

LECTURAS INTERNACIONALES 4

NUEVOS ENFOQUES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ*

RECONSIDERANDO A LA POBLACIÓN AFECTADA

Alguna vez hice referencia a una conversación entre dos amigos somalíes que debatían sobre la forma como debería ser edificada la casa de la paz en su patria, devastada por la guerra. Uno argumentaba que era necesario colocar antes que nada la cabeza, para que el cuerpo funcionara. El otro sugería que los cimientos de la casa deberían ser colocados primero para que el techo se pudiera sostener.

El argumento en esencia involucraba teorías opuestas sobre cómo entender y enfocar la construcción de la paz en una población. Utilizando una metáfora mixta, uno argumentaba que la paz se construye de arriba hacia abajo. El segundo sugería que se construye de abajo hacia arriba. Ambos asumían ciertas cosas sobre el proceso y la población afectada por el conflicto. Antes de llegar a cualquier conclusión sobre cuál de los enfoques es el apropiado –o sobre cómo se encuentran integrados y relacionados– debemos, en primer lugar, desarrollar un esquema de análisis para describir los niveles de una población afectada.

Me ha sido de utilidad el imaginar el liderazgo de las poblaciones afectadas por un conflicto en términos de una pirámide (ver figura 1). Una perspectiva analítica, tal como la propuesta aquí, siempre descansará, hasta cierto grado, en amplias generalizaciones, que proporcionarán un conjunto de lentes con el cual poder enfocar un asunto particular, o considerar y relacionar una serie de conceptos. En este caso, estamos usando las lentes para captar de manera global la forma en que la totalidad de una población afectada, ubicada en un escenario de conflicto armado interno, es representada por líderes y otros actores, así como los papeles que juegan éstos al manejar la situación. La pirámide nos permite ubicar ese liderazgo-base en tres grandes categorías: alto nivel, nivel medio y gente de las bases.

Podemos utilizar la pirámide como una forma para describir los números de la población en términos simplificados. El pináculo, o líder de alto nivel, representa el menor número de personas, en algunas instancias tal vez sólo a un grupo de actores clave. La base de la pirámide (gente de las bases), contiene el mayor número de personas, aquellos que representan principalmente a la población. En el lado izquierdo de la pirámide se encuentran los tipos de líderes y los sectores de los que provienen en cada nivel. En el costado derecho se encuentran las actividades de transformación del conflicto que los líderes de cada nivel pueden emprender.

NIVELES DE LIDERAZGO

Nivel 1: Alto Liderazgo.

Este primer nivel comprende a los líderes militares y políticos, claves en el

conflicto. En una contienda interna, estas personas son los líderes representativos más altos, tanto del gobierno como de los movimientos de oposición, o se presentan a sí mismos como tales. Ellos son la cúspide de la pirámide, los voceros de sus seguidores y sus asuntos, ellos discuten, generan y resuelven el conflicto. Es crucial reconocer que, en muchas de las instancias representan a pocos actores claves en un amplio escenario. Algunos rasgos son comunes para este nivel de liderazgo.

Primero, estos líderes son altamente visibles. Se presta gran atención a sus movimientos, declaraciones y posiciones. Reciben mucha cobertura de la prensa y de los medios. En algunos casos, en esta era del *CNN Worldwide News*, estos líderes se ven elevados de una virtual oscuridad a la prominencia internacional y aún al estatus de celebridad. Uno puede argumentar que estos medios dinámicos poseen una naturaleza simbiótica o dialéctica, relacionada con la legitimidad y persecución de las ambiciones personales y políticas de los líderes de alto nivel. Una legítima base de representación para un grupo de electores o para un conjunto de intereses establece a un líder como tal. La publicidad y el perfil son esenciales para establecer los intereses de ese grupo, el enfoque de la publicidad se centra en el líder. Tal publicidad y perfil más adelante consolidarán la base de legitimidad del líder. La visibilidad y el perfil se han vuelto componentes esenciales, descriptivos de este nivel, y son activamente perseguidos por este nivel, tanto para representar los intereses del grupo del líder, como para estructurar sus dos niveles de influencia.

