GUÍA PARA TRABAJAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

QUÉ ES Y QUÉ SUPONE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ

Cámara de Comercio de Bogotá

3. La construcción de la paz: ¿qué es y cómo se practica?[10]

La idea de *peacebuilding*[11], la construcción de la paz, en sentido amplio, tiene un origen vinculado a la conflictividad violenta en la posguerra fría y al marco de las Naciones Unidas.

3.1 Contexto de surgimiento y aclaraciones conceptuales

La aparición de nuevos conflictos y el fin del enfrentamiento bipolar revolucionó las operaciones de paz, que empezaron a ocuparse de casos internos. Entre 1989 y 1992, la Organización de las Naciones Unidas desplegó un total de siete misiones (Namibia, Angola, El Salvador, Camboya, Bosnia-Herzegovina, Somalia y Mozambique) con mandatos mucho más amplios que el del envío clásico de fuerzas de interposición y que contemplaba, entre otros aspectos, el desarme de excombatientes, la preparación de elecciones o la formación en derechos humanos.

Ello se refleja en un texto clásico, Agenda para la paz, del entonces secretario general de las Naciones Unidas, Bouthros Bouthros Ghali, que dio legitimidad institucional al proceso. El documento reinventaba la Carta y ofrecía un mapa conceptual del nuevo tipo de misiones, diferenciando entre "diplomacia preventiva" (*preventive diplomacy*), "mantenimiento de la paz"

10. En este punto, como se ha indicado en la nota inicial, se sigue, además de otras investigaciones de los autores, el material surgido de la tesis doctoral de Óscar Mateos, dirigida por Rafael Grasa, defendida en el 2011. . Se trata de la *tesis La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona*.
11. Consolidación de la paz en la terminología oficial de las Naciones Unidas.

(*peacekeeping*), "imposición de la paz" (*peace enforcement*) y "construcción de la paz posbélica" (*post-conflict peacebuilding*).

Por "construcción de la paz" se entendía, en el contexto de un acuerdo para acabar con la violencia armada, todo tipo de esfuerzos para identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz y a mejorar la confianza y bienestar de las personas. Por tanto, ahí se incluían asuntos como el desarme, la desmovilización, la reinserción de combatientes, la custodia o destrucción de armas, el acuartelamiento/acantonamiento de combatientes, la repatriación de refugiados, la formación y asesoramiento de personal de seguridad, la preparación y verificación de elecciones, la protección de los derechos humanos y el apoyo a procesos formales e informales de participación política.

Posteriormente, esa visión de la construcción de la paz iría ampliándose, hasta abordar las causas últimas de los conflictos armados. El discurso sobre las "nuevas guerras", y tras el impacto de las masacres en Ruanda y Grandes Lagos en 1994, y la articulación del concepto de "emergencias políticas complejas" para referirse a las crisis humanitarias a gran escala, insisten en la necesidad de organizar operaciones relativamente largas en el tiempo, con múltiples actores, lo que se denominará "respuesta sistémica y coordinada".

El salto cualitativo de esas operaciones hace que el término sea usado también por la investigación para la paz y los organismos no gubernamentales dedicados a la resolución y transformación de conflictos. Lo mismo puede decirse de la literatura académica.

Resultado: son habituales los usos diferentes del mismo término, aunque tras la coincidencia terminológica se esconde una clara diferencia de objetivos. Por ejemplo:

- ¿El conflicto debe gestionarse o manejarse, mitigarse, negociarse, mediarse, resolverse, prevenirse o transformarse?
- ¿La paz es algo que debe mantenerse, hacerse o construirse?

Todo depende de la amplitud de los objetivos y del campo semántico que se dé a la expresión "construcción de la paz", como veremos luego: de cuán lejos

se quiera llegar en el tratamiento de las causas —inmediatas y estructurales— de los conflictos.

Por otro lado, si bien el primer gran salto cualitativo y cuantitativo de las operaciones de paz se debió al nuevo humanitarismo político y a la creciente convergencia entre seguridad y desarrollo que se dio por la euforia internacionalista de la posguerra fría y en un contexto de recuperación de los ideales liberales, tras el 11 de septiembre de 2001, se dio un nuevo giro, un salto cuantitativo y cualitativo.

