigul Kulnazarova y Vesselin Popovski, 561–584. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ríos Oyola, Sandra Milena. 2020. “Human Dignity and Transitional Justice.” En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Rodríguez, William. 2018. *La niñez en la guerra: incidencia de regímenes internacionales de derechos humanos en los diálogos entre el Gobierno colombiano y las FARC y el acuerdo final de paz frente al tema de reclutamiento de menores de edad*. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.

- Rueda, Verónica. 2015. *Recompas, recontras, revueltos y rearmados. Posguerra y conflictos por la tierra en Nicaragua, 1990–2008*. México, D. F.: Instituto Mora / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salehyan, Idean. 2014. “Forced migration as a cause and consequence of civil war.” En *Routledge handbook of civil wars*, editado por Edward Newman y Karl DeRouen Jr., 267–278. Nueva York: Routledge.
- Spear, Joanna. 2002. “Disarmament and Demobilization.” En *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 141–182. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Sriram, Chandra Lekha. 2010. “Resolving Conflicts and Pursuing Accountability: Beyond Justice vs Peace.” En *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*, editado por Oliver P. Richmond, 279–293. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stanley, William y David Holiday. 2002. “Everyone Participates, No One is Responsible: Peace Implementation in Guatemala.” En *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, editado por Stephen J. Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, 421–458. Londres: Lynne Rienner.
- Subedi, D. B. 2014. “Dealing with Ex-Combatants in a Negotiated Peace Process: Impacts of Transitional Politics on the Disarmament, Demobilization and Reintegration Programme in Nepal.” *Journal of Asian and African Studies* 49 (6): 672–689. doi: 10.1177/0021909613507537.
- United Nations. 2006. *The United Nations Integrated DDR Standards*. Nueva York: United Nations.
- Wallensteen, Peter. 2019. *Understanding Conflict Resolution*. 5a ed. Londres: Sage.
- Wanis-St. John, Anthony. 2013. “Indigenous Peacebuilding.” En *Routledge Handbook of Peacebuilding*, editado por Roger Mac Ginty, 360–374. Abingdon: Routledge.
- Wilson, Richard. 1997. “Violent Truths: The Politics of Memory in Guatemala.” En *Negotiating Rights: The Guatemalan Peace Process*, Accord No. 2, editado por Rachel Sieder y Richard Wilson, 18–27. Londres: Conciliation Resources.
- Yerovi, Sebastián. 2015. *Las normas internacionales de derechos humanos en las comisiones de la verdad: un análisis comparativo de los casos ecuatoriano y peruano*. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.

Sitios web recomendados

- Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ): <http://www.ictj.org/es/index.html>
- Comisión de la verdad de Colombia: <https://comisiondelaverdad.co/>
- UN Disarmament, Demobilization and Resource Centre: <http://www.unddr.org>
- ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/> (<http://www.unhcr.org> en inglés)
- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados: <http://www.internal-displacement.org/>

Acción noviolenta

Este capítulo se enfoca en la acción noviolenta y, más específicamente, en los estudios sobre resistencia noviolenta. Según Ramsbotham, Woodhouse y Miall (2016), este campo de conocimiento, que tiene mucha conexión con la práctica, ha contribuido significativamente al auge de los estudios de paz y conflictos. Como vimos en el capítulo 3, los conflictos sociopolíticos se pueden desarrollar tanto de forma violenta como noviolenta. En los capítulos 4 a 8 nos centramos en la transformación pacífica de conflictos sociopolíticos que se tornaron violentos o podrían haberlo hecho. En este capítulo analizamos la acción noviolenta como una forma de lucha en muchas situaciones de conflicto asimétrico donde grupos agraviados deciden abstenerse de usar métodos violentos y optan, en su lugar, por métodos noviolentos para confrontar una situación de percibida injusticia.

Los ejemplos de campañas noviolentas abundan en el mundo, como la marcha de la sal liderada por Gandhi en India contra el poder colonial británico (1930) o la revolución del poder popular (*people power*) contra el dictador Ferdinand Marcos en Filipinas (1983–1986),¹ y aumentaron en frecuencia a partir del siglo

1 Las fechas de las campañas de resistencia noviolenta mencionadas en este capítulo son aproximadas y se basan, cuando es posible, en las mencionadas en la tabla 1 de Schock (2005: 4).

XX (Schock 2013; Chenoweth y Stephan 2011). El año 2019, en particular, se caracterizó por una ola considerable de movimientos de resistencia no violenta en distintas partes del mundo, que atrajeron la atención de los medios de comunicación (Merriman 2020; Stephan 2020). Las razones de este crecimiento son varias, incluyendo una mayor difusión de las estrategias y tácticas de la resistencia no violenta, procesos de formación y aprendizaje, y una mayor conciencia de la efectividad de la resistencia no violenta (Schock 2005, 2013; Merriman 2020; Gleditsch y Rivera 2017). Además, aunque muchos estudios que se realizaron sobre este tipo de luchas se centran en campañas contra poderes dictatoriales o coloniales, la diversidad de procesos de resistencia civil en la actualidad revela la importancia de prestar atención a una variedad de campañas, por ejemplo contra la corrupción, la explotación de recursos naturales, los abusos por parte de actores armados, etc. (Mouly y Hernández 2020a; Schock 2013, 2015).

Este capítulo introduce los principales conceptos y teorías de los estudios sobre resistencia no violenta y discute cómo las estrategias y tácticas usadas en este tipo de lucha permiten ejercer distintas formas de poder y así modificar las relaciones entre grupos agraviados y sus oponentes. También examina los principales factores de éxito en estos procesos, cómo la resistencia no violenta y la transformación pacífica de los conflictos se complementan, así como los principales legados de esta modalidad de procesar los conflictos.

1. Conceptos básicos

Uno de los precursores de los estudios sobre resistencia no violenta es Mahatma Gandhi, quien introdujo el concepto de *satyagraha* para referirse a la lucha por la verdad con el objetivo de desafiar las estructuras injustas, como el colonialismo británico en la India, sin emplear la violencia (cf. Atack 2020; Ramsbotham, Woodhouse y Miall 2016; López-Martínez 2016; López 2004; King 2018; Nepstad 2013). Cuando hablamos de “no violencia”, tendemos a referirnos al rechazo por principio de medios violentos para alcanzar cualquier objetivo. A menudo pensamos en la no violencia como una ética de vida. Esta es la “no violencia por principios”. Sin embargo, la “no violencia” se refiere también al uso estratégico de medios no violentos para alcanzar un propósito. Este es el caso cuando grupos reivindicativos escogen métodos no violentos para enfrentar a un opresor porque opinan que el uso de la no violencia da mejores resultados que el recurso a la violencia. Esta es la “no violencia pragmática”. Gandhi era un estratega. Usó

la noviolencia tanto como ética de vida como de forma pragmática e introdujo el concepto de “resistencia civil” (Chenoweth 2021).

La “resistencia civil” –o sus casi sinónimos “resistencia noviolenta”, “acción noviolenta”, “resistencia no armada”, entre muchos más– se refiere al uso de medios noviolentos, no convencionales contra un(os) oponente(s) para lograr cambios frente a una situación percibida como injusta. Estos cambios pueden ser de régimen, legislación, políticas en torno a un tema o forma de administrar un territorio. Un término cercano es el de acción colectiva contenciosa, usado en la literatura sobre movimientos sociales y que se refiere a las acciones de ciudadanos que no tienen acceso a instituciones representativas y desafían a las autoridades (Dudouet 2013)². Otro es el de acción directa, utilizado por varios activistas, como los integrantes del Movimiento de los Trabajadores sin Techo (MTST) en Brasil, y en especial por anarquistas (p. ej. Ramírez-Orozco 2020).

Algunos autores (p. ej. Ackerman y Kruegler 1994; Chenoweth y Stephan 2011) hablan de “conflicto noviolento” para referirse a la pugna entre grupos reivindicativos noviolentos y sus oponentes. Sin embargo, como argumenté con Esperanza Hernández en *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica*, este término no es apropiado porque en muchos casos los activistas noviolentos son reprimidos violentamente, con lo cual no se puede decir que el conflicto se está llevando a cabo de forma noviolenta (Mouly y Hernández 2020a). En efecto, como lo explica Mitchell (2016: 230), “las reglas de la noviolencia [. . .] son limitaciones concebidas por una de las partes, unilateralmente y solo afectan la conducta de esa parte del conflicto”. En estos casos se produce un conflicto en el que se recurre a la violencia directa; es decir, un “conflicto violento” según las definiciones que planteamos en el capítulo 2 y son comunes en el campo de los estudios de paz y conflictos (Mouly y Hernández 2020b). Por otro lado, el hecho de que se use la violencia directa contra actores noviolentos dificulta el logro de los objetivos de estos últimos, según Erica Chenoweth y Maria Stephan, quienes hallan que la represión violenta disminuye la efectividad de los movimientos de

2 La literatura sobre movimientos sociales y revoluciones y la literatura sobre resistencia noviolenta comparten mucho en común. Sin embargo, la primera tiende a enfocarse en la estructura, mientras que la segunda enfatiza la agencia y las estrategias y tiene una connotación más instrumental-normativa, propia de los estudios de paz y conflictos. Para una mayor discusión sobre las diferencias entre estos dos campos de estudio y cómo se complementan, véase Schock (2005, 2013), en particular la tabla 1 en la p. 280 de Schock (2013), Nepstad (2013) y Zunes, Merriman y Stephan (2019).

resistencia en 35 % (Chenoweth y Stephan 2011: 68). Por ello, me abstendré de utilizar el término “conflicto no violento” y solo me referiré a “luchas no violentas” o “procesos de resistencia civil” para describir situaciones de conflicto sociopolítico en las que una de las partes emplea la acción no violenta mientras sus oponentes no descartan la opción de responder violentamente.

En 1973 el académico Gene Sharp desarrolló una teoría sobre la “acción no violenta” en un libro llamado *The Politics of Nonviolent Action*. Según él, la acción no violenta es una manera para la gente de ejercer poder sin utilizar la violencia (p. ej. Sharp 1973a, 2003). Explicaré esta cuestión del poder en mayor profundidad en la sección siguiente. Ahora solo abordaré las principales características de la acción no violenta o resistencia civil. La primera característica es que es usada por ciudadanos que buscan un cambio social para superar los desafíos que representan oponentes que son más poderosos en el sentido tradicional del poder. En estas circunstancias, la gente difícilmente puede recurrir a las instituciones o los medios legales para alcanzar sus objetivos porque estas instituciones, incluyendo las judiciales y electorales, o las leyes pueden estar sesgadas hacia sus oponentes. Por eso, una segunda característica es que hace uso de métodos no convencionales (es decir, extrainstitucionales). Esto no significa que las personas que están involucradas en campañas de resistencia civil renieguen los métodos convencionales, como las negociaciones, los procesos judiciales o los procesos electorales³. En la práctica, muchos movimientos no violentos combinan la resistencia civil con métodos convencionales, como, por ejemplo, la campaña de resistencia no violenta contra el régimen de Pinochet en Chile (1983–1989), que culminó con la realización de un referéndum. Hablaremos de la complementariedad entre estos métodos en la sección 4. La tercera característica es que la resistencia civil implica no recurrir a la violencia física ni amenazar con recurrir a la misma⁴ (Chenoweth 2021; Schock 2005, 2013; Chenoweth y Cunningham

3 Chenoweth y Stephan (2011: 4) definen el término “campaña” como “una serie de tácticas observables y sostenidas en búsqueda de un objetivo político”.

4 Como Schock (2005) observa, muchos procesos de resistencia civil no son exentos de violencia en absoluto. Pueden existir flancos radicales que usan medios violentos, como lanzar cocteles Molotov, y a veces los movimientos no violentos son infiltrados por agentes provocadores. No obstante, en la mayoría de los casos, es posible distinguir un movimiento no violento de uno violento porque no considera la violencia como el principal medio para alcanzar sus objetivos. También es importante recordar que, como se señaló en el capítulo 3, en un mismo contexto pueden coincidir luchas violentas y no violentas y es posible pasar de una forma de lucha a la otra.

2013; Chenoweth y Stephan 2011; Atack 2020; Mouly y Hernández 2020b). La cuarta característica es que se trata de un esfuerzo sostenido. Una protesta no es suficiente para hablar de resistencia civil. Se requiere un proceso en el que diversos actores sociales buscan cambios a través de varios métodos noviolentos (Chenoweth 2021).

La resistencia civil comprende actos de comisión, es decir hacer cosas que uno no debería hacer (p. ej. bloquear una carretera), actos de omisión, es decir rehusarse a hacer cosas que uno debería hacer (p. ej. no ir a votar o no pagar impuestos), y una combinación de ambos (p. ej. boicotear escuelas estatales y establecer escuelas paralelas) (Sharp 1973b; Schock 2005; Zunes, Merriman y Stephan 2019). Para resumir, la resistencia civil es el uso estratégico y de forma organizada de métodos noviolentos no convencionales de interrupción y de construcción por personas comunes para confrontar una situación de percibida injusticia⁵.