Segundo, puesto que tienen un perfil altamente público, a estos líderes se les ubica generalmente en posiciones predeterminadas en relación a las perspectivas y problemas en conflicto. Están bajo una tremenda presión para mantener una posición de fortaleza *vis-à-vis* con sus adversarios y sus propios electores. (Por "posición", nos referimos aquí a los puntos de vista, casi estáticos, acerca de las soluciones demandadas por cada parte para resolver el conflicto). Esto, unido a un alto grado de publicidad, a menudo reprime la libertad de maniobra de los líderes que operan en este nivel. La aceptación de cualquier cosa menor a las metas o demandas públicamente expuestas, es visto como una debilidad, es quedar mal. Para los líderes, esto significa que cada movimiento representa decisiones de alto riesgo, tanto para sus carreras como para las metas declaradas por su gobierno o movimiento.

Finalmente, estos líderes son percibidos y caracterizados por tener de manera significativa, si no exclusiva, poder e influencia. Ciertamente, los líderes de este nivel, como individuos, tienden a tener una mayor influencia y poder que otros. Sin embargo, el cuadro resulta más complejo de lo que inicialmente se puede percibir a simple vista. Por otra parte, los líderes de alto nivel se benefician de la visibilidad y publicidad, y sus declaraciones tienen un enorme peso, tanto en el enfoque de los problemas y los procesos, como en la toma de decisiones. Por otro lado, a nivel general en asuntos internacionales, y en particular con los asuntos sobre conflictos prolongados, el poder es percibido, en primer lugar, bajo la forma de jerarquía, en la que los líderes de alto nivel se encuentran ubicados en una posición en que pueden tomar decisiones, y dar apoyo a sus respectivos grupos. Yo digo "percibido", porque la comunidad internacional muy a menudo busca y ubica a los líderes jerárquicos en los extremos de un conflicto interno, como si tuvieran poder exclusivo, aún cuando en la mayoría de los casos, el poder pueda resultar más difuso y fraccionado. Existen muchos líderes, en diferentes niveles de la pirámide, que podrían no ser fácilmente encasillables dentro de los liderazgos más visibles. En estos casos, a menudo las acciones son seguidas e interpretadas de muy diversas maneras por parte de la sociedad; sin embargo, cualquier acuerdo de paz que pueda ser

negociado, asume una representación y una implementación jerárquicas.

Nivel 2: Liderazgo Medio.

En el nivel medio están las personas que funcionan en situación de liderazgo en un escenario de conflicto prolongado, pero cuyas posiciones están definidas en formas no necesariamente conectadas ni controladas por la autoridad o estructuras del gobierno formal, ni por movimientos mayores de oposición.

El liderazgo de nivel medio puede ser descrito a lo largo de varias líneas diferentes. Nuestra perspectiva se enfoca en personas que son altamente respetadas como individuos y/u ocupan posiciones formales de liderazgo en sectores tales como la educación, administración, agricultura o salud. Un segundo enfoque consiste en tomar en cuenta a las redes primarias de grupos e instituciones que puedan existir en un escenario, tales como los de vinculación (formal o de otro tipo), grupos religiosos, instituciones académicas, u organizaciones humanitarias. Estas redes cuentan con individuos que dirigen o son prominentes dentro de una institución particular –por ejemplo, la cabeza de una organización no-gubernamental indígena, el ex decano de una universidad nacional, o un reconocido sacerdote de una religión determinada- que puedan ser reconocidos y respetados dentro de esa red o región geográfica. Un tercer enfoque es el concentrarse en la identidad de los grupos en conflicto y localizar líderes de nivel medio entre personas reconocidas por pertenecer a un grupo étnico minoritario, o que pertenecen a una región geográfica en particular dentro del área del conflicto y disfruten del respeto de la gente de esa región, pero que también sean conocidos fuera. Otro enfoque más se centra en personas ubicadas en el interior del escenario en conflicto, pero cuyo prestigio se extiende más allá –por ejemplo, un reconocido poeta o un premio Nobel–.

Los actores clave de este nivel se ven caracterizados por ciertos rasgos importantes. Primero, los líderes de nivel medio se encuentran ubicados de tal forma que pueden conocer y ser conocidos por el alto liderazgo, más aún, tienen conexiones en un contexto significativamente más amplio así como con el grupo que los líderes de alto nivel afirman representar. En otras palabras, están conectados tanto con los niveles más elevados como con la gente de las bases. Tienen contacto con los líderes de alto nivel, pero no están circunscritos por ningún cálculo político que gobierna cada movimiento y decisión hecha a ese nivel. Similarmemente, de forma vicaria conocen el contexto y la experiencia de las personas que viven en las bases, aunque no se encuentran abrumados por las demandas de supervivencia de este nivel.