Un salto que llevará partir de 2005, en un contexto ya algo menos "securitario", a la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz. Con la *resecuritización* de la agenda internacional y la "lucha contra el terrorismo", el modelo de *peacebuilding* fue evolucionando hacia la noción de "construcción del Estado" (*State building*), merced a la aparición del problema de los "Estados frágiles"; entendidos no solo como un obstáculo para la reducción de la pobreza, sino también como fuente de inestabilidad internacional, santuario del terrorismo, o, más recientemente, albergue de la violencia criminal vinculada al narcotráfico y al tráfico de personas.

A partir de ese entonces, el modelo estándar de la construcción de la paz, en las Naciones Unidas, suele contener los siguientes componentes o dimensiones:

Recuadro 3.
Modelo estándar de la construcción de la paz (Naciones Unidas)

1. **Seguridad**: desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los combatientes; reforma del sector de la seguridad (ejército, cuerpos policiales y, a veces, algunos ministerios, así como la administración de justicia).

2. **Reconstrucción y recuperación socioeconómica, con objetivos macro y meso**: planes estratégicos de reducción de la pobreza,

liberalización económica e impulso del sector privado, creación de empleo y de crecimiento, retorno de desplazados y refugiados, recuperación y servicios sociales básicos, derechos de propiedad de la tierra, servicios sociales, sistemas de fiscalidad, políticas y juventud.

3. **Reconciliación y justicia transicional**, o mejor: justicia durante la época de transición: encuestas, Comisiones de la Verdad, tribunales especiales, reforma del sector de la justicia, reparación.

4. **Liberalización**: reformas diversas y paulatinas que permitan la democratización. Tres suelen ser los componentes básicos: a) celebración de elecciones, lo que implica disponer de procesos de participación y de inclusión política y social; b) restablecimiento del imperio de la ley y el estado de derecho, con normas como separación de poder y respeto de las leyes, y c) procesos de descentralización política.

Por consiguiente, al ocuparse de las diferentes fases de la construcción de la paz, y en particular en la primera fase muy vinculada a la estabilización del alto el fuego, deben contemplarse, como se hace al ocuparse de una emergencia médica, que siempre estarán presentes. O en otros términos, que aunque sea en la primera fase, se debe contar con todas las dimensiones y fases, muy relacionadas con la mencionada formulación de las "3 Rs".

El debate intelectual en curso

Todo ello ha generado un **enorme debate intelectual en múltiples campos**. No es momento de ocuparse del mismo. Me limitaré a señalar tres aspectos del debate en curso.

El primero, el generado por las crecientes críticas al llamado "consenso liberal acerca del *peacebuilding*", que se divide, a su vez, en polémicas más

generales vinculadas a la influencia de ideas como la "paz democrática" y al neocolonialismo que pueda haber tras los modelos, a las razones de ubicación geográfica de las misiones, a los dilemas y contradicciones que aparecen en el desarrollo de las mismas, o a sus alterativas.

El segundo tiene que ver con la evaluación del impacto y resultado de las operaciones y con las lecciones que se desprenden de ellas respecto a los mandados, los actores y la conducción de las mismas. Gira en torno a temas como la relación entre desarrollo y construcción de la paz, el carácter más o menos intrusivo o dependiente de la intervención, la duración, la coherencia y coordinación, la participación, y, sobre todo, cómo evaluar su impacto real.

El tercero tiene que ver con la terminología, aunque —como veremos a continuación— es mucho más profundo e importante que un debate nominalista.

Aunque inicialmente se tradujo *peacebuilding* por "consolidación de paz", por considerar que era lo propio de la fase posviolencia o posconflicto, todo ha ido cambiando. Pronto académicos y la ONG empezaron a usar el término como un concepto paraguas para aludir y cubrir todo un amplio espectro de actividades posibles en todas las fases del conflicto, latente y manifiesto, violento o no. La atribución de significados, por ende, varía bastante: unos se centran en la simple gestión de conductas de actores individuales y colectivos (gestión de conflictos), otros aspiran a resolver las incompatibilidades entre actores (resolución de conflictos y prevención de recaídas) y otros a lograr el cambio social en todos los niveles de la sociedad y en todos los aspectos y dimensiones del conflicto (transformación del conflicto).