Los movimientos de resistencia civil pueden tener objetivos diferentes, relacionados con la reducción de diferentes formas de violencia directa, estructural y cultural (Schock 2013, 2015; Dudouet 2013)⁶. Así, Dudouet define la resistencia civil como “un esfuerzo colectivo activo y sostenido para resistir la violencia en todas sus formas” (Dudouet 2013: 403). La literatura sobre resistencia civil distingue las campañas de resistencia civil con objetivos maximalistas, como las que luchan contra una dictadura o un poder colonial, de las campañas con objetivos minimalistas, como las que buscan poner fin a la violencia armada o

5 Esta definición se basa en la definición propuesta por Hardy Merriman en una presentación conjunta para la sesión “Introducción a la resistencia civil: Términos clave y conceptos” del programa regional para el estudio y la práctica de la acción noviolenta estratégica en las Américas, Quito, abril de 2019 y marzo de 2020.

6 Iain Atack (2020) asocia la resistencia civil por principios con la búsqueda de una paz positiva y la resistencia noviolenta pragmática con la búsqueda de una paz negativa. No obstante, varios casos de campañas de resistencia civil pragmática contradicen esta aseveración, puesto que intentan combatir diversas formas de violencia estructural y/o cultural. Es el caso del movimiento mexicano contra la violencia de género que aspira a cambiar las estructuras patriarcales de la sociedad y la cultura machista, sin estar comprometido con la noviolencia por principio (p. ej. Hernández 2021). También es el caso del movimiento sin tierra en Brasil que ha usado la noviolencia pragmática para luchar contra las estructuras desiguales de acceso a la tierra (Schock 2015, 2012). Y es el caso de varias comunidades de paz que han usado la resistencia civil de forma pragmática contra la violencia armada en Colombia al mismo tiempo que han buscado poner fin a la violencia estructural que subyace a los problemas que las acarrearán (Mouly 2021).

la explotación de recursos petroleros en un territorio. Los objetivos maximalistas incluyen el cambio de régimen o la liberación nacional. Mientras tanto, los objetivos minimalistas son muy variados. Incluyen la no explotación de recursos naturales, el fin de la corrupción, la reducción de la violencia de género, la no discriminación, el cese del reclutamiento forzado, entre muchos más (Chenoweth y Stephan 2011; Hallward, Masullo y Mouly 2017; Mouly y Hernández 2020a). Según Schock (2005), muchas campañas recientes tienen objetivos minimalistas y es probable que la naturaleza de estos objetivos haga que comúnmente usen métodos no violentos, a diferencia de las luchas armadas que suelen tener objetivos maximalistas, como el control del Gobierno o de un territorio.

Otro concepto que vale la pena introducir es el de “acto contraproducente” (*backfire*). Este se refiere al fenómeno de rebote cuando un movimiento de resistencia civil se enfrenta a una respuesta violenta excesiva o acciones como la detención o enjuiciamiento de sus integrantes. Este rebote puede implicar un debilitamiento de los oponentes y/o un fortalecimiento del movimiento, por ejemplo al conseguir más aliados. De forma importante, el acto contraproducente puede ocurrir a corto plazo y/o largo plazo y debe ser visto tanto como un evento como un proceso (p. ej. Martin 2015, 2007; Hess y Martin 2006). Un fenómeno relacionado es el llamado “*jiu jitsu*”, cuyo nombre se inspira de las artes marciales y describe la acción mediante la cual un movimiento de resistencia civil logra que la violencia excesiva en su contra “result[e] contraproducente y debilit[e] al opresor frente al movimiento” (Sharp 2005; Garrido, Mouly y Idler 2016; Sutton, Butcher y Svensson 2014; Schock 2005, 2013; Nepstad 2013; Martin 2015). El *jiu jitsu* se produce cuando “[e]l contraste entre los diversos tipos de acción [entre los activistas no violentos y sus represores] desgasta el arsenal político de los oponentes” y hace que la represión en contra de un movimiento no violento “se devuelva en contra suya” y “debilita su poder” (Sharp 2005: 194). El *jiu jitsu* puede provocar defecciones en el campo de los represores y su pérdida de apoyos de parte de la sociedad o de actores externos (Sharp 2005; Garrido, Mouly y Idler 2016; Sutton, Butcher y Svensson 2014; Nepstad 2013).

2. Poder y resistencia civil

Desde la perspectiva tradicional, se entiende el poder como “poder sobre”, es decir la dominación de unos actores sobre otros, por ejemplo de los gobernantes sobre los gobernados. Quienes poseen más capacidades materiales, como dinero o armas, tienen poder. El poder entonces proviene del control de recursos o de

la información y de la capacidad de sancionar a quienes desobedecen. Esta es una visión monolítica del poder (Sharp 1973a; Chenoweth 2021; Schock 2005; Martin 1989).

En cambio, en la teoría de la resistencia noviolenta, el poder se conceptualiza de forma relacional y pluralista. Es decir, autores como Sharp plantean que en una relación entre gobernantes y gobernados, el poder político de los primeros proviene del consentimiento y la obediencia de los segundos. Entonces, si los gobernados retiran masivamente su consentimiento y desobedecen las órdenes de los gobernantes, el poder de estos colapsa. Lo mismo pasa con otros actores que imponen sus reglas sobre la gente (por ejemplo, un grupo armado o una empresa): su poder proviene de la obediencia de la gente a sus reglas y, por ende, de la percepción de la gente de cuán dependiente está de estos actores. La costumbre, el miedo a desobedecer, la falta de información o recursos, el adoctrinamiento o la falta de empoderamiento hacen que la gente obedezca y no actúe en contra de los opresores (Sharp 1973a, 2003; López-Martínez 2016; Schock 2005; Zunes, Merriman y Stephan 2019; Martin 1989). Desde esta perspectiva entonces, si bien las estructuras y la cultura pueden dificultar la acción colectiva, las personas pueden movilizarse y desafiar el orden imperante. Esta teoría, por tanto, se enfoca en el papel de los agentes, dejando de lado las estructuras y los marcos explicativos (cf. capítulo 3) y haciendo que algunos autores (p. ej. Martin 1989; Martin 2015; Schock 2013, 2005; véase también Zunes, Merriman y Stephan 2019) llamen a complementarla con teorías que presten más atención a estos factores, por ejemplo teorías sobre acción colectiva y comunicación.

Si aplicamos esta teoría a una situación en la cual el grupo A tiene mayores capacidades materiales que el grupo B y oprime a este último, cuando el grupo B retira su apoyo al grupo A y reduce su dependencia del mismo al desarrollar alternativas al orden imperante mediante la resistencia noviolenta, contribuye a reequilibrar la relación de poder con A. Lo primero es lo que se llama la “nocooperación” y lo segundo el “programa constructivo”, una forma de depender menos de un actor opresivo al desarrollar distintas formas de autonomía (instituciones paralelas, prácticas de autosostenibilidad, etc.), como cuando la gente de la India empezó a tejer su propia ropa bajo el liderazgo de Gandhi para no tener que comprar tela de afuera y así reducir su dependencia de Inglaterra (Zunes, Merriman y Stephan 2019; Mouly y Hernández 2020a; Chenoweth 2021). Esta capacidad de un movimiento noviolento de ejercer poder sobre sus oponentes es lo que se llama el “apalancamiento” (*leverage*) y es clave para que un movimiento de resistencia noviolenta consiga sus objetivos (Schock 2013; Zunes, Merriman y Stephan 2019).

Una de las premisas más importantes de la teoría de la resistencia civil es que el poder está esparcido entre la gente. Por consiguiente, el poder de los gobernantes (u otros actores que imponen sus reglas) no es absoluto. Los regímenes políticos (así como los grupos armados que aspiran a gobernar y otros actores que imponen sus órdenes) dependen del apoyo de la gente. Cuando esta retira su apoyo, debilita a estos actores, lo que puede obligarles a hacer concesiones e inclusive llevar a su colapso. Algunos autores, como Schock (2013), extienden esta dependencia a actores externos, como organismos intergubernamentales o Estados extranjeros que respaldan a los gobernantes (o a otros actores que fungen funciones similares). Para alcanzar sus propósitos, los movimientos de resistencia civil suelen aprovechar las relaciones de dependencia de sus oponentes para apalancarse, reforzando su posición frente a sus adversarios para tratar de influenciar el comportamiento de estos últimos. Por ejemplo, la dependencia de un Gobierno de los impuestos pagados por los ciudadanos puede debilitar fuertemente el régimen, si una mayoría de ellos deja de pagar impuestos en un acto de desobediencia civil (Sharp 2012). Igualmente, la dependencia de muchos grupos armados de la población civil como protección hace que estos grupos sean particularmente sensibles a la presión de los civiles que se organizan colectivamente (Mouly, Hernández y Garrido 2019). En el caso sudafricano, Shock (2005) plantea que durante el *apartheid* la economía del país empezó a necesitar cada vez más mano de obra negra, lo que le dio mayor capacidad de apalancamiento al movimiento contra el *apartheid*. Cuando los oponentes dependen de actores externos, una forma para un movimiento no violento de apalancarse y ejercer presión sobre sus oponentes es lograr que los actores externos que respaldan a sus adversarios retiren su apoyo (Schock 2005).

Sharp identifica seis fuentes clave de poder: (i) la autoridad; (ii) los recursos humanos; (iii) las habilidades y el conocimiento; (iv) los factores intangibles (factores ideológicos que incitan a las personas a obedecer y cooperar); (v) los recursos materiales y (vi) las sanciones (en especial de parte de las fuerzas de seguridad estatales en caso de desobediencia o incumplimiento) (Sharp 1973a, 2005; Nepstad 2013; Zunes, Merriman y Stephan 2019; Martin 1989). En su comparación de seis movimientos de resistencia civil, Nepstad (2011) encuentra que el poder de sancionar es quizás el más importante, ya que los tres movimientos que tuvieron éxito provocaron defecciones de miembros de las fuerzas de seguridad estatales, mientras esto no ocurrió con los tres que no alcanzaron sus objetivos. Igualmente, Stephan y Chenoweth encuentran que las defecciones aumentan significativamente las posibilidades de éxito de un movimiento no violento (Chenoweth y Stephan 2011; Stephan y Chenoweth 2011).

Sharp (1973b, 2003, 2005) clasifica los métodos de resistencia civil en tres tipos: (i) protesta y persuasión (o protesta simbólica); (ii) nocooperación y (iii) intervención noviolenta. A través de estos distintos métodos, los activistas noviolentos buscan movilizar a la gente y potenciar poder al menoscabar las fuentes de poder de sus oponentes. Los primeros métodos buscan principalmente visibilizar alguna(s) forma(s) de injusticia y movilizar a la gente en torno a esta(s) injusticia(s). Los segundos pretenden retirar el apoyo a los oponentes al rehusarse a cooperar con ellos. Los terceros buscan desafiar el orden establecido de dos formas: (i) negativa o disruptiva (generando obstrucción y presión sobre los oponentes) o (ii) positiva o creativa (desarrollando alternativas a este orden e incrementando la autonomía del movimiento). Por tanto, cuando uno se mueve desde los métodos de protesta y persuasión hasta los de intervención, las acciones tienden a volverse más contenciosas y el nivel de coerción incrementa. Dicho esto, la frontera entre los tres tipos de métodos puede ser borrosa (Sharp 1973b, 2003; Dudouet 2013; Ackerman y Kruegler 1994; Atack 2020; Schock 2005; Zunes, Merriman y Stephan 2019). Así estos tres tipos de métodos permiten reequilibrar la relación de poder entre grupos agraviados y sus oponentes de distintas maneras. Los primeros lo hacen al incrementar el poder del movimiento de resistencia civil mediante la concientización, el empoderamiento y la movilización de las personas agraviadas, es decir, formas de “poder interior” (*power within*), “poder para” (*power to*) y “poder con” (*power with*). Estos métodos son importantes para socializar los marcos explicativos (*framing*), tan importantes para la movilización (cf. capítulo 3). También buscan movilizar apoyo externo. Los segundos y los terceros reducen el poder de los oponentes al retirarles el apoyo, infligirles costos y desafiar el orden establecido (Mouly y Hernández 2020a; Schock 2005; Zunes, Merriman y Stephan 2019; Hernández y Mouly 2019a; Dudouet 2017). El cuadro 9.1 a continuación ofrece algunos ejemplos de métodos de resistencia civil pertenecientes a las tres categorías. Para unos ejemplos de cómo diversos métodos de resistencia civil socavan diferentes fuentes de poder, véase Mouly y Hernández (2020a: 274–275).