Segundo, la posición de los líderes de nivel medio no está basada en poder militar o político, ni tales líderes buscan necesariamente tener poder de este tipo. Su estatus e influencia en el entorno deriva de relaciones continuas –algunas profesionales, algunas institucionales, algunas formales, otras del tipo de amistad o de conocidos-. Consecuentemente, los líderes de nivel medio raramente son ubicados en posiciones prominentes en los ámbitos nacional e internacional, y su posición y trabajo no dependerá de su visibilidad y publicidad. En virtud de esto, tienden a tener gran flexibilidad de movimiento y acción; ciertamente, pueden viajar con una discreción que les es negada a los líderes de alto nivel.

Tercero, los actores de nivel medio tienden a tener relaciones preexistentes con sus contrapartes en el otro extremo de la línea de conflicto. Ellos pueden, por ejemplo, pertenecer a una asociación profesional o haber construido una red de relaciones que supera las divisiones de identidad dentro de la sociedad.

En suma, los actores de nivel medio son mucho más numerosos que los líderes de alto nivel, y están conectados a través de redes con muchas personas influyentes a través de la geografía física y humana del conflicto.

Nivel 3: Liderazgo de las Bases.

Las bases representan a las masas, la base de la sociedad. La vida en este nivel se caracteriza, particularmente, por escenarios prolongados de conflicto y guerra, por una mentalidad de supervivencia. En el peor de los escenarios, la población de este nivel se ve envuelta día a día en un continuo esfuerzo por encontrar comida, agua, refugio y seguridad.

El liderazgo en las bases también opera bajo el esquema de dar solución a lo inmediato. Este liderazgo incluye personas relacionadas con las comunidades locales, miembros de organizaciones indígenas no-gubernamentales, (ONG's), consumando proyectos de apoyo para las poblaciones locales, oficiales de salud y líderes de campos de refugiados. Estas personas comprenden íntimamente el miedo y el sufrimiento con el cual gran parte de la población debe vivir; también tienen un conocimiento experto sobre la política local y conocen cara a cara a los líderes locales del gobierno y sus adversarios.

En muchos casos, el nivel local es un microcosmos del gran cuadro. Las líneas de identidad en el conflicto a menudo son trazadas a través de las comunidades locales, dividiéndolas en grupos hostiles. Sin embargo, a diferencia de los actores en los niveles superiores de la pirámide, los líderes de las bases atestiguan diariamente, y de primera mano, el profundamente arraigado odio y animosidad.

Antes de que nos concentremos en los enfoques para la construcción de la paz, asociados a cada nivel, es necesario hacer dos amplias observaciones relacionadas con la población de la pirámide. Primero, muchas de las condiciones fundamentales que generan un conflicto son experimentadas a nivel de las bases –por ejemplo, la inseguridad social y económica, la discriminación política y cultural, y las violaciones de los derechos humanos–; las líneas de identidad de grupo, en conflictos contemporáneos, se trazan con mayor frecuencia de manera vertical que horizontal dentro de la pirámide. Desde una óptica descriptiva, hoy día en la mayoría de los conflictos armados la identidad se forma alrededor de la etnicidad, la religión o la geografía regional, más que en las clases sociales; creando divisiones grupales que atraviesan la pirámide de arriba hacia abajo, en lugar de enfrentar un nivel contra otro. Correspondientemente, los líderes de cada nivel tienen conexiones con “su propia gente” arriba y abajo de la pirámide y, al mismo tiempo, tienen contrapartes dentro de su propio nivel, los cuales son percibidos como enemigos.

Segundo, existen dos importantes relaciones inversas en el escenario del conflicto. Por una parte, una posición elevada en la pirámide otorgará a un individuo un mayor acceso a la información sobre el gran cuadro y una mayor capacidad para tomar decisiones que afecten a la población en su totalidad; pero también significa que ese individuo se verá menos afectado por las consecuencias inmediatas de sus decisiones. Y por otra, una posición inferior aumenta la posibilidad de que un individuo pueda directamente experimentar las consecuencias de la toma de decisiones, pero reduce la capacidad de ver el gran cuadro y limita el acceso al poder de la toma de decisiones. Estas dos relaciones inversas plantean un dilema clave en el diseño e implementación de

los procesos de paz, sobre los cuales ahora enfocaremos nuestra atención.