Para entender lo que está en juego, puede ayudarnos el siguiente recuadro sobre los espectros de significado al usar el término.

Recuadro 4.
Significados posibles de la construcción de la paz

Foco en fase posviolencia	Foco en todas las fases del conflicto
Foco en actividades concretas, como la reconstrucción, el desarrollo, las relaciones, la resolución de conflictos	Foco en actividades amplias, como el seguimiento de los derechos humanos, el *peacekeeping*, la mediación, el desarrollo, la educación, la gobernanza
Foco en acabar con la violencia directa	Foco en resolver las causas estructurales de los conflictos violentos, incluyendo injusticias
Foco en los resultados/soluciones	Foco en los procesos/transformación
Foco en el papel de expertos externos	Foco en el papel de los expertos y capacidades internas
Foco en intervenciones nacionales e internacional de alto nivel	Foco en intervenciones de todos los niveles: comunitarias, locales, regionales, nacionales
Foco en operaciones de paz militares	Foco en perspectivas no militares para construir la paz y la seguridad

Fuente: Rafael Grasa.

Lo que está en juego en cada una de estas dicotomías es diferente, y debe ser abordado al diseñar una intervención de la construcción de la paz.

Operativamente, y pensado en la Colombia actual, diremos que por construcción de la paz debe entenderse:

Recuadro 5.
Construcción de la paz (definición operativa)

1. Un conjunto estructurado de actuaciones en la fase posviolencia, para evitar la recurrencia o continuación del conflicto armado. Es decir, se opta por un significado moderadamente amplio y con múltiples actores y campos de actividad, que busca resultados a corto, medio y largo plazo.

2. Una serie amplia de actividades concretas y multidimensionales: todo lo que permita restaurar o instaurar relaciones sociales y políticas entre personas y grupos con el fin de evitar el recurso a la violencia. Ello incluye gestión, prevención, resolución, reconstrucción y reconciliación; es decir, transformación de la situación y entorno que facilita el recurso a la violencia al aparecer conflictos.

3. Una finalidad encaminada a acabar no solo con la violencia directa, sino también con las causas de fondo, la violencia estructural y simbólica.

4. Un proceso largo, de no menos de diez o quince años.

5. Un protagonismo básico de actores internos, locales, aunque puede existir apoyo externo. Esos actores pueden ser privados y públicos y de diferente naturaleza.

6. Una distinción entre tres grandes dimensiones de la construcción de la paz:

   a) Política;
   b) Estructural (causas profundas diversas), y
   c) Social, orientada a mejorar las relaciones entre personas, comunidades, grupos de interés, una auténtica transformación de la situación de conflicto.

Fuente: Rafael Grasa.

Por todo ello, **la construcción de la paz puede entenderse en un sentido estratégico, de largo plazo y largo aliento, algo que coincide con lo que se denomina transformación de los conflictos**.

Dicho de forma breve, habida cuenta de que el conflicto, entendido como disputa o antagonismo entre partes (personas o colectividades) que creen tener, respecto de algún tema, incompatibilidades o necesidades enfrentadas, es universalmente inevitable; lo que debe lograrse es interiorizar mecanismos que impidan que el conflicto se maneje mediante conductas violentas.

A largo plazo, pues, construir la paz y transformar los conflictos coinciden. Se trata de hacer que la probabilidad de que las partes resuelvan sus incompatibilidades de forma violenta sea prácticamente nula.

Insistiremos de nuevo en que el enfoque de transformación de conflictos, siguiendo a John Paul Lederach, supone un valor añadido. **Puesto que parte de la idea que para entender y abarcar el conflicto necesitamos de tres lentes: uno para la situación inmediata, otro para ver el contexto a través de los patrones de relación entre las partes y el último que nos permita ver la totalidad de la situación en sus diversas dimensiones temporales**.

3.2 Ámbitos y dimensiones de la construcción de la paz tras la violencia

La consolidación de las operaciones de la construcción de la paz posbélica como forma de reconstrucción de países afectados por un conflicto armado —como hemos visto—, ha sufrido numerosos cambios. Y si bien es cierto que en el marco de las Naciones Unidas se ha criticado que se ha evolucionado hacia un modelo más estandarizado y homogéneo.