Existe una multitud de métodos de resistencia noviolenta que pueden variar según el contexto, en función del significado que tienen en su entorno. Por ejemplo, el uso de tácticas como pintarse los labios puede adquirir una connotación particularmente confrontativa en un contexto como la campaña “pico rojo” contra el Gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua (2018). Por ello, cualquier análisis de estrategias y tácticas empleadas en una lucha noviolenta debe estar enmarcado en el contexto en que esta se desarrolla. Además, las fuentes de poder y las bases de apoyo de los gobernantes (u otros actores que imponen sus reglas) varían según

Cuadro 9.1. Ejemplos de métodos de resistencia civil

Métodos de protesta simbólica

Marchas

Vigilias

Peticiones

Exhibición de ciertos símbolos o colores

Sátira

Sentadas

Métodos de nocooperación

Nocooperación económica: boicots a ciertos productos; no pago de impuestos; huelgas

Nocooperación política: irrespeto al Gobierno; boicot de instituciones gubernamentales; desobediencia de leyes ilegítimas

Nocooperación social: quedarse en casa; no asistir a celebraciones; protesta de emigración

Métodos de intervención

Bloqueo de carreteras

Ocupación de instituciones

Ocupación de propiedades

Huelgas de hambre

Establecimiento de autoridades paralelas

Fuente: 198 métodos de acción noviolenta de Gene Sharp (2003). Una lista en inglés de los 198 métodos identificados por Sharp está disponible en <https://www.aeinstein.org/nonviolentaction/198-methods-of-nonviolent-action/> (última consulta: 28 de julio de 2020). Una lista de estos métodos en español se encuentra en anexo en Sharp (2003).

el caso. La figura 9.1 muestra cómo la resistencia civil, inspirada en la teoría del poder de Gene Sharp, puede socavar los pilares de apoyo de un régimen autoritario. Estos pilares pueden ser internos o externos a la sociedad en cuestión porque ciertos gobernantes y/u otro tipo de opresores dependen del apoyo de actores foráneos (Schock 2005).

Finalmente, es menester tomar en cuenta que los procesos de resistencia civil son contiendas entre un movimiento noviolento y sus oponentes. Cada parte ejerce distintas formas de poder que influyen en el desenlace, como se puede representar de forma simplificada en la figura 9.2 más abajo. Esta concepción relacional y difusa del poder nos permite entender mejor estos procesos y cómo los movimientos de resistencia noviolenta pueden llegar a modificar el balance de poder.

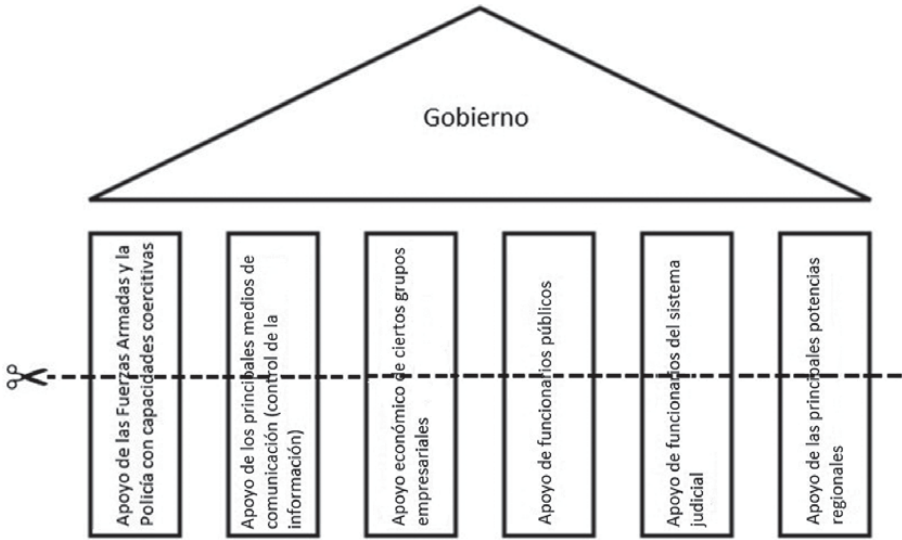


Figura 9.1. Ejemplo de cómo la resistencia civil puede socavar los pilares de apoyo de un régimen autoritario

Fuente: elaboración propia

En la siguiente sección, se profundizará en esta interacción y cómo repercute en el resultado de un proceso de resistencia no violenta.

De forma importante y a diferencia de la visión que predomina en los estudios sobre resistencia civil, en este libro hago hincapié en que el reequilibrio del poder no solo se consigue cuando un movimiento menoscaba las fuentes de poder de sus oponentes, sino también cuando potencia poder de distintas maneras. Schock (2005) plantea que el resultado de una campaña de resistencia civil depende de cómo las interacciones entre el movimiento no violento, los oponentes y los actores externos inciden en el balance de poder entre el movimiento y sus oponentes. Por ello, sostengo que una campaña de resistencia no violenta consigue sus objetivos cuando logra inclinar el balance de poder a su favor y que esto depende de las características del movimiento y de sus oponentes, así como de las estrategias y tácticas de cada uno para potenciar poder y socavar el poder de sus adversarios, incluyendo mediante el apoyo de actores externos o su retiro. Así, para obtener una ventaja, cada parte debe incrementar su poder interna y externamente (mediante el respaldo de actores externos), infligir costos a sus adversarios y reducir los costos infligidos por sus adversarios.



Figura 9.2. El poder del movimiento no violento versus el poder de sus oponentes

Fuente: elaboración propia, con base en una figura adaptada de una presentación conjunta con Hardy Merriman para la sesión "Introducción a la resistencia civil: Términos clave y conceptos" del programa regional para el estudio y la práctica de la acción no violenta estratégica en las Américas, Quito, abril de 2019 y marzo de 2020.

3. Factores de éxito

Al igual que muchos autores, en este libro defino el éxito de una campaña de resistencia no violenta como el alcance de sus objetivos. Dicho éxito se puede conseguir mediante cualquiera de los cuatro mecanismos siguientes: (i) conversión, (ii) acomodación, (iii) coerción no violenta y (iv) desintegración. Esto significa que una campaña contra un régimen autoritario tiene éxito cuando el régimen: (i) hace concesiones porque se vuelve sensible a la causa defendida por el movimiento de resistencia civil (conversión); (ii) se compromete a negociar o hacer algunas reformas por la presión del movimiento (acomodación); (iii) capitula (coerción no violenta) o (iv) colapsa al perder su poder (desintegración). En campañas con objetivos maximalistas, la acomodación y la coerción no violenta son los mecanismos de éxito más comunes (Sharp 1973a, 2003; Schock 2005; Nepstad 2013; Schock 2015). Estas categorías también se pueden aplicar a campañas de resistencia no violenta con objetivos minimalistas. Son exitosas cuando sus oponentes se vuelven sensibles a su causa (conversión), negocian o hacen reformas (acomodación), desisten de sus propósitos (coerción no violenta) o colapsan (desintegración). La acomodación es uno de los mecanismos de éxito más comunes en este tipo de

luchas y los movimientos frecuentemente combinan la resistencia civil con métodos convencionales como la negociación, como se verá en la sección 4.

El resultado de una campaña de resistencia civil depende de una serie de factores que evolucionan, incluyendo: (i) factores estructurales, (ii) las características del movimiento de resistencia civil y (iii) sus decisiones estratégicas, (iv) las características de los oponentes y (v) sus decisiones estratégicas (Mouly, Garrido y Idler 2016; Sharp 2005). En este apartado, al igual que en muchos estudios sobre resistencia civil, me centraré en las características del movimiento de resistencia civil y sus decisiones estratégicas, que son los factores que corresponden a los movimientos noviolentos y que, según autores como Chenoweth y Stephan (2011), predicen mejor el resultado de un proceso de resistencia civil. Dicho esto, coincido con autores como Schock (2005) y Chenoweth y Stephan (2011) que tanto los factores estructurales, destacados en la literatura sobre movimientos sociales, como las acciones de los activistas noviolentos inciden en dicho resultado e interactúan entre ellos⁷. Así, según Schock (2005), los movimientos de resistencia civil no solo están influenciados por las oportunidades y restricciones del contexto, sino que influyen en el contexto. Pero, antes de examinar estos factores, iniciaré con una breve discusión acerca del por qué el uso de métodos noviolentos suele ser más efectivo que el recurso a la violencia.

En su estudio de más de 300 campañas de resistencia violenta y noviolenta con objetivos maximalistas entre 1900 y 2006, de las cuales obtuvieron datos confiables para 80 campañas noviolentas y 179 campañas violentas, Chenoweth y Stephan encontraron que el uso de métodos noviolentos duplicaba las posibilidades de éxito de este tipo de campañas (53 % para las campañas de resistencia noviolenta en relación con 26 % para las campañas de resistencia violenta) (Chenoweth y Stephan 2011; Stephan y Chenoweth 2011). Este resultado se puede explicar por diversas razones. Una razón es que los grupos agraviados suelen tener menos capacidades coercitivas que un Estado, un grupo armado o inclusive otro tipo de oponente. Por ello, las luchas armadas los colocan en desventaja frente a sus adversarios. En cambio, según la teoría del poder de Sharp (1973a), las luchas noviolentas los favorecen, puesto que, si logran concientizar y movilizar a un número importante de personas, pueden alterar el balance de poder (p. ej. King

7 La literatura sobre movimientos sociales tiende a enfocarse en cómo los factores estructurales contribuyen al surgimiento de un movimiento. No presta mucha atención a la trayectoria del movimiento en función de sus características y acciones – algo propio de la literatura sobre resistencia noviolenta (Schock 2005; Nepstad 2013; Zunes, Merriman y Stephan 2019).

2018; Schock 2005). Por tanto, la participación es un primer factor fundamental de éxito, que vamos a examinar enseguida. Otra razón es que un movimiento noviolento tiene mayores posibilidades de hacer que la represión que se ejerza contra sus miembros rebote y de obtener apoyos tanto a nivel interno como externo (p. ej. Schock 2005). Por eso, la disciplina noviolenta es un segundo factor clave que analizaremos posteriormente.

3.1 Características del movimiento noviolento

Chenoweth y Stephan (2011: 31) hallan que la razón más probable del mayor éxito de las campañas noviolentas en comparación con las campañas violentas es el mayor nivel de participación en las primeras, debido a que las barreras para adherirse son más bajas que en las segundas. En efecto, involucrarse en una lucha armada suele implicar mayores riesgos, requerimientos (p. ej. gozar de buena salud física, conseguir armas) y compromiso (en términos de tiempo y dedicación) y puede ocasionar dilemas morales. En cambio, existen múltiples formas de involucrarse en una campaña de resistencia noviolenta, desde formas poco contenciosas que presentan riesgos mínimos hasta formas más contenciosas que acarrear mayores riesgos⁸. Pueden participar un amplio espectro de personas, incluyendo ancianos, personas discapacitadas, madres de familia, trabajadores, etc. (Garrido y Mouly 2013; Schock 2005; Chenoweth y Stephan 2011; Schock 2015).

Además, mientras más personas sean parte de un movimiento noviolento, más fácil será que nuevas personas se unan. En un efecto en espiral, una creciente participación se traduce por barreras cada vez más bajas para adherirse puesto que quienes simpatizan con la causa del movimiento perciben que, mientras más personas se unen, más posibilidad el movimiento tiene de ganar y menos riesgos corren sus integrantes (Wanis-St. John y Rosen 2017: 14). Entonces, si el poder de los oponentes depende del consentimiento de quienes se están incorporando cada vez más al movimiento de resistencia, este poder se va erosionando en la medida que más gente se movilice. Esto es especialmente el caso cuando la participación es amplia y atraviesa diversos sectores (Schock 2013; Chenoweth y Stephan 2011).

8 El nivel de riesgo que acarrea el uso de una táctica particular de resistencia noviolenta depende del contexto. Por ejemplo, en ciertos Estados las protestas públicas están prohibidas, por lo que marchar conlleva mayor riesgo que en un Estado donde las protestas públicas están permitidas y ocurren con frecuencia. También depende del nivel de represión ejercida por los oponentes, aunque la represión en sí no necesariamente disuade a la gente de involucrarse en una lucha noviolenta (Schock 2005).

En especial, si un movimiento logra involucrar a personas cercanas a sus oponentes, esto ayuda a reducir la distancia social entre el movimiento y sus oponentes, lo que disminuye las posibilidades de represión violenta contra el movimiento y aumenta las posibilidades de alcanzar la conversión de los oponentes o su acomodación (Schock 2005).

Además, Chenoweth y Stephan (2011) sostienen que la participación incide en la resiliencia de un movimiento noviolento, así como las posibilidades de innovación táctica y de defecciones en el campo opuesto. Por otro lado, Schock (2005) señala que una participación cuantiosa hace que los oponentes tengan más dificultades para distinguir a los integrantes del movimiento y perseguirlos. Por ello, el involucramiento masivo de la gente es clave para que un movimiento potencie poder y desafíe la autoridad de sus oponentes. Mientras mayor sea la adhesión a un movimiento, más probabilidad de éxito tendrá. Las cifras en este sentido son reveladoras. Chenoweth encontró que entre 1900 y 2006 ninguna campaña de resistencia civil contra un régimen que había alcanzado un umbral de participación del 3.5 % de la población en una acción visible había fracasado, aparte del caso de Brunei (1962). No obstante, es menester reconocer que la participación por sí sola es insuficiente para garantizar el éxito de una campaña de resistencia civil, ya que otros factores inciden en el resultado de una campaña (Chenoweth 2021; Chenoweth y Stephan 2011).