ENFOQUES PARA LA CONSTRUCCION DE LA PAZ

Nivel 1: Enfoques de Alto Nivel

En el lado derecho de la pirámide hay varios atributos y enfoques para la construcción de la paz. Al nivel más elevado encontramos lo que podríamos llamar el enfoque de “arriba-abajo”, para la construcción de la paz. Este enfoque tiene las siguientes características:

Primero, las personas que emergen como pacificadores, a menudo son vistas como intermediarios y mediadores, figuras eminentes que por sí mismas tienen un perfil público. A menudo están respaldadas por el gobierno o por organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, que permanecen fuera de las relaciones afectadas por un conflicto interno. Más a menudo los actores de este nivel operan como personalidades individuales.

Segundo, la meta es lograr un acuerdo negociado entre los líderes de alto nivel en el conflicto. Estos pacificadores tienden a operar como terceras partes que se mueven entre los protagonistas. Lo que se busca es un proceso de negociaciones de máxima altura, donde los líderes de alto nivel sean identificados y traídos a la mesa de negociaciones. Llegar a la mesa y establecer la agenda de negociaciones se vuelve una guía metafórica del trabajo del pacificador.

En virtud de los actores involucrados, tanto los intermediarios como las negociaciones están típicamente sujetos al escrutinio de los medios. Más aún, un aspecto crítico de este trabajo es la necesidad de crear suficiente confianza y flexibilidad entre los protagonistas para permitir que nuevas opciones emerjan y tenga lugar el compromiso. Esto conduce el proceso de negociación a un serio dilema: llevado a cabo en un ámbito altamente visible, los negociadores clave deben mantener sus metas públicamente articuladas, así como las demandas, a fin de no ser percibidos como débiles; no obstante ésto, deben saber actuar y moverse con habilidad y sutileza en la mesa.

Tercero, el enfoque de construcción de la paz en este nivel a menudo se ve orientado hacia la obtención de un cese al fuego o de un cese de hostilidades, como una primera acción, que guiará subsecuentes pasos hacia amplias políticas y sustantivas negociaciones que, a cambio, culminarán en un acuerdo sobre los mecanismos para una transición política de la guerra a la paz.

Un cierto número de suposiciones operativas son sometidas a la actividad pacificadora en los altos niveles. Por ejemplo, se asume que la clave para obtener la paz es identificar a los líderes representativos y conseguir que lleguen a un acuerdo. Esto supone que: (1) los líderes representativos *pueden* ser identificados; (2) ellos *articularán* y apoyarán, desde la perspectiva de aquellos a quienes representan, las preocupaciones que dan origen al conflicto; y (3) *poseen* el poder, o al menos la influencia suficiente, para apoyar a sus respectivas comunidades en la implementación de cualquier acuerdo logrado. En otras palabras, el modelo se construye bajo el supuesto de una jerárquica, (y

monolítica), estructura de poder hacia el interior del escenario.

Es más, la estructura se encuentra basada en un *arriba-abajo*, que más aptamente podría ser llamado un enfoque "de goteo" para la paz. En esencia, se cree que los logros en el nivel más elevado repercutirán y moverán hacia abajo en la población. De acuerdo con este modelo, el mayor potencial y la responsabilidad primaria para lograr la paz, residen en los líderes representativos de las partes en conflicto. Si estos líderes pueden ponerse de acuerdo en fijar el escenario, la estructura y el ambiente, podrán dar al resto de la sociedad la implementación del acuerdo que terminará con la guerra.