Primero, que suelen **identificarse cuatro grandes ámbitos de intervención** a partir de los cuales se construyen todas las actividades:

a) La seguridad y la gobernanza;
b) La democratización y la participación política;
c) La recuperación socioeconómica, los problemas de desarrollo, y, de no existir, la liberalización económica, y
d) La justicia transicional.

Esos cuatro ámbitos, con los cambios obvios para un país como Colombia, se desarrollan por fases, distinguiéndose tres: una *fase de estabilización y diseño* (vinculada a los acuerdos de paz), una *fase de transición e implementación* de las reformas y, finalmente, una *fase de consolidación y evaluación*. En palabras de Christopher Cramer, se aspira a una triple transición en el país afectado por un conflicto armado: una *transición social*, que ayude a ir de la guerra y la

violencia a la paz y la reconciliación; una *transición política*, y una *transición económica* o de modelo desarrollo.

A continuación se presentan de manera descriptiva los principales ámbitos y algunas de sus importantes reformas, representadas en el gráfico 3. En verde, las áreas en que la tarea del sector empresarial resulta clave.

Gráfico 3.
Ámbitos y reformas de la construcción de la paz posbélica

Fuente: Óscar Mateos, Tesis doctoral, 2011.

a. Seguridad y gobernanza

Cuando hablamos de seguridad y de gobernanza en la construcción de la paz, deben contemplarse al menos tres actividades principales.

En primer lugar, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes (DDR, a partir de ahora).

En segundo lugar, la reforma del sector de la seguridad (RSS) que, en un sentido amplio, integraría desde la reforma de la Policía y del Ejército, hasta la del Ministerio de Defensa o el servicio de inteligencia de un país.

Y, en tercer lugar, la consolidación del imperio de la ley (*rule of law*), que integra principalmente la reforma del sector de la justicia y la lucha contra la corrupción.

Este último aspecto encuentra a veces ubicaciones diferentes: hay actores que lo sitúan claramente como parte del proceso de restablecimiento del monopolio de la violencia estatal y del funcionamiento de las principales instituciones gubernamentales (el caso de *Department for International Development* (DFID), la agencia de desarrollo británica, es el más paradigmático); hay otros que lo prefieren entender como parte del proceso de democratización y participación política. En todo caso, hemos optado por situarlo como la tercera actividad del ámbito de la seguridad y la gobernanza, pero en estrecha conexión con el ámbito de la liberalización o participación política.

Desarme, desmovilización y reinserción

Los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) han adquirido un notable auge en los últimos años. Los actores de la construcción de la paz posbélica entienden que el DDR es un proceso principal e ineludible y que suele tener lugar en las primeras fases de la situación posbélica.

El objetivo de dichos procesos es contribuir a la seguridad y a la estabilidad en contextos posconflicto para posibilitar la recuperación y el desarrollo posterior del país. El DDR pretende abordar los problemas de seguridad relacionados con los combatientes de un conflicto armado (pertenecientes bien a grupos

armados de oposición, a las Fuerzas Armadas del país en cuestión e incluso a otro tipo de facciones) que, normalmente tras la consecución de un acuerdo de paz, deberán abandonar las armas y reinsertarse en la sociedad y en sus comunidades de origen.

Recuadro 6.
Fases de los procesos de DDR

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

a) El desarme, que consiste en la recogida, documentación, control y eliminación de las armas (pequeñas, ligeras, pesadas, municiones o explosivos).

b) La desmovilización, que supone la licencia oficial y controlada de combatientes activos de fuerzas insurgentes o la de fuerzas armadas u otros grupos armados.

c) La reintegración, entendida como el proceso por el que los excombatientes adquieren la condición de civiles. Se trata esencialmente de un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce no solo individualmente, sino, sobre todo, en las comunidades.

El DDR se ha convertido en una práctica habitual y prioritaria de las operaciones de la construcción de la paz posbélica, por lo que existen múltiples lecciones aprendidas.