Un segundo factor central es la cohesión del movimiento de resistencia civil, ya que la fragmentación obstaculiza la acción colectiva. Así, los integrantes del movimiento deben tener una unidad de propósito. Por ejemplo, en la campaña de resistencia noviolenta de 1989 contra el régimen chino, los estudiantes y los trabajadores se dividieron, lo que debilitó el movimiento (Nepstad 2011). Lo mismo pasó entre las diferentes organizaciones que formaban parte del movimiento de resistencia civil en Birmania a finales de los años 80 (Schock 2005). Similarmente, la división entre líderes del movimiento de resistencia noviolenta contra la violencia armada en la comunidad de Las Mercedes en Colombia menoscabó los logros alcanzados inicialmente (Idler, Garrido y Mouly 2015; Mouly y Garrido 2019). Inversamente, las divisiones en el campo opuesto ayudan a un movimiento de resistencia civil a alcanzar sus objetivos, mientras que la cohesión entre los oponentes reduce las posibilidades de éxito del movimiento. Los marcos explicativos juegan un rol significativo en la movilización de personas de diversos sectores y su confluencia en torno a objetivos comunes (Finnegan y Hackley 2008; Schock 2015; véase también capítulo 3). Por otro lado, mientras más específicos sean los objetivos del movimiento noviolento, más fácil será mantener la unidad de propósito y alcanzar los objetivos planteados, según Ackerman y Kruegler (1994).

Un tercer factor es la estructura del movimiento de resistencia civil. Así, Schock (2005) plantea que los movimientos más horizontales en forma de redes tienen varias ventajas. Primero, pueden enfrentar mejor la represión. En efecto, no tienen un liderazgo centralizado, fácil de tomar como blanco. Además, los oponentes a menudo no tienen suficientes recursos para ejercer acciones represivas simultáneas contra activistas en múltiples ubicaciones. En cambio, pueden infligir costos considerables a un movimiento centralizado al enfocar sus acciones en sitios y/o personas clave. Por ejemplo, si detienen o matan a uno de los principales líderes del movimiento, este puede debilitarse notablemente, lo que no ocurre con un liderazgo descentralizado. Segundo, los movimientos en redes son más sostenibles y resilientes porque no dependen del accionar de un dirigente, sino de un esfuerzo colectivo (cf. Mouly, Garrido y Idler 2016). Tercero, la estructura horizontal en redes de estos movimientos facilita una participación amplia y diversa, lo que los hace más efectivos (Schock 2005). No obstante, aun cuando un movimiento no violento esté descentralizado, debe contar con sólidas estructuras organizativas para socializar los objetivos y estrategias de la campaña, asegurar su cohesión interna y mantener la disciplina no violenta (Hernández y Mouly 2019b). Una sólida estructura organizativa también incrementa la posibilidad de *jiu jitsu* cuando los movimientos sufren actos represivos (Sutton, Butcher y Svensson 2014).

3.2 *Decisiones estratégicas del movimiento no violento*

Una de las principales decisiones estratégicas que deben tomar los movimientos para incrementar sus posibilidades de éxito es el mantenimiento de la disciplina no violenta, ya que, como se mencionó anteriormente, los grupos reivindicativos tienen una desventaja comparativa si usan métodos violentos. Además, el uso de métodos estrictamente no violentos puede disuadir a los oponentes de reprimir violentamente al movimiento de resistencia por miedo a las reacciones negativas que podría conllevar y, aun cuando estos emplean la represión violenta, el mantenimiento de la disciplina no violenta por parte del movimiento puede hacer que la represión suscite tales reacciones negativas que los costos excedan los beneficios (Hess y Martin 2006; Martin 2015, 2007). Por ello, las campañas de resistencia no violenta con objetivos maximalistas tienen seis veces más probabilidades de éxito que las violentas cuando enfrentan represión (Stephan y Chenoweth 2011; Chenoweth y Stephan 2011). En efecto, las reacciones negativas provocadas por la represión de un movimiento no violento pueden debilitar a los oponentes y/o fortalecer al movimiento de resistencia civil. Lo primero ocurre cuando los

opponentes pierden apoyo interno o externo, llegando inclusive a sufrir defecciones, ser condenados y alejar a antiguos aliados. Lo segundo sucede cuando el movimiento noviolento recibe apoyo interno o externo frente a una situación percibida como injusta (p. ej. King 2018; Schock 2005; Hess y Martin 2006; Martin 2015, 2007).

Brian Martin (2007, 2015) explica que, para que un acto represivo se vuelva contraproducente, es necesario: (i) “revelar”, es decir dar a conocer lo que sucedió; (ii) “redimir”, es decir validar las víctimas de la represión y contrarrestar los intentos de deslegitimarlas; (iii) “replantear”, es decir, enfatizar la interpretación de la acción represiva como una injusticia; (iv) “redirigir”, es decir, movilizar apoyo y evitar o desacreditar los canales usados por los oponentes; y (v) “resistir”, es decir, enfrentar la intimidación y los intentos de soborno. El mantenimiento de la disciplina noviolenta es clave para validar el accionar del movimiento de resistencia civil y mostrar la represión como un acto injusto, minando así la reputación de los oponentes, suscitando condenas en su contra y generando más simpatías para el movimiento de resistencia civil tanto de parte de actores locales como externos (Martin 2007, 2015; Hess y Martin 2006; Schock 2013; King 2018; Sharp 2003). Esta disciplina noviolenta no debe manifestarse únicamente en las acciones, sino también reflejarse en la estrategia comunicacional del movimiento y su discurso (Chenoweth 2021). Cuando los oponentes pierden apoyo al perpetrar abusos contra un movimiento que mantiene la disciplina noviolenta, ocurre un *jiu jitsu*. Según la literatura, para que este fenómeno ocurra, dos factores son clave: la estructura organizativa del movimiento y el acceso a medios para difundir los excesos de los oponentes y los principios y objetivos del movimiento (Sutton, Butcher y Svensson 2014; Martin 2015). Por ejemplo, la pertenencia de un movimiento a una red transnacional de cabildeo (*transnational advocacy network*) permite amplificar su voz y obtener apoyos externos cruciales para alterar el balance de poder a su favor (Schock 2005; Zunes, Merriman y Stephan 2019).

La disciplina noviolenta frente a la represión violenta además aumenta las posibilidades de defecciones en el campo opuesto. En las campañas de resistencia civil con objetivos maximalistas, incrementa la probabilidad de defecciones por parte de las fuerzas de seguridad estatales, un mecanismo que puede ser crucial para el éxito de estas campañas (Stephan y Chenoweth 2011; Nepstad 2011). Por otro lado, hace que los oponentes perciban al movimiento de resistencia civil como menos amenazante, lo que puede facilitar procesos de acomodación mediante la negociación o elecciones. Por eso, Stephan y Chenoweth (2011) hallan doce veces más probabilidades de que un régimen represivo haga concesiones ante un movimiento noviolento con objetivos maximalistas que un movimiento violento.

Recíprocamente, Nepstad (2011) sostiene que la falta de mantenimiento de la disciplina noviolenta en las campañas de resistencia civil en China (1989), Panamá (1987–1989) y Kenia (1985–1992) fue perjudicial. Mientras tanto, las campañas en Alemania del Este (1989), Chile (1983–1989) y Filipinas (1983–1986) lograron mantener dicha disciplina y fueron exitosas.

Varias campañas de resistencia civil recientes se han caracterizado por la presencia de flancos violentos, ilustrando los desafíos para mantener la disciplina noviolenta. Iria Puyosa, por ejemplo, examina el papel pernicioso de dichos flancos en la campaña de resistencia civil de 2017 en Venezuela. En este caso un grupo de jóvenes denominado “la Resistencia” que se convirtió en la vanguardia de los manifestantes se radicalizó y empezó a confrontarse con las fuerzas de seguridad estatales. Sus acciones atrajeron más represión de parte de las fuerzas de seguridad y, en última instancia, redujeron la participación en el movimiento antirrégimen porque acrecentaron los riesgos (Puyosa 2020). Chenoweth explica que estos flancos pueden tener ciertos efectos positivos como incentivar a los oponentes a negociar con los activistas más moderados que no recurren a la violencia. No obstante, globalmente, tienen efectos dañinos. Pueden deslegitimar al movimiento noviolento, reducir el apoyo al mismo, hacer que la represión parezca justificada y evitar que la represión se vuelva contraproducente. Aún más grave, incrementan el riesgo del surgimiento de un conflicto armado. Entre 1900 y 2019 las campañas con objetivos maximalistas que tenían flancos violentos tuvieron un 17 % menos de participación en promedio y tan solo el 35 % de ellas alcanzaron sus objetivos, en comparación con el 65 % de las que mantuvieron la disciplina noviolenta (Chenoweth 2021). Estos datos comprueban la importancia de dicha disciplina para el éxito de una campaña y explican por qué los oponentes frecuentemente usan a agentes provocadores para infiltrarse en los movimientos noviolentos e incitar la violencia.

También es esencial considerar lo que Schock (2013) y Martin (2015) llaman la interacción estratégica entre grupos reivindicativos y sus oponentes. En efecto, como se puede ver en la figura 9.2, los procesos de resistencia civil son luchas de poder en las que tanto la estrategia de un movimiento de resistencia civil como la respuesta de sus oponentes influyen en las posibilidades de éxito del movimiento (Nepstad 2011; Mouly, Hernández y Garrido 2019). Si el movimiento es capaz de adaptar su estrategia y tácticas para inclinar el balance del poder a su favor y contrarrestar las de sus oponentes, tiene mayores posibilidades de éxito. Por ello, la planificación estratégica y la innovación táctica son fundamentales para potenciar poder y afrontar los desafíos que plantea el campo opuesto (Nepstad 2011; Schock 2005; Zunes, Merriman y Stephan 2019; Ackerman y Kruegler 1994;

Sharp 2003; Hernández y Mouly 2019b). Para inclinar el balance del poder a su favor y apalancarse, el movimiento debe reducir su dependencia de los oponentes y buscar mayor autonomía. Al mismo tiempo, debe explotar la dependencia de sus oponentes para socavar sus fuentes de poder.

La innovación táctica permite reorientar la lucha cuando una táctica no surte los efectos deseados. Así, en Bolivia, por ejemplo, el movimiento de resistencia noviolenta contra la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) decidió optar por tácticas de dispersión para recobrar fuerza y fortalecer sus estructuras, luego de que su novena marcha no tuviera el impacto esperado (Roncken 2020). La innovación táctica también permite enfrentar la represión. Así, si los oponentes tratan de reprimir a los integrantes del movimiento cuando ejercen algún tipo de acciones, estos pueden cambiar de tácticas para eludir la represión. En particular, pueden pasar de tácticas de concentración (p. ej. marchas, sentadas) a tácticas de dispersión (p. ej. boicots), o de tácticas de comisión (p. ej. marchas, *flash mobs*) a tácticas de omisión (p. ej. no prender la luz en casa) para evadir los intentos por sofocar el movimiento, ya que los oponentes a menudo no tienen suficientes recursos para perseguir a los activistas en múltiples sitios a la vez (Mouly y Hernández 2020a; Chenoweth 2021; Zunes, Merriman y Stephan 2019; Schock 2005). La innovación táctica además permite reducir las posibilidades de surgimiento de flancos violentos. En efecto, el uso exclusivo de tácticas de concentración favorece la aparición de dichos flancos al permitir el enfrentamiento directo entre activistas y oponentes (Chenoweth 2021).

De forma más general, el recurso excesivo a un solo método de resistencia civil hace que una campaña sea predecible y, tal como lo plantea Chenoweth (2021: 110), “la predictibilidad significa vulnerabilidad”. En efecto, la predictibilidad hace que sea más fácil para los adversarios responder a las acciones del movimiento de resistencia civil. Si consiguen neutralizarlas, adquieren una ventaja (Schock 2013; Garrido y Mouly 2013). El caso de la campaña de resistencia civil de 2017 en Venezuela muestra inclusive cómo esto puede debilitar fuertemente una campaña (Puyosa 2020). Igualmente, Nepstad (2011) sostiene que los casos de China (1989), Panamá (1987–1989) y Kenia (1985–1992) fracasaron en gran parte porque el régimen contrarrestó efectivamente las estrategias de los activistas noviolentos. No obstante, los movimientos de resistencia civil pueden aprender de experiencias del pasado para afinar sus estrategias y así tener mayores posibilidades de éxito a futuro. Por ello, la resiliencia, es decir la capacidad de un movimiento de mantener su movilización a pesar de los desafíos generados por sus oponentes, y el aprendizaje favorecen las posibilidades de éxito de un

movimiento (Mouly y Hernández 2020a; Schock 2005, 2013, 2012). También es necesario tener en cuenta que el campo opuesto puede aprender y perfeccionar sus estrategias con el tiempo.