Finalmente, el enfoque de alto nivel hace algunas suposiciones concretas sobre el orden de actividades y el marco de referencia para la paz. Ha surgido un cierto patrón para un enfoque por etapas, patrón que se pudo detectar a partir del reciente proceso de paz en Etiopía, el Salvador y Camboya. En principio involucra los esfuerzos encaminados al logro de un acuerdo de cese al fuego con los líderes militares. Luego, se inicia un proceso de transición "nacional" que compromete al liderazgo político en la creación de una estructura que guiará a elecciones democráticas. La "paz" en etapas tempranas depende de un cese al fuego, en etapas posteriores depende de la ampliación e inclusión de más sectores de la sociedad. Esto supone un proceso paso-a-paso, orientado hacia los problemas y realizado en el corto plazo, acordado por los líderes de alto nivel. Sin embargo, el punto crítico del proceso es quizás aquel donde los demás niveles de población esperan a que se llegue a un acuerdo, para entonces comprometerse en su implementación. En otras palabras, se asume que el acuerdo será relevante y podrá ponerse en práctica a nivel local, aunque en muchos casos haya sido logrado bajo una enorme presión política y conlleve compromisos de todas las partes. Como podemos ver, este escenario contrasta ásperamente con el tipo de procesos de paz realizados bajo un esquema mucho más comprensivo, que asume una interdependencia de niveles e involucra múltiples líneas de liderazgo con participación de la población afectada, y que integra simultáneamente actividades a un paso diferenciado.

Nivel 2: Enfoques de Nivel Medio

El nivel medio ofrece lo que podríamos llamar un enfoque de "medio-afuera" para la construcción de la paz. Está basado en la idea de que el nivel medio posee un grupo de líderes con una *ubicación* determinante en el conflicto, los cuales, si son integrados adecuadamente, pueden proporcionar la clave para la creación de una *infraestructura* que facilite el logro de una paz sostenida. Hasta donde tengo conocimiento, una teoría o literatura relacionada con la construcción de la paz en los niveles medios aún no ha sido desarrollada. Sin embargo, tenemos un número de ejemplos paralelos, en los cuales podemos ver aproximaciones del nivel medio hacia la paz. Estos encajan en tres categorías: talleres de solución de problemas, entrenamiento en solución de conflictos y desarrollo de comisiones de paz.

Talleres de Solución de Problemas. Tal vez la actividad más desarrollada teóricamente, y la más evaluada por su efectividad e impacto, (pocos procesos no-tradicionales de paz han recibido suficiente atención para ser formalmente evaluados), ha sido la realización de talleres de solución de problemas. Estos talleres, conocidos en ocasiones como "*solución interactiva de problemas*" o "*consultoría de terceros*," proporcionan un sitio para personas que extraoficialmente representan a las partes en conflicto, de manera que puedan interactuar en un proceso de "análisis colaborativo" de los problemas que los separan. Como Christopher Mitchell lo resume, este enfoque supone:

Semanalmente, reuniones informales de los representantes de las partes de un prolongado, profundamente enraizado, y frecuentemente violento conflicto, en un informal, y, a menudo, académico escenario, que permite la revisión del conflicto como un problema compartido, y la generación de algunos cursos alternativos de acción para la coerción continua, junto a nuevas opciones para una generalmente aceptable y auto-sustentable resolución.

El enfoque de solución de problemas tiene un número de atributos importantes que son característicos de la construcción de la paz en los niveles medios.

Primero, típicamente, los participantes son invitados por su conocimiento del conflicto y su proximidad con los que toman decisiones clave, (sin embargo, los actores de alto nivel no son invitados). Mitchell se ha referido a tales participantes como líderes de opinión –aquellos que se encuentran en una posición para influenciar la opinión–. El taller no es un ejercicio apuntado a emular o reemplazar las negociaciones formales. Es un ejercicio enfocado a *ampliar* la participación en el proceso, así como la percepción de los participantes, y a *profundizar* su análisis del problema y su innovación en la búsqueda de soluciones.

Segundo, el taller está diseñado para ser informal y extra oficial, lo cual crea un ambiente donde los adversarios pueden interactuar en formas que sus escenarios de origen, y ciertamente los eventos públicos, no lo permitirían. Se establece un entorno, el cual permite la directa interacción con los adversarios y anima el desarrollo de las relaciones, así como la flexibilidad en la percepción de los problemas compartidos y su posible solución. El taller proporciona un espacio político seguro para sugerir y probar ideas, las cuales podrían o no ser útiles cuando se regrese a los escenarios reales.