Por ejemplo, solo en el 2007, se estima que más de 1,1 millones de excombatientes participaron de una manera u otra en alguna de las fases de los programas de DDR a escala mundial; de estos, el 90% pertenecen a países del continente africano, con una media de gasto de unos 1.400 dólares por persona desmovilizada. Entre los principales financiadores y promotores del DDR, se encuentran los organismos de las Naciones Unidas como el PNUD, el Banco Mundial, la Unión Europea, o países como Japón y Estados Unidos.

Las ONG internacionales, los gobiernos receptores o las organizaciones locales de la sociedad civil también han tenido una participación y protagonismo importante en muchos de estos procesos. Los debates en torno a los procesos de DDR se han incrementado también en los últimos años.

La desmovilización y reinserción de los menores excombatientes y el de las mujeres (a menudo más invisibilizadas y excluidas de este tipo de procesos), se han convertido en una preocupación importante.

Asimismo, el DDR afronta enormes dilemas a largo plazo, especialmente en lo referente a la reintegración de los excombatientes. Mientras que el desarme y en cierto modo la desmovilización pueden ser etapas más o menos concretas en el tiempo y con resultados de éxito más o menos cuantificables, la reintegración tiene que ver con cuestiones mucho más estructurales y complejas, como es el grado de inclusión social de los excombatientes en su sociedad o comunidades de origen. Los efectivos desmovilizados, en ocasiones, no solo se encuentran ante la dificultad de ser aceptados por sus comunidades o por la existencia de agravios profundos que implicarán un largo proceso de reconciliación sociocomunitaria, sino también por la inexistencia de incentivos para (re)incorporarse a la vida civil.

El DDR, por otro lado, en lo relativo a la reinserción y reintegración, tiene una clara relación con el papel de los actores privados, tanto de la sociedad civil como empresariales. Sin olvidar otro debate muy relacionado acerca del papel de la administración pública, que puede incorporar a desmovilizados y, en particular, plantearse cómo pueden contribuir, si pueden hacerlo con garantías, a los esquemas e instrumentos de seguridad pública.

Reforma del sector de la seguridad

El sector de la seguridad se trata de un sector de la construcción de paz posbélica que ha concitado un interés extraordinario en los últimos años. La reforma del sector de la seguridad (RSS) se ha convertido, en cierto modo, en la punta de lanza de la agenda de la construcción de la paz de los últimos años. De hecho, suele vincularse estrictamente al giro estato-centrista que se ha producido en la agenda de la construcción de la paz y que apuesta por

la construcción del Estado y sus instituciones como forma de consolidar y garantizar la paz en un contexto posbélico.

Existe bastante consenso respecto a lo que la reforma del sector de la seguridad significa en un contexto de la construcción de la paz posbélica. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, la RSS está relacionada con la capacidad de los donantes y actores locales de "mejorar las cuestiones relacionadas con la seguridad en un sentido amplio, acorde con determinados principios y normas democráticas, tales como la transparencia y el imperio de la ley".

El *Global Facilitation Network* (GFN), por su parte, considera que tiene que ver con la "capacidad estatal de reducir los diferentes factores de vulnerabilidad que afectan a los individuos de una sociedad".

La puesta en práctica de la reestructuración puede variar mucho, puesto que su objetivo último consiste en transformar los pilares de la seguridad en entes profesionales, efectivos, legítimos, apolíticos y capaces de rendir cuentas; o, dicho de otro modo, se trataría de devolver al Estado su tradicional monopolio del uso de la violencia[12].

Autores como Nicole Ball, han dicho que en algún caso eso puede implicar ir mucho más allá de la reforma del Ejército o de la Policía y comprender incluso: la reestructuración y reforma de la gendarmería y de otras fuerzas paramilitares, como la guardia de fronteras; la de los servicios de inteligencia; la de diferentes organismos de servicios de seguridad; la de los órganos de supervisión civil, como los ministerios de Defensa y de Justicia, etc.

En el caso de Colombia, creemos oportuno plantearse la necesidad de diversos debates al respecto: fuerza policial frente a la fuerza militar; fuerzas policiales, unitarias o diversas (cuerpo rural, habida cuenta de la importancia que tendrán en territorios ahora con escasa o nula presencia del Estado); seguridad interna frente a la protección de fronteras; nuevos protocolos de trabajo y estándares de derechos humanos.