La interacción estratégica entre grupos reivindicativos y sus oponentes se extiende más allá de las tácticas empleadas por el movimiento para alcanzar sus metas y las usadas por sus oponentes para debilitar al movimiento e impedirle conseguir sus objetivos. Se trata también de una contienda por el significado de la lucha noviolenta y de las respuestas violentas a esta lucha, en la cual los marcos explicativos promovidos por los distintos lados desempeñan un papel clave. Los opresores buscan propagar marcos explicativos que legitiman el *statu quo* y pintan a los grupos reivindicativos como una amenaza, mientras los movimientos de resistencia noviolenta procuran desmontar los argumentos que justifican la injusticia y visibilizar la opresión. Los movimientos que logran promocionar marcos explicativos alternativos que resuenan con la opinión pública y generar empatía amplían su base de apoyo, movilizan a más personas y por ende incrementan sus posibilidades de éxito (Wanis-St. John y Rosen 2017; Schock 2015; Finnegan y Hackley 2008). En su análisis de dos campañas de resistencia noviolenta contra la extracción minera en Perú, Michael Wilson (2020) muestra, por ejemplo, cómo se produjo una disputa entre las narrativas de los grupos reivindicativos y las de sus oponentes, en la cual los últimos trataron de desprestigiar la lucha noviolenta y criminalizar a los integrantes del movimiento de resistencia, mientras los primeros desarrollaron estrategias para impugnar estos marcos criminalizadores y validar su lucha en la opinión pública.

Desarrollar estrategias comunicacionales efectivas es especialmente relevante en la dinámica del acto contraproducente. En efecto, por un lado, los represores tratan de encubrir los abusos cometidos contra integrantes del movimiento noviolento, desvaluar a los activistas (por ejemplo, al calificarlos de terroristas), reinterpretar los hechos para justificarlos, usar canales oficiales para dar la impresión de que se hace justicia, e intimidar o cooptar a las personas para que no protesten por los hechos. Por otro lado, el movimiento noviolento busca revelar los abusos para fomentar la indignación del público, contrarrestar los intentos de desacreditar a los integrantes del movimiento, mostrar la acción represiva como una injusticia, movilizar apoyo, deslegitimar los intentos de los oponentes por dar la impresión de que se hace justicia, y no dejarse intimidar o sobornar. Para ganar esta pugna, es crucial que los movimientos noviolentos desarrollen sólidas estrategias comunicacionales que permitan: (i) informar a un amplio público acerca de las causas por las que lucha y de los abusos cometidos contra sus integrantes, y (ii) desmerecer el discurso de sus oponentes. Tales estrategias son fundamentales para

conseguir respaldo y reducir el apoyo al campo opuesto (Hess y Martin 2006; Martin 2015, 2007).

Los movimientos noviolentos también pueden usar trampas retóricas para restar validez al discurso de sus oponentes y así reducir la base de apoyo de estos últimos (cf. Kaplan 2017). Esta estrategia consiste en exponer las contradicciones en el discurso de los oponentes. Por ejemplo, en Nicaragua, el movimiento contra la construcción de un canal interoceánico desveló las inconsistencias entre los fundamentos ideológicos del Gobierno, en especial su aspiración por defender la soberanía estatal frente a los intereses extranjeros y proteger a los más pobres, y la concesión de una megaobra a una multinacional china que despojaría a muchos campesinos de la zona de sus tierras (McCall y Taylor 2020). Una estrategia relacionada radica en enfatizar las discrepancias entre principios reconocidos legalmente y su aplicación —una estrategia usada por movimientos de resistencia noviolenta por el acceso a la tierra en Brasil y la India y por el MTST en Brasil, entre otros (Schock 2015).

4. Complementariedad entre resistencia civil y transformación pacífica de los conflictos

Los procesos de resistencia noviolenta pueden aportar a la transformación pacífica de los conflictos en situaciones de conflicto asimétrico porque permiten reequilibrar el poder entre grupos reivindicativos y sus oponentes. En estas circunstancias, si no se reequilibra el poder, es más complicado negociar una salida pacífica al conflicto porque los actores más poderosos tienen pocos incentivos para hacer concesiones y aceptar cambios. La resistencia noviolenta permite a los grupos reivindicativos apalancarse para obligar a los actores más poderosos a dialogar con ellos y tomar en cuenta sus necesidades (Wanis-St. John y Rosen 2017; Finnegan y Hackley 2008; Dudouet 2017; Hernández y Mouly 2019a). En este sentido, líderes como Gandhi o Martin Luther King consideraban la lucha noviolenta como una forma de ejercer presión para negociar de forma efectiva con sus oponentes. Así, Martin Luther King afirmó:

Puede que ustedes se pregunten: “¿Por qué la acción directa? ¿Por qué las sentadas, las manifestaciones y demás? ¿No es más recomendable la negociación?” Tienen ustedes toda la razón al pedir negociaciones. De hecho, ese es el principal objetivo de la acción directa. La acción directa noviolenta trata de provocar tal crisis y de inducir tal tensión que una comunidad que ha rehusado sistemáticamente negociar se vea obligada a enfrentarse al problema (King Jr. 1963).

La resistencia no violenta además permite llamar la atención sobre algunos problemas, lo que facilita su tratamiento (Bloch y Schirch 2018; Schock 2015; Dudouet 2017). No obstante, su papel no se queda ahí. Aun cuando los oponentes acepten abordar los problemas en cuestión en una mesa de negociación, la acción no violenta sigue siendo importante y “es a menudo el multiplicador de fuerza que los activistas usan para reducir la asimetría en la mesa” de manera de conseguir sus objetivos (Wanis-St. John y Rosen 2017: 9). En efecto, lo que pasa “en las calles” influye en el desarrollo de una mesa de diálogo (cf. Nilsson et al. 2020) y, por ende, en la posibilidad de alcanzar un acuerdo que impulse cambios significativos. De igual manera, luego de un acuerdo, la resistencia civil permite ejercer presión para que los oponentes cumplan con sus compromisos (Hernández y Mouly 2019a).

Recíprocamente, la negociación es útil para la resistencia no violenta en al menos dos sentidos. Primero, la negociación de un acuerdo permite consolidar los alcances de los movimientos de resistencia no violenta. Así, cuando los grupos reivindicativos han ejercido suficiente presión sobre sus oponentes, pueden dialogar con ellos y lograr acuerdos que satisfagan a todos (Hernández y Mouly 2019b; Wanis-St. John y Rosen 2017; Dudouet 2017). Segundo, el diálogo entre los diferentes sectores que conforman un movimiento es fundamental para que se pongan de acuerdo sobre objetivos comunes y una estrategia conjunta. También permite a los grupos reivindicativos establecer alianzas con grupos que tienen objetivos similares y así fortalecerse (Wanis-St. John y Rosen 2017; Bloch y Schirch 2018; Finnegan y Hackley 2008; Stephan 2020). Generalmente, las herramientas de negociación ayudan a mejorar las relaciones dentro del movimiento y reducir la distancia social entre las partes en conflicto, haciendo que los procesos de resistencia civil sean más eficaces e incluyentes (Dudouet 2017; Wanis-St. John y Rosen 2017; Stephan 2020).

Estas mismas sinergias se observan entre la resistencia no violenta y los procesos legales, en particular los arreglos judiciales, aunque han sido menos documentadas. Así, los movimientos no violentos pueden ejercer presión para que (i) se lleven a cabo procesos judiciales, (ii) estos procesos culminen en un resultado favorable y (iii) se implemente dicho resultado. El caso del movimiento no violento yaqui contra la construcción de un acueducto en el norte de México ejemplifica estas sinergias. Gracias a la resistencia civil, el movimiento yaqui logró varias sentencias judiciales que reconocían la falta de consulta previa a este pueblo y el daño ambiental causado por los megaproyectos en su territorio. A su vez, estos fallos permitieron al movimiento consolidar los alcances de su lucha no violenta. Posteriormente, el movimiento siguió presionando para que se cumplieran estos

fallos mediante la resistencia civil (Hernández y Mouly 2019a). El uso de la lucha noviolenta en apoyo a los mecanismos legales para canalizar un conflicto sociopolítico es crucial cuando dichos mecanismos están influenciados por los intereses de los actores más poderosos y la aplicación de la ley es sesgada. En estos contextos, la acción colectiva contenciosa permite ejercer presión para que se administre la ley sin perjuicios (Schock 2015).

De manera general, existe una conciencia cada vez mayor de la complementariedad entre resistencia civil y transformación pacífica de los conflictos, aunque a veces se usen distintos términos para referirse a esta última (p. ej. Dudouet 2017; Bloch y Schirch 2018; Wanis-St. John y Rosen 2017; Finnegan y Hackley 2008). Se observa que, si bien algunos procesos de transformación pacífica de conflictos y de resistencia noviolenta alcanzan sus metas por sí solos, a menudo es una combinación de ambos que permite lograrlo (Bloch y Schirch 2018). En particular, cuando ambos procesos están bien secuenciados, se potencian (Dudouet 2017; Bloch y Schirch 2018; Finnegan y Hackley 2008). Una secuencia común es la siguiente:

1. En un primer momento, la resistencia noviolenta permite visibilizar un problema latente, generando mayor conciencia sobre la necesidad de abordar dicho problema. En esa etapa la transformación pacífica de los conflictos ayuda a los grupos agraviados a construir alianzas entre ellos y a acordar objetivos y estrategias comunes.
2. En un segundo momento, la resistencia noviolenta permite a los grupos reivindicativos ejercer poder y así reducir las brechas con sus oponentes. Gracias a este reequilibrio del poder, los actores más poderosos aceptan negociar con los grupos reivindicativos en torno al problema.
3. En un tercer momento, cuando las partes están negociando, la resistencia noviolenta sirve para mantener la presión sobre los actores más poderosos y asegurar que permanezcan en el diálogo hasta lograr acuerdos.
4. En un cuarto momento, cuando las partes alcanzan un acuerdo, la resistencia noviolenta ayuda a ejercer presión para que los acuerdos pactados se cumplan.

5. Legados de los procesos de resistencia civil

Los estudios sobre resistencia civil no solo han buscado entender cómo esta modalidad permite a un movimiento alcanzar sus objetivos. También se han

interesado por los legados de la resistencia no violenta a largo plazo. Así muchos estudiosos del tema sostienen que la selección de medios violentos o no violentos de resistencia incide en la naturaleza de un futuro orden. En particular, plantean que la resistencia civil ofrece mejores perspectivas futuras que una insurrección armada, ya que reduce la posibilidad de surgimiento de una guerra y promueve la democracia, entre otros legados (Chenoweth 2021; Hallward, Masullo y Mouly 2017; Mouly y Hernández 2020a; Stephan 2020; Schock 2013).

En cuanto al primer legado, en su estudio de campañas de resistencia con objetivos maximalistas, Chenoweth y Stephan encontraron una probabilidad más reducida de surgimiento de guerra civil en países que habían tenido campañas no violentas en comparación con los que habían tenido levantamientos violentos (Chenoweth y Stephan 2011; Stephan y Chenoweth 2011). Randle (citado en Schock 2013: 285) ofrece una explicación de esta menor probabilidad de conflicto armado, al señalar que la resistencia no violenta “reduce sentimientos de humillación, odio y deseo de venganza”. En el caso particular de Nepal, Subedi y Bhattarai (2017) afirman que el proceso de resistencia civil sentó las bases para un futuro en el que ya no fuera necesario empuñar un arma para hacer política y transformar el Estado. También se considera que los procesos de resistencia civil pueden contribuir a la construcción de paz en contextos de conflicto armado. Así, la experiencia de resistencia no violenta de algunas comunidades frente a la violencia armada en Colombia ha sido clave en sus esfuerzos por construir paz, en particular por superar su marginación socioeconómica, fomentar una cultura de paz y reintegrar a excombatientes y a poblaciones retornadas (Mouly 2021; Mouly, Hernández y Giménez 2019; Masullo 2018; Hernández y Roa 2020; Hallward, Masullo y Mouly 2017).

En efecto, la resistencia civil es una forma de ejercer poder en una situación de conflicto asimétrico y es usada comúnmente por ciudadanos para remediar su exclusión política o socioeconómica y, más generalmente, su falta de voz en asuntos que les afectan. Cuando estos la emplean, pueden reequilibrar las relaciones de poder desiguales a su favor y así disminuir la violencia estructural. Esto permite reducir las posibilidades de conflicto armado, ya que, como se mencionó en el capítulo 3, las desigualdades pueden ser politizadas y fomentar agravios que pueden desencadenar una lucha armada. De igual forma, la resistencia civil permite abordar diversas formas de violencia cultural, como la discriminación étnica (por ejemplo, en el caso de la campaña por los derechos civiles en Estados Unidos, liderada, entre otros, por Martin Luther King), reduciendo la posibilidad de que surja un conflicto armado a futuro. Así, la resistencia civil permite canalizar los conflictos sociopolíticos de forma no violenta y prevenir conflictos violentos, al

contribuir a la reducción de distintas formas de violencia directa, estructural y cultural (Hallward, Masullo y Mouly 2017; Mouly 2020; Dudouet 2017). Es particularmente útil en periodos de posacuerdo para presionar por la implementación de las reformas pactadas en los acuerdos de paz, encauzar las desavenencias y evitar la reanudación de enfrentamientos armados (Dudouet 2017).