12. En el caso de Colombia, tanto el ICIP como la CCB consideran pertinente pensar en el trabajo concreto con el sector policial, que será clave. Se contempla un eventual trabajo mediante grupos focales.

Imperio de la ley

El imperio de la ley o *rule of law*, se concibe como un pilar esencial en la construcción de la paz posbélica, especialmente en el contexto de reconstrucción de los Estados frágiles o fallidos, lo que no es el caso de Colombia. En todo caso, se centra en asegurar el principio de la supremacía de la ley, la igualdad ante la ley, la justa e imparcial aplicación de la ley, la seguridad jurídica y la transparencia de los procedimientos. Por ello, suele contemplar dos aspectos: la reforma del sector de la justicia y la lucha contra la corrupción.

La *reforma del sector de la justicia* persigue dos objetivos principales. A corto plazo, el objetivo consiste en llenar el "vacío legal", para poder lograr una mínima seguridad y estabilidad. A medio y largo plazo, el objetivo es emprender reformas legales y judiciales que contribuyan a establecer un sistema de justicia operativo y legítimo.

Finalmente, la *lucha contra la corrupción* se entiende como lucha para evitar que se abuse del sector público para beneficios privados. Se basa en una idea clara: la corrupción denota un síntoma disfuncional de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que perpetúa o agrava el mal funcionamiento de las instituciones y del sistema en general, y, finalmente, como un factor gran generador de exclusión y de agravios en el seno de la sociedad. Además, la corrupción puede ser una actividad criminal o delictiva.

b. Democratización y participación política

El **segundo de los ámbitos de la construcción de la paz posbélica** suele denominarse "liberalización política", o, en el caso que nos ocupa[13], participación política y profundización de la democracia. Supone, por tanto, la implementación de reformas que contribuyan a mejorar la democracia y profundizar la participación.

13. Colombia dispone de un sistema político y electoral antiguo y consolidado. No se trata, por tanto, de construirlo *ex novo* o casi, como en otros casos, sino de mejorar, profundizar, innovar.

Dadas las experiencias muy dispares en las dos últimas décadas, suelen existir numerosas estrategias encaminadas a lograr este propósito:

a) Reformas en el funcionamiento de la administración pública;

b) (Re)elaboración de la Constitución Política que codifique derechos civiles y políticos como la libertad de expresión o de prensa;

c) Formación y fortalecimiento de los diversos partidos políticos;

d) Promoción de los derechos humanos (muy vinculada también al ámbito de la justicia transicional y de la reconciliación) y de políticas que favorezcan el enfoque de género en las diferentes reformas. Obviamente, conviene primar, en función de los actores priorizados, un sector, dimensión, subsector u otro;

e) Apoyo al desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, o entre otros aspectos, el respaldo a unos medios de comunicación que sean independientes.

No obstante, los mayores esfuerzos, en otros ejemplos, han estado dedicados a la celebración de elecciones y el proceso de participación e inclusión política y social, por un lado, y al desarrollo de procesos de descentralización política, por otro. Ambos supuestos están contemplados en el ordenamiento constitucional colombiano en vigor, por lo que se trataría a lo sumo de desarrollarlos.

Otra de las estrategias habituales en el terreno de la democratización ha sido el de la "descentralización"; es decir, la construcción de gobiernos locales y su coordinación con el Gobierno central.

Ese tema parece inevitable en Colombia, por lo que conviene recordar que la práctica comparada muestra tanto efectos positivos de la descentralización en el proceso de construcción de la paz (suministro de servicios más amplio, mayor cercanía decisional, mayor eficiencia económica), como agravamiento de problemas (colisión con estructuras tradicionales, exacerbación de luchas por el poder, etc.).

c. Recuperación socioeconómica y liberalización económica

El tercer componente es el de la "recuperación socioeconómica" y la "liberalización económica", o, en el caso que nos ocupa, la nueva dimensión del desarrollo, concretamente, del desarrollo rural, con lo que implica problemas vinculados a tierra y territorio.

Se trata, en el caso de Colombia, de algo muy vinculado a problemas de desigualdad y de exclusión social. También, de temas relacionados con la *gestión de los recursos naturales*, que se ha convertido igualmente en un asunto principal, especialmente en aquellos contextos en los que existen importantes cantidades de materias primas y potencial para las industrias extractivas.

d. Justicia en período de transición y reconciliación

Las estrategias de justicia transicional de manera paulatina han ido "internacionalizándose" e integrándose en las estrategias de la construcción de la paz posbélica, bajo la idea de que "no puede lograrse una verdadera paz sin justicia"[14].

Así, uno de los principales objetivos de las operaciones de la construcción de la paz posbélica, es el de promover la recuperación psicosocial y la reconciliación entre las partes enfrentadas, y transformar las actitudes y relaciones para que la violencia armada deje de ser considerada como una forma de resolver las incompatibilidades y disputas que pueden existir entre los diferentes grupos sociales y políticos.

Para las Naciones Unidas, la justicia transicional (es decir, justicia en períodos de transición) tiene que ver con los "procesos y mecanismos asociados con

14. Resulta especialmente importante conocer y valorar experiencias internacionales. Uno de los textos subsiguientes, producto del trabajo conjunto de la CCB y el ICIP, se dedicará a analizar experiencias comparadas, con énfasis principalmente en actores privados.

los intentos de una sociedad de esclarecer los abusos a gran escala, realizados durante un conflicto violento, a fin de garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación". Estos procesos implican mecanismos judiciales y no judiciales (con distintos niveles de participación internacional o ninguno en absoluto), tales como las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, las reformas institucionales, las investigaciones y despidos, o una combinación de todos estos.

En los últimos años, las experiencias de mayor trascendencia en contextos posconflicto han sido las "Comisiones de la Verdad y la Reconciliación" (como en Sudáfrica, Sierra Leona, Liberia, Perú o Guatemala) o los "tribunales especiales" en casos como los de la antigua región de los Balcanes, la República Democrática del Congo, Camboya o Sierra Leona.

Ambos instrumentos buscan objetivos y ofrecen enfoques de reconciliación distintos. El primero apuesta por la reconciliación a través de la verdad, el diálogo y la reparación (*justicia restauradora*), sin implicar necesariamente medidas punitivas o solo punitivas; mientras que el segundo busca la reconciliación a partir del castigo o la "retribución proporcional" hacia aquellos sujetos acusados de cometer determinados delitos durante la guerra (*justicia retributiva*).

Todos estos ámbitos y reformas, que encontramos sintetizados en el cuadro 1, suelen conformar un modelo cada vez más sólido y estandarizado que aspira a la transformación política, social, económica y cultural del país. Es importante destacar que muchas de estas estrategias están relacionadas con las que se consideran como principales causas del conflicto armado.

Cuadro 1.
Contenido y objetivos de los ámbitos y reformas de la construcción de la paz posbélica

	Reformas	Contenido	Objetivos
Seguridad/gobernanza	***DDR***	- Desarmar, desmovilizar y reinsertar a excombatientes.	- Contribuir a la seguridad, estabilidad y reconciliación.
	RSS	- Reestructurar fuerzas armadas, policía, ministerios e instituciones vinculadas con la seguridad estatal.	- Mejorar la capacidad estatal de reducir la vulnerabilidad que afecta a una sociedad.
	Imperio de la ley	- Varias: reforma del sector de la justicia o lucha contra la corrupción.	- Erradicar la arbitrariedad de los poderes políticos y garantizar el principio de la supremacía de la ley.
	Reforma justicia	- Varias: fortalecimiento de instituciones legales y judiciales, reforma penal y sistema justicia comunitaria, etc.	- Acabar con el vacío legal, contribuir a establecer un sistema de justicia operativo y legítimo.
	Lucha contra corrupción	- Creación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, entre otros aspectos.	- Acabar con la impunidad y contribuir a consolidar el imperio de la ley.
Democratización/ participación	***Elecciones***	- Organización y celebración de unas elecciones multipartidistas.	- Favorecer la participación, la pluralidad y la inclusión política y social.
	Descentralización	- Desarrollo de gobiernos locales y de la infraestructura necesaria.	- Acabar con la centralización del poder político y económico.
	Otras medidas de liberalización política	- Derechos humanos, género, Constitución, partidos, sociedad civil, medios de comunicación.	- Consolidar marcos e instrumentos que garanticen la participación y la democratización.