En cuanto al segundo legado, los procesos de resistencia civil, al ser más participativos, tienden a promover regímenes más incluyentes y democráticos, a diferencia de los procesos de resistencia violenta que suelen ser más jerárquicos y centralizar el poder (Schock 2013; Sharp 2005; Zunes, Merriman y Stephan 2019). Así, se halla una mayor probabilidad de democracia en países que tuvieron campañas noviolentas que en los que experimentaron insurrecciones violentas, y esto aplica aun cuando estas campañas no hayan tenido éxito (Chenoweth 2021; Chenoweth y Stephan 2011; Stephan y Chenoweth 2011; Rivera y Gleditsch 2013). Inclusive cuando se trata de campañas de resistencia noviolenta con objetivos minimalistas, como los esfuerzos de la población civil organizada contra la violencia armada en San José de Apartadó, Samaniego o la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC) en Colombia o el MTST en Brasil, las prácticas de toma de decisión colectiva asociadas a estos procesos pueden ayudar a fomentar una cultura democrática (Mouly y Hernández 2020a; Mouly 2021). El desarrollo de instituciones paralelas, en especial, aumenta el potencial democratizador de una campaña de resistencia civil (Chenoweth 2021).

Igualmente, Markus Bayer, Felix Bethke y Daniel Lambach (2016) encuentran que, cuando un régimen hace transición hacia la democracia a raíz de una campaña de resistencia noviolenta, tiene más probabilidad de ser democrático a largo plazo y explican este resultado por los efectos de la cultura organizacional de los movimientos noviolentos. Afirman que dicha cultura favorece los compromisos y la cooperación. Además, deja una experiencia adquirida, que permite que la sociedad civil esté más preparada para movilizarse contra cualquier intento de deriva autoritaria. Esta capacidad de movilización frente a abusos hace más probable que se consolide un régimen democrático, con una mayor participación ciudadana y más respeto de los derechos civiles y políticos (Bayer, Bethke y Lambach 2016; Dudouet 2017). No obstante, el resultado no es garantizado, como lo demuestra el desenlace de las campañas noviolentas durante la Primavera Árabe en varios países. En algunos casos esta capacidad de movilización se desintegra luego del colapso del régimen anterior o se convierte en “radicalismo de calles”, lo que dificulta la institucionalización de un nuevo régimen democrático (King 2018; Pinckney 2018). Como advierte Chenoweth (2021), la resistencia

civil favorece los procesos de democratización, pero no los garantiza; estos procesos toman tiempo y a veces sufren retrocesos.

Además de su potencial para evitar futuras guerras y fomentar la democracia, las luchas no violentas tienen una serie de beneficios para quienes se incorporan a ellas. En especial, varios autores mencionan cómo la resistencia civil empodera a quienes participan en ella (p. ej. Schock 2013; Mouly y Hernández 2020a; Koefoed 2017; Wanis-St. John y Rosen 2017; Dudouet 2017; Schock 2015, 2012). Koefoed (2017), por ejemplo, señala que el empoderamiento de las personas que se involucran en estos procesos “reduce su dependencia de las estructuras opresivas, permitiéndoles ser agentes de sus propios procesos de cambio social y político y construir una alternativa deseable al orden dominante” (Hallward, Masullo y Mouly 2017: 6). Podemos observar este empoderamiento en el desarrollo de programas constructivos por parte de varios movimientos de resistencia civil, como el movimiento contra el *apartheid* en Sudáfrica, que desarrolló sus propias estructuras administrativas (Schock 2005), el movimiento de resistencia no violenta kurdo, que estableció sus propias escuelas (Koefoed 2017), o el movimiento lenca en contra de un proyecto hidroeléctrico sobre su río sagrado en Honduras que implementó escuelas de formación y medios de comunicación propios (Maher 2020; Mouly y Hernández 2020a).

Finalmente, en su estudio de seis campañas de resistencia civil contra regímenes autoritarios, Schock (2005: xxiv) encontró que, aun en casos de fracaso, estas campañas pueden contribuir al “desarrollo de culturas de resistencia no violenta”. Igualmente, en un libro editado con Esperanza Hernández Delgado, observamos que varios procesos de resistencia civil contribuían a lo que llamamos “una cultura de activismo no violento”, es decir “una conciencia general de que el uso de medios no violentos es más eficaz y conveniente que recurrir a la violencia para lograr un cambio social” (Mouly y Hernández 2020a: 285–286). Aunque estos eran la mayoría entre los casos documentados, también hubo instancias en las que, debido a la represión violenta de parte de los oponentes, algunas personas que participaron en campañas de resistencia civil llegaron a perder confianza de que podían impulsar cambios por medios no violentos y se inclinaron por métodos violentos (Mouly y Hernández 2020a). Por consiguiente, faltaría investigar las condiciones bajo las cuales se produce este legado.

Referencias

- Ackerman, Peter y Christopher Kruegler. 1994. *Strategic Nonviolent Conflict: The Dynamics of People Power in the Twentieth Century*. Westport, CT: Praeger.
- Atack, Iain. 2020. "Nonviolence and Civil Resistance." En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, editado por Oliver Richmond y Gëzim Visoka. Cham: Palgrave Macmillan.
- Bayer, Markus, Felix S. Bethke y Daniel Lambach. 2016. "The Democratic Dividend of Nonviolent Resistance." *Journal of Peace Research* 53 (6): 758–771. doi: 10.1177/0022343316658090.
- Bloch, Nadine y Lisa Schirch. 2018. *Promover sinergias entre la acción no violenta y la construcción de la paz (SNAP). Una guía de acción*. Washington, DC: US Institute of Peace. Disponible en: <https://www.usip.org/sites/default/files/2019-08/snap-synergizing-nonviolent-action-and-peacebuilding-action-guide-spanish.pdf> (última consulta: 1 de julio 2021).
- Chenoweth, Erica. 2021. *Civil Resistance: What Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press.
- Chenoweth, Erica y Kathleen G. Cunningham. 2013. "Understanding nonviolent resistance: An introduction." *Journal of Peace Research* 50 (3): 271–276. doi: 10.1177/0022343313480381.
- Chenoweth, Erica y Maria J. Stephan. 2011. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Nueva York: Columbia University Press.
- Dudouet, Véronique. 2013. "Dynamics and factors of transition from armed struggle to nonviolent resistance." *Journal of Peace Research* 50 (3): 401–413. doi: 10.1177/0022343312469978.
- . 2017. *Powering to Peace: Integrated Civil Resistance and Peacebuilding Strategies*. Special report No. 1, abril. Washington, DC: International Center on Nonviolent Conflict. Disponible en: <https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/07/ICNC-Special-Report-Civil-Resistance-and-Peacebuilding.pdf> (última consulta: 1 de julio 2021).
- Finnegan, Amy C. y Susan G. Hackley. 2008. "Negotiation and Nonviolent Action: Interacting in the World of Conflict." *Negotiation Journal* 24 (1): 7–24. doi: 10.1111/j.1571-9979.2007.00164.x.
- Garrido, María Belén y Cécile Mouly. 2013. "Achievements and Challenges of the Nonviolent Movement in Syria." *Revista Sul-Americana de Ciência Política* 1 (2): 38–50. doi: 10.15210/RSULACP.V1I2.2725.G2468.
- Garrido, María Belén, Cécile Mouly y Annette Idler. 2016. "Jiu-jitsu en contexto de conflicto armado: el poder de la resistencia no violenta." *Ciudad paz-ando* 9 (2): 155–167. doi: 10.14483/2422278X.11410.
- Gleditsch, Kristian S. y Mauricio Rivera. 2017. "The Diffusion of Nonviolent Campaigns." *Journal of Conflict Resolution* 61 (5). doi: 10.1177/0022002715603101.
- Hallward, Maia, Juan Masullo y Cécile Mouly. 2017. "Civil Resistance in Armed Conflict: Leveraging Nonviolent Action to Navigate War, Oppose Violence and Confront Oppression." *Journal of Peacebuilding & Development* 12 (3): 1–9. doi: 10.1080/15423166.2017.1376431.
- Hernández, Alfonso. 2021. "Activismo creativo y resistencia civil en el movimiento feminista mexicano." Trabajo no publicado.
- Hernández, Esperanza y Cécile Mouly. 2019a. "Namakasia yaqui: resistencia civil por la defensa del agua." *Revista de Paz y Conflictos* 12 (1): 205–226. doi: 10.30827/revpaz.v1i1.7608.

- . 2019b. “Principales hallazgos.” En *Resistencias no violentas en América Latina. Experiencias en Brasil, Colombia y México*, editado por Esperanza Hernández y Cécile Mouly, 221–226. Bogotá/Quito: Universidad de La Salle / FLACSO Ecuador.
- Hernández, Esperanza y Claudia Patricia Roa. 2020. “Resistencia civil y construcción de paz: La experiencia de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC).” En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 167–187. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hess, David y Brian Martin. 2006. “Repression, Backfire, and the Theory of Transformative Events.” *Mobilization* 11 (2): 249–267. doi: 10.17813/mai.11.2.3204855020732v63.
- Idler, Annette, María Belén Garrido y Cécile Mouly. 2015. “Peace Territories In Colombia: Comparing Civil Resistance In Two War-Torn Communities.” *Journal of Peacebuilding & Development* 10 (3): 1–15. doi: 10.1080/15423166.2015.1082437.
- Kaplan, Oliver. 2017. “The Art of Rhetorical Traps in Civilian Self-Protection.” *Journal of Peacebuilding & Development* 12 (3): 111–116. doi: 10.1080/15423166.2017.1369451.
- King Jr., Martin Luther. 1963. Carta desde la cárcel de Birmingham.
- King, Mary Elizabeth. 2018. “The Ethics and “Realism” of Nonviolent Action.” En *The Oxford Handbook of International Political Theory*, editado por Chris Brown y Robin Eckersley, 273–285. Oxford: Oxford University Press.
- Koefoed, Mino. 2017. “Constructive Resistance in Northern Kurdistan: Exploring the Peace, Development and Resistance Nexus.” *Journal of Peacebuilding & Development* 12 (3): 39–53. doi: 10.1080/15423166.2017.1366352.
- López-Martínez, Mario. 2016. “La resistencia civil examinada: de Thoreau a Chenoweth.” *Polis* 15 (43): 41–65. doi: 10.4067/S0718-65682016000100003.
- López, Mario. 2004. “Noviolencia.” En *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, editado por Mario López, 783–795. Granada: Universidad de Granada.
- Maher, Mónica A. 2020. “Una rebeldía de la espiritualidad: Sobre el poder de la resistencia civil indígena en Honduras.” En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 55–81. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martin, Brian. 1989. “Gene Sharp’s Theory of Power.” *Journal of Peace Research* 26 (2): 213–222. doi: 10.1177/0022343389026002008.
- . 2007. *Justice Ignited: The Dynamics of Backfire*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- . 2015. “From Political Jiu-jitsu to the Backfire Dynamic: How Repression Can Promote Mobilization.” En *Civil Resistance: Comparative Perspectives on Nonviolent Struggle*, editado por Kurt Shock, 145–167. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Masullo, Juan. 2018. “Civilian Noncooperation as a Source of Legitimacy: Innovative Youth Reactions in the Face of Local Violence.” En *Local Peacebuilding and Legitimacy: Interactions between National and Local Levels*, editado por Landon E. Hancock y Mitchell Christopher, 63–83. Londres: Routledge.
- McCall, Sarah y Matthew Taylor. 2020. “¿Qué diría Carlos? El movimiento “No al canal” y la retórica de la resistencia al “Gran Canal” de Nicaragua.” En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 83–104. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Merriman, Hardy. 2020. Lecciones de los levantamientos alrededor del mundo: El momento presente y el futuro posible. *Minds of the Movement*, International Center on Nonviolent Conflict, disponible en: https://www.nonviolent-conflict.org/blog_post/lecciones-de-los-levantamientos-alrededor-del-mundo-el-momento-presente-y-el-futuro-posible/ (última consulta: 1 de julio 2021).
- Mitchell, Christopher. 2016. *La naturaleza de los conflictos intratables: resolución de conflictos en el siglo XXI*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, Bellaterra.
- Mouly, Cécile. 2020. Entrevista, e-International Relations, disponible en: <https://www.e-ir.info/2020/04/07/interview-cecile-mouly/> (última consulta: 1 de julio 2021).
- . 2021. “Peace communities.” En *Handbook of Positive Peace* editado por Katerina Stan-dish, Heather Devere, Adan Suazo y Rachel Rafferty. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Mouly, Cécile y María Belén Garrido. 2019. “Las Mercedes: esfuerzos de una comunidad por construir un territorio de paz en medio del conflicto armado.” En *Resistencias noviolentas en América Latina. Experiencias en Brasil, Colombia y México*, editado por Esperanza Hernández y Cécile Mouly, 195–220. Bogotá/Quito: Universidad de La Salle / FLACSO Ecuador.
- Mouly, Cécile, María Belén Garrido y Annette Idler. 2016. “How Peace Takes Shape Locally: The Experience of Civil Resistance of Samaniego in Colombia.” *Peace & Change* 41 (2): 129–166. doi: 10.1111/pech.12184.
- Mouly, Cécile y Esperanza Hernández. 2020a. “Conclusión: Resistencia civil en América Latina – una alternativa viable para la defensa de los derechos de la gente común.” En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 271–291. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mouly, Cécile y Esperanza Hernández. 2020b. “Introducción: Resistencia civil en contextos de conflicto violento en Latinoamérica – Potenciando poder para defender los derechos propios.” En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 11–28. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mouly, Cécile, Esperanza Hernández y María Belén Garrido. 2019. “Armed Actors’ Responses to Civilian Demands in Three Colombian Peace Territories.” *Research in Social Movements, Conflicts and Change* 43: 133–157. doi: 10.1108/S0163-786X20190000043012.
- Mouly, Cécile, Esperanza Hernández y Jaime Giménez. 2019. “Reintegración social de excombatientes en dos comunidades de paz en Colombia.” *Análisis Político* 32 (95). doi: 10.15446/anpol.v32n95.80822.
- Nepstad, Sharon Erickson. 2011. *Nonviolent Revolutions: Civil Resistance in the Late 20th Century*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2013. “Nonviolent Civil Resistance and Social Movements.” *Sociology Compass* 7 (7): 590–598. doi: 10.1111/soc4.12051.
- Nilsson, Desirée, Isak Svensson, Barbara Magalhães Teixeira, Luis Martínez Lorenzo y Anton Ruus. 2020. “In the Streets and at the Table: Civil Society Coordination during Peace Negotiations.” *International Negotiation* 25 (2): 225–251. doi: 10.1163/15718069-25131241.
- Pinckney, Jonathan. 2018. *When Civil Resistance Succeeds: Building Democracy After Popular Nonviolent Uprisings*. ICNC monograph. Washington, DC: International Center on Non-violent Conflict. Disponible en: <https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/10/When-Civil-Resistance-Succeeds-Pinckney-monograph.pdf> (última consulta: 1 de julio 2021).