	Reformas	Contenido	Objetivos
Recuperación/liberación económica	***Servicios básicos***	- Reconstrucción física de los servicios básicos (educación, asistencia sanitaria, infraestructuras, etc.).	- Favorecer el acceso de la población a los principales servicios básicos.
	Generación de empleo, medios de vida	- Desarrollo de estrategias de creación de empleo y ocupación.	- Favorecer oportunidades para el conjunto de la sociedad (especialmente los jóvenes).
	Políticas macroeconómicas	- Desarrollo de estrategias macroeconómicas; gestión de recursos naturales; política fiscal y política monetaria.	- Impulsar el crecimiento económico del país.
	Sector privado	- Varias: desarrollo de mercados de crédito, estimulación de la inversión, promoción de exportaciones, etc.	- Contribuir a la sostenibilidad de la economía y la generación de empleo.
	Reducción de pobreza	- Desarrollo de estrategia para diagnosticar las causas de la pobreza y lograr su reducción.	- Favorecer la reducción de pobreza y desarrollo socioeconómico. Favorecer la coordinación.
Justicia transicional	***Comisiones de la Verdad y la Reconciliación***	- Desarrollo de procesos de escuchas públicas y privadas y redacción de informes.	- Favorecer la reconciliación mediante la reparación y el esclarecimiento de abusos (justicia restaurativa).
	Tribunales especiales	- Establecimiento de tribunales.	- Evitar impunidad mediante castigo a perpetradores (justicia retributiva).

Fuente: Óscar Mateos, Tesis doctoral, 2011.

6. Anexos

Definición de rehabilitación y reconstrucción posbélica (fases tempranas de la construcción de la paz)

Rafael Grasa/Raül Romeva

En el contexto de un conflicto que acaba convirtiéndose en una emergencia política compleja, por **rehabilitación posbélica** entenderemos:

La acción coordinada de diversos actores primarios y secundarios, con o sin mandato o liderazgo internacional, está encaminada a...

a) **Reubicar a la población civil desplazada y refugiada**, así como desarmar, desmovilizar y reinsertar a los diversos grupos de combatientes (reasentamiento y desmilitarización).

b) **Rehacer y mejorar** (o en caso de total déficit o colapso de todas o alguna de ellas, establecer *ex novo*) las infraestructuras físicas y materiales destruidas durante la fase armada del conflicto, los servicios sociales básicos, las funciones e instituciones de gobierno y políticas (incluyendo la separación de poderes y el desarrollo mínimo de cada uno de ellos), el establecimiento de fuerzas policiales y fuerzas armadas con miembros y mandatos separados; así como, por último, establecer procedimientos e instituciones que posibiliten la celebración temprana, garantizada y exitosa de elecciones democráticas incluyentes (reconstrucción).

c) **Restablecer, reformar y, en su caso, transformar las instituciones y políticas económicas y sociales** para poner las bases que permitan, sucesivamente y a largo plazo, la recuperación de la actividad económica, la estabilidad macroeconómica, el desarrollo sostenible en

niveles intermedios y comunidades; así como una distribución más justa que permita evitar que rebroten las causas materiales y perceptivas que impulsaron el recurso a conductas violentas (resolución).

d) **Promover la recuperación psicosocial de las víctimas**, individuales y colectivas, de la fase armada; conocer las violaciones de los derechos humanos y actos punibles para poder acabar con su impacto disruptor sobre la progresiva conciliación de los actores anteriormente enfrentados, y establecer programas y actuaciones tendientes a mejorar las relaciones entre los distintos grupos y comunidades étnicos (si existen), culturales, sociales y políticos (reconciliación).

e) **Asegurar**, primero con el apoyo y actuación explícita de actores externos y luego con la transferencia total de la responsabilidad a las autoridades nacionales, la inserción o reinserción del Estado en las estructuras y organizaciones regionales (lo que puede requerir la coordinación del proceso de rehabilitación de diferentes estados de la zona) y de alcance global (normalización y reinserción).