- Puyosa, Iria. 2020. "La lucha venezolana por la democratización: El ciclo de resistencia civil de 2017." En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 105–135. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ramírez-Orozco, Mario. 2020. "La resistencia no violenta en la lucha por la vivienda en áreas urbanas de Brasil: La acción directa del Movimiento de los Trabajadores Sin Techo." En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 189–208. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- Rivera, Mauricio y Kristian Skrede Gleditsch. 2013. "Fresh Carnations or all Thorn, no Rose? Nonviolent Campaigns and Transitions in Autocracies." *Journal of Peace Research* 50 (3): 385–400. doi: 10.1177/0022343312469979.
- Roncken, Theo. 2020. "Resistencia no violenta en la Bolivia plurinacional: El caso TIPNIS." En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 245–270. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Schock, Kurt. 2005. *Unarmed Insurrections: People Power Movements in Nondemocracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- . 2012. "Land Struggles in the Global South: Strategic Innovations in Brazil and India." En *Strategies for Social Change*, editado por Gregory M. Maney, Rachel V. Kutz-Flammenbaum, Deana A. Rohlinger y Jeff Goodwin, 221–244. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- . 2013. "The practice and study of civil resistance." *Journal of Peace Research* 50 (3): 277–290. doi: 10.1177/0022343313476530.
- . 2015. "Rightful Radical Resistance: Mass Mobilization and Land Struggles in India and Brazil." *Mobilization: An International Quarterly* 20 (4): 493–515. doi: 10.17813/1086-671X-20-4-493.
- Sharp, Gene. 1973a. *The Politics of Nonviolent Action (Part 1): Power and Struggle*. Vol. 1. Boston: Porter Sargent.
- . 1973b. *The Politics of Nonviolent Action (Part 2): The Methods of Nonviolent Action*. Vol. 2. Boston: Porter Sargent.
- . 2003. *De la dictadura a la democracia: Un sistema conceptual para la liberación*. 4a ed. Boston: The Albert Einstein Institution.
- . 2005. "Desarrollo de una alternativa realista contra la guerra y otras expresiones de violencia." En *Acción política no-violenta. Una opción para Colombia*, editado por Freddy Cante y Luisa Ortiz, 183–210. Bogotá: Universidad del Rosario.
- . 2012. *Sharp's Dictionary of Power and Struggle: Language of Civil Resistance in Conflicts*. Oxford: Oxford University Press.
- Stephan, Maria J. 2020. *Mediating mass movements*. Oslo Forum paper. Ginebra: Center for Humanitarian Dialogue. Disponible en: <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2020/09/Mediating-Mass-Movements.pdf> (última consulta: 1 de julio 2021).
- Stephan, Maria J. y Erica Chenoweth. 2011. "Por qué la resistencia civil funciona: la lógica estratégica del conflicto no violento." En *La voluntad indómita : fundamentos teóricos de la*

- acción colectiva*, editado por Freddy Cante y Roddy Brett, 195–240. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Subedi, D. B. y Prakash Bhattarai. 2017. “The April Uprising: How a Nonviolent Struggle Explains the Transformation of Armed Conflict in Nepal.” *Journal of Peacebuilding & Development* 12 (3). doi: 10.1080/15423166.2017.1372795.
- Sutton, Jonathan, Charles R. Butcher e Isak Svensson. 2014. “Explaining Political Jiu-Jitsu: Institution-Building and the Outcomes of Regime Violence Against Unarmed Groups.” *Journal of Peace Research* 51 (5): 559–573. doi: 10.1177/0022343314531004.
- Wanis-St. John, Anthony y Noah Rosen. 2017. *Negotiating Civil Resistance*. Peaceworks No. 129. Washington, DC: US Institute of Peace. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2017/07/negotiating-civil-resistance> (última consulta: 1 de julio 2021).
- Wilson, Michael S. 2020. “Marcos en conflicto: Contestación discursiva y transformación de la resistencia.” En *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica. Movilizándose por derechos*, editado por Cécile Mouly y Esperanza Hernández, 209–244. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Zunes, Stephen, Hardy Merriman y Maria J. Stephan. 2019. “Nonviolent Struggle.” *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. doi: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.71.

Sitios web recomendados

- Centro Internacional para el Conflicto Noviolento (ICNC): <https://www.nonviolent-conflict.org/resource-library/>
- Institución Albert Einstein (fundada por Gene Sharp): <https://www.aeinstein.org/free-resources/>
- Nonviolence International: <https://www.nonviolenceinternational.net/resources>
- US Institute of Peace (USIP): <https://www.usip.org/issue-areas/nonviolent-action>

Epílogo

El mundo cambió entre el momento en el que empecé a escribir este libro (en la segunda mitad del año 2019) y el momento en el que lo terminé (a mediados de 2021). La pandemia de covid-19 nos agarró a muchos y muchas de sorpresa y nos obligó a repensar muchos aspectos de nuestras vidas, de nuestras sociedades y del mundo en general. En particular, puso en relieve las grandes brechas socioeconómicas entre naciones y dentro de los países. En Colombia, por ejemplo, según varios analistas, la ola sin precedente de protestas contra el Gobierno que inició en 2021 se debe a la situación de desigualdades socioeconómicas tan marcadas, exacerbada por la pandemia. En este contexto, varias de las discusiones abordadas en este libro, incluyendo las relacionadas al origen de los conflictos sociopolíticos (capítulo 3) y sobre acción noviolenta (capítulo 9), adquieren importancia y ofrecen insumos para pensar en cómo podemos prevenir conflictos violentos y fomentar cambios sociales que permitan construir sociedades más incluyentes y equitativas de forma noviolenta.

Dicho esto, en una próxima edición de este libro sería interesante tratar en mayor profundidad temas como la transformación pacífica de los conflictos en procesos de resistencia civil, que están adquiriendo mucha relevancia en el contexto actual. Asimismo, sería útil abordar la relación entre conflictos sociopolíticos y medioambiente, así como las cuestiones de refugio o migración forzada

derivadas de distintos tipos de conflictos, que se han mantenido vigentes y llaman cada vez más nuestra atención. La gobernanza rebelde y la ciudadanía de sombra en conflictos armados internos o la relación entre conflictos sociopolíticos y crimen organizado son otras temáticas que podrían ser objeto de un capítulo a futuro para dar una perspectiva más holística y actual de los estudios de paz y conflictos. En efecto, situaciones como las de Colombia, México y el triángulo norte en Centroamérica, que combinan conflictos sociopolíticos con crimen organizado, necesitan ser abordadas de forma integral, por lo que es menester tender más puentes entre los estudios de paz y conflictos y los estudios de seguridad. En esta obra apenas se alude a algunos intentos de acercamiento e intercambio entre ambos campos disciplinarios (capítulo 2).

Tratar de ofrecer una visión panorámica de los estudios de paz y conflictos de forma sucinta es sin duda una tarea ardua, debido a la vastedad del campo. Por ello, decidir qué incluir y qué dejar de lado y en qué profundidad abordar cada tema no fue fácil. No obstante, espero que los lectores y lectoras hayan podido encontrar en este libro una base inicial relativamente amplia desde la cual pueden explorar los temas de su interés y ahondar en cuestiones más específicas posteriormente. Asimismo, anhelo haberles motivado para seguir trabajando en pro de la transformación pacífica de los conflictos, la prevención y reducción de la violencia, y la construcción de paz para contribuir así a un mundo mejor, en el que todos y todas podamos estar. Finalmente, deseo que esta obra sea tan solo una primera edición y se vaya enriqueciendo de nuevos debates y nutriendo de una literatura floreciente con el transcurrir de los años, dando paso a futuras ediciones.

Julio de 2021

Índice

- acto contraproducente (*backfire*) 264, 275, 276, 278
- acuerdos de paz 73, 78, 201–204
- Acuerdo de Argel 137
 - Acuerdo de Esquipulas II 143–144
 - Acuerdo de Lusaka (1999) 110, 112, 128
 - acuerdo de paz entre Gobierno colombiano y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) 73, 155, 205
 - acuerdos de paz entre Gobierno colombiano y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) 97, 233
 - Acuerdo de Pretoria (2002) 112
 - Acuerdo de Paz Integral de Nepal 133, 230
 - acuerdos de paz entre Gobierno angoleño y Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) 73
- acuerdos de paz de Guatemala 144–147, 196, 215, 230–231
- acuerdos de paz integrales 195–196, 198–199, 201–202, 241–242
- acuerdos de paz parciales 24, 73, 243
- Afganistán
- Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) 87
 - loya jirga* 186
 - retiro de las tropas soviéticas 128
- Angola
- amnistía 228
 - conflicto armado 78–79
 - desarme, desmovilización y reintegración 240
 - mediación de Portugal 135
 - proceso de paz 73
- arbitraje 137

- Bakassi (conflicto entre Nigeria y Camerún en torno a la península de) 138
- Bangladesh
contribución de tropas de mantenimiento de la paz 93, 100
- Birmania *véase Myanmar*
- Bolivia
campaña de resistencia civil contra la construcción de una carretera en el TIPNIS 277
- Bosnia Herzegovina
Fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Europea (EUFOR) 87
Fuerza Militar Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR) 87
Fuerza de Estabilización (SFOR) 87
paz liberal 182
Srebrenica (masacre de) 96
Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia 230
- Brasil
movimientos de resistencia civil 261, 263, 279, 283
garante en proceso de paz 141
- Burundi
Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU (papel de la) 205
Misión de la Unión Africana en Burundi (AMIB) 87
Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) 89, 199
posguerra 16–17, 205
- Burton, John *véanse necesidades básicas (teoría de las)*
- Cachemira *véase conflicto entre India y Pakistán*
- Camboya
amnistía 228
tribunal penal (Salas Especiales de los Tribunales de Camboya) 230
- Chad
conflicto armado 201
Fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Europea (EUFOR) 87
Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) 87
- Chile
campaña de resistencia civil contra el régimen de Pinochet 262, 276
conflicto Chile-Perú 138
acompañante en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y FARC 141, 152, 217
garante en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y ELN 141
- Chipre
Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) 109
proceso de paz 135, 140
retorno de las poblaciones desarraigadas 250
- Colombia
Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) 148, 150, 240, 243, 244
comisión de la verdad 233, 235
Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final (CSIVI) 204, 213–214, 217, 218
comunidades de paz 263, 273, 282, 283
conflicto armado 14, 21, 57, 68, 70, 79, 181, 226, 249
conflicto Ecuador-Colombia (2008) 28, 129, 138–139
consejos territoriales de paz 204, 214

- desarme, desmovilización y reintegración 238–239, 240, 243–244
- Ejército de Liberación Nacional (ELN) 75, 141, 142, 148, 149, 150, 243
- Ejército Popular de Liberación (EPL) 148, 149
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) 141–142, 238–239, 243, *véase también Proceso de paz entre Gobierno colombiano y FARC*
- Grupo de Contadora 143
- Jurisdicción Especial para la Paz 230, 237
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA) 150
- Misión de Verificación de la ONU en Colombia 199, 216–217
- Movimiento 19 de abril (M19) 148–149
- paz liberal 188
- proceso de paz entre Gobierno colombiano y FARC 128, 148–156, 201, *véase también acuerdo de paz entre Gobierno colombiano y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)*
- comisiones de la verdad *véase para cada país*
- Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) Grupo de Verificación de la CEDEAO (ECOMOG) 87
- Corte Internacional de Justicia 138
- Corte Penal Internacional 227–228
- Cuba
 - garante en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y FARC 141, 142, 149, 151, 152, 217
 - garante en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y ELN 141, 142, 149
- determinación de los hechos 137–138
- economías sombra *véanse nuevas guerras*
- Ecuador
 - conflicto Ecuador-Colombia (2008) 28, 129, 138–139
 - garante en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y ELN 141, 142
- El Salvador
 - amnistía 228
 - acuerdos de paz *véanse acuerdos de paz entre Gobierno colombiano y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)*, Acuerdo de Esquipulas II
 - comisión de la verdad 233, 234
 - conflicto armado entre Gobierno y Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) 69, 70, 124–125, 251
 - conmemoración 231
 - contribución de tropas de mantenimiento de la paz 100
 - grupo de amigos 141
 - Grupo de Contadora 143
 - desarme, desmovilización y reintegración 237, 238, 239, 246
 - Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) 97, 238
 - posguerra 182, 225
 - proceso de paz *véanse acuerdos de paz entre Gobierno colombiano y Frente Farabundo Martí para la Liberación*

- Nacional (FMLN)*, Acuerdo de Esquipulas II
 enfoque de solución de problemas 29, 31–34, 74, 131
- Eritrea
véase Acuerdo de Argel
 conflicto entre Etiopía y Eritrea 78–79, 135
- establecimiento de los hechos *véase* *determinación de los hechos*
- Estado Islámico 21
- Etiopía
véase Acuerdo de Argel
 conflicto entre Etiopía y Eritrea 79, 135
 contribución de tropas de mantenimiento de la paz 100
- Filipinas
 campaña de resistencia civil contra el régimen de Ferdinand Marcos 259, 276
 conflicto armado entre Gobierno y Frente Moro de Liberación Islámica (MILF) 135
- Fuerza de Paz Noviolenta 88
- Galtung, Johan
 triángulo ABC 15–16, 36, 134, 167
 triángulo de la violencia 16–18
- Georgia
 Misión de Observación de la Unión Europea 88
 Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) 86
- Guatemala
 acuerdos de paz *véanse acuerdos de paz de Guatemala*
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) 204, 209–210, 212, 216, 218
 comisión de la verdad 233–235
 conflicto armado entre Gobierno y URNG 23, 24, 35, 69, 70, 142–143, 226
 conmemoración 231
 desarme, desmovilización y reintegración 215, 237
 grupo de amigos 145, 217
 Grupo de Contadora 143
 implementación de la paz 186, 189, 200, 204, 208–213, 215–218
 institucionalidad de la paz 209–213, 216
 mesas de concertación 211–212, 216
 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) 146, 199, 209, 211, 215–216
 paz liberal 183
 posguerra 16–17
 proceso de paz 135, 142–147, 196, *véanse también acuerdos de paz de Guatemala*, Acuerdo de Esquipulas II
 proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala 234
 retorno de los refugiados 250
- Guinea-Bissau
 Grupo de Verificación de la CEDEAO (ECOMOG) 87
- Gurr, Ted *véase* *privación relativa*, teoría de la
- Haití
 Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

- (MINUSTAH) 89, 99, 100, 102, 105, 107
- desarme, desmovilización y reintegración 243
- Ideología 63–67
- Implementación de la paz
 - garantías de seguridad 197, 199–200, 217
 - mecanismos de arreglo de controversias 203, 204, 208–209, 213
 - mecanismos internacionales de verificación 215–217
 - mecanismos nacionales de verificación 209–215
 - mecanismos de repartición del poder (*power-sharing*) 202–203, 207
 - problemas de compromisos creíbles (*credible commitment*) 199–200, 202
 - programa Matriz de los Acuerdos de Paz (PAM) 195, 198–199, 202, 203, 205, 217, 223, 241–242, 251
 - saboteadores 102, 104, 197–198, 206, 207, 209
- India
 - campañas de resistencia civil 259, 260, 265, 279
 - conflicto entre India y Pakistán 14, 21, 27, 57, 183
 - contribución de tropas de mantenimiento de la paz 100, 105, 113
 - Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP) 90, 97
- Indonesia
 - conflicto armado entre Gobierno indonesio y Movimiento Aceh Libre (GAM) 68
- Islas Salomón
 - Misión Regional de Asistencia a las Islas Salomón (RAMSI) 87
- Israel
 - conflicto Israel-Palestina 15, 32, 128, 131, 132, 183
 - Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF) 90–91
 - Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO) 90
 - proceso de paz entre Israel y Palestina 128, 139–141, 183
- Kosovo
 - conflicto armado 23
 - Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) 87
 - operación de mantenimiento de la paz de la ONU 89, 96, 107
 - paz liberal 183
 - posguerra 189
 - Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia 230
- Kurdistán 62, 284
- Lederach, John Paul
 - mediadores internos parciales vs externos neutrales 136
 - modelo piramidal 168–173
 - modelo de la telaraña 176–178
 - modelo de la levadura crítica 178
- Liberia
 - conflicto armado 73, 78–79
 - desarme, desmovilización y reintegración 240, 242, 244
 - Grupo de Verificación de la CEDEAO (ECOMOG) 87

- Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) 99, 107
posguerra 189
- Mali
Misión Internacional de Apoyo a Mali con Liderazgo Africano (AFISMA) 87
Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) 86
marcos explicativos *véanse marcos de referencia*
marcos de referencia (*frames*) 54, 58, 60, 61, 63–67, 265, 267, 273, 278
- México
apoyo al proceso de paz en Colombia 149
campaña de resistencia civil yaqui 61–62, 280
conflicto armado entre Gobierno y Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) 62
grupo de amigos del proceso de paz en El Salvador 141
grupo de amigos del proceso de paz en Guatemala 144–145, 146, 147
Grupo de Contadora 143
paz liberal 188
violencia criminal 19, 292
- Myanmar
campaña de resistencia civil contra el régimen 273
conflicto armado entre Gobierno de Myanmar y Unión Nacional Karen 75
rohingya 250
- necesidades básicas, teoría de las 29–34, 55–57, 74, 131, 184
- Negociaciones de paz
diplomacia multiniveles 138–141
disposición, teoría de la 125–126, 150
grupos de amigos 141–142, *véanse para cada proceso de paz*
modelo de contingencia 34, 73–74, 134
modelo de transformación de conflictos de Ramsbotham, Woodhouse y Miall 127–130
momento maduro (*ripe moment*) 124–125
prenegociación 132, 151–152
punto muerto (*hurting stalemate*) 124–125, 129
- Nepal
campaña de resistencia civil contra la monarquía 62, 282
conflicto armado entre Gobierno y guerrilla maoísta 62, 69, 71, 79, 240
contribución de tropas de mantenimiento de la paz 93, 100
desarme, desmovilización y reintegración 240, 244
Misión de Naciones Unidas en Nepal 199
proceso de paz 62, *véase también Acuerdo de Paz Integral de Nepal*
reparaciones 229–230
retorno de las poblaciones desarraigadas 249
- Nicaragua
campañas de resistencia civil 267, 279
Comisión Internacional para el Apoyo y la Verificación de la OEA (CIAV-OEA) 87, 88

- conflicto armado entre Gobierno y
 Contra 22–23, 69
 desarme, desmovilización y
 reintegración 237, 239, 244
 Grupo de Contadora 143
 grupos rearmados 244
 posguerra 182
 proceso de paz *véase Acuerdo de
 Esquipulas II*
- Nigeria
 Boko Haram 65
 conflicto Nigeria-Camerún en torno
 a la península de Bakassi *véase
 Bakassi*
- Noruega
 garante en el proceso de paz entre
 Gobierno colombiano y FARC 141,
 149, 152, 217
 garante en el proceso de paz
 entre Gobierno colombiano y
 ELN 141, 149
 grupo de amigos del proceso de paz de
 Guatemala 145
 mediador en Sri Lanka 135
 nuevas guerras 69
- Organización de Estados Americanos
 (OEA)
 Comisión Internacional para el Apoyo
 y la Verificación de la OEA (CIAV-
 OEA) 87, 88
 Misión de Apoyo al Proceso de Paz en
 Colombia (MAPP-OEA) 150
- Organización de Naciones
 Unidas (ONU)
 buenos oficios del secretario general de
 la ONU 135
 Comisión de Consolidación de la Paz
 de la ONU 94, 166, 181, 205
- operaciones de mantenimiento de
 la paz *véase para cada operación
 específica*
- Pakistán
 conflicto entre India y Pakistán 14,
 21, 27, 57, 183
 Grupo de Observadores Militares de
 las Naciones Unidas en la India y el
 Pakistán (UNMOGIP) 90, 97
- Palestina
 conflicto Israel-Palestina 15, 32, 128,
 131, 132, 183
 proceso de paz entre Israel y
 Palestina 128, 139–141, 183
 retorno de las poblaciones
 desarraigadas 250
- Panamá
 campaña de resistencia civil 276,
 277
 Grupo de Contadora 143
- paz
 paz (triángulo de la) 24, 25
 paz comunitaria 184–187, 189
 paz cotidiana 25, 41
 paz híbrida 41, 178, 187–190
 paz imperfecta 23–24, 189
 paz liberal 41, 179–183, 185, 186,
 187–189, 190
- Perú
 comisión de la verdad 233, 235, 236
 conflicto Chile-Perú 138
 conmemoración de las víctimas del
 conflicto armado 231
 resistencia civil contra la extracción
 minera 278
 Sendero Luminoso 65
 privación relativa, teoría de la 55–58
 programa constructivo 265

- programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala (UCDP) 19, 21–22, 51, 78
- República Centroafricana
 conflicto armado 201
 Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU (papel de la) 205
 Fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Europea (EUFOR) 87
 Fuerza Multinacional de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (FOMUC) 87–88
 Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) 87
 Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) 86
 Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) 87
- República Democrática del Congo
 conflicto armado 102, 110–112, 128
 desarme, desmovilización y reintegración 112–113, 237, 241, 243–244
 Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC) 97
 Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) 96, 102, 104, 108, 110–113
 Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) 108, 111, 114–116
- proceso de paz 110–115, *véanse Acuerdo de Lusaka (1999), Acuerdo de Pretoria (2002)*
- retorno de poblaciones desarraigadas 248–251
- Ruanda
 conflicto armado 73, 78–79
 contribución de tropas de mantenimiento de la paz 93, 100
gacaca 186, 230
 genocidio 95–96, 99–100
 involucramiento en el conflicto armado en República Democrática del Congo 110
 Tribunal Penal Internacional para Ruanda 230
- Sahara Occidental
 retorno de las poblaciones desarraigadas 250
- Sharp, Gene
jiu jitsu 264, 274, 275
 mecanismos de éxito 270–271
 métodos de resistencia civil 267–268
 teoría del poder 265–266, 268, 271–272
- Sierra Leona
 Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU (papel de la) 205
 comisión de la verdad 235, 236–237
 conflicto armado 73
 Corte Especial para Sierra Leona 230, 236–237
 Grupo de Verificación de la CEDEAO (ECOMOG) 87
 Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) 86, 87, 96, 102–103, 105

- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL) 87
- Siria
 campaña de resistencia civil contra el régimen 62
 conflicto armado 19, 23, 27, 28, 62
- Somalia
 conflicto armado 78–79
 Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) 87, 89
- Sri Lanka
 Mediación 135
 proceso de paz 79
- Sudáfrica
 campaña de resistencia civil contra el apartheid 62, 266, 284
 comisión de la verdad 235, 236
 comités de paz 204, 211
 conflicto armado 35, 62
 contribución de tropas de mantenimiento de la paz 115
 proceso de paz 128
Ubuntu 184
 violencia estructural 16
- Sudán
 conflicto armado entre Norte y Sur 69, 78–79
 conflicto armado en Darfur 201
 Corte Penal Internacional 228
 Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) 87
 Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) 87, 89, 107
- Sudán del Sur *ver Sudán*
- Timor-Leste
 comisión de la verdad 235
- Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) 86, 89, 96, 107, 108
- Uganda
 Corte Penal Internacional 228
 involucramiento en el conflicto armado en República Democrática del Congo 110
- UNASUR
 mediación de la UNASUR en Venezuela 136
 verificación del cese al fuego entre Gobierno colombiano y FARC 155
- Venezuela
 acompañante en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y FARC 141, 149, 151, 152, 217
 campaña de resistencia civil contra el régimen 62, 134–135, 276, 277
 diálogo entre régimen y oposición 134–135, *ver mediación de la UNASUR en Venezuela*
 garante en el proceso de paz entre Gobierno colombiano y ELN 141
 grupo de amigos del proceso de paz de El Salvador 141
 grupo de amigos del proceso de paz de Guatemala 145
 Grupo de Contadora 143
 violencia criminal 19, 20, 23, 24, 70, 105, 225, 238, 243, 292
- Yugoslavia, ex
 conflictos armados 56, *ver Bosnia Herzegovina*, Kosovo

Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en la ex República Yugoslava de Macedonia 89–90

Misión de Observación de la Unión Europea 88
Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia 230