Finalmente, el contar con un tercero en el taller proporciona múltiples servicios. Entre sus funciones clave está el convocar a las partes, facilitar la reunión y proporcionar experiencia (*expertise*) en el análisis del conflicto y su proceso de solución. El equipo de terceros busca proporcionar a los participantes una oportunidad –y un ejemplo– para encontrar un modo más efectivo de interacción, y permitir ver el conflicto a través de una óptica analítica en lugar de verlo sólo coercitivamente. Vale la pena hacer notar que en los recientes procesos de paz que han capturado la atención pública, tras bambalinas se han realizado esfuerzos significativos y concertados para la solución de problemas que han provisto de apoyo a los negociadores y alimentado nuevas ideas en los procesos de negociación. Este fue el caso, por ejemplo, del acuerdo Israel-OLP, firmado en 1993, desarrollado en Irlanda del Norte a mediados de los 90's, y los acuerdos de paz en Guatemala firmados en 1996.

Entrenamiento en Solución de Conflictos. El enfoque del entrenamiento difiere del enfoque del taller de solución de problemas en varios aspectos. El entrenamiento, en el campo de la resolución, generalmente tiene dos miras: elevar la conciencia –esto es, educar a la gente sobre el conflicto–, e impartir conocimientos para tratarlo. En términos de educación, los programas de entrenamiento son desarrollados para proporcionar a los participantes un entendimiento de cómo opera el conflicto, los modelos generales y las dinámicas que sigue, así como útiles conceptos para manejarlo en formas más constructivas. En términos de desarrollo de habilidades, el entrenamiento tiene específicamente la meta de enseñar a la gente técnicas específicas y enfoques para tratar con el conflicto, a menudo en forma de habilidades analíticas, de comunicación,

negociación o mediación.

En contraste con los talleres de solución de problemas, el enfoque del entrenamiento se encuentra orientado hacia el interior más que al exterior. En general, su propósito es desarrollar las habilidades de los participantes, no profundizar su análisis sobre una situación de conflicto determinado. Debido a su enfoque en los procesos y habilidades, el entrenamiento afronta el reto de cómo orientar mejor y adaptar sus esfuerzos en una amplia variedad de contextos y culturas, para mantenerse eficaz y útil.

Un taller de solución de problemas constituye un cuidadoso proceso de reunión y selección de los participantes para proporcionar un balance dentro del formato propuesto. Los actores de nivel medio son los participantes más apropiados para los talleres de solución de problemas, ya que son conocedores del conflicto y tienen acceso a los hacedores de políticas de alto nivel. Aunque el entrenamiento tal vez es estratégicamente más útil en el nivel medio, puede ser empleado con provecho en cualquier nivel, y, además, a través de los niveles de liderazgo, en la sociedad. En algunos casos, un programa de entrenamiento puede estar abierto a la participación de cualquier parte interesada; en otros, puede ser solicitado o estar enfocado hacia un grupo en particular; además, en otros casos, los entrenadores pueden estratégicamente convocar a un grupo de participantes del propio escenario de conflicto.

Algunas ilustraciones de aplicaciones prácticas destacarán el papel que el entrenamiento en los niveles medios ha jugado en las estrategias de paz. En el contexto sudafricano, por ejemplo, el Centro para la Solución del Conflicto, (antes conocido como el Centro de Grupos Intergrupales), ha tomado un extensivo programa de entrenamiento, dirigido a proporcionar un marco conceptual y habilidades para manejar el conflicto del post-apartheid "Nueva Sudáfrica." En algunos casos, la organización ha entrenado a líderes de movimientos políticos tales como el Congreso Nacional Africano; en otros, se ha enfocado en actores sectoriales tales como líderes religiosos y cívicos; y en una tercera aproximación, el entrenamiento ha hecho posible reunir a ex antagonistas, tales como los líderes del movimiento de liberación y la policía.

Paula Gutlove y otros miembros del *Harvard-based Balkans Peace Project*, emprendieron un programa de entrenamiento para líderes de niveles medios, a través de la ex Yugoslavia. Aquí el triple objetivo era crear para los participantes la oportunidad de reflexionar en la experiencia del conflicto; tratar con las dimensiones psicológicas inherentes en su experiencia del conflicto; y desarrollar habilidades para tratar con el conflicto en formas alternativas.

Un tercer ejemplo es la vasta serie de reenfoques y eventos que han surgido en Irlanda del Norte. En estos casos, el entrenamiento no sólo ha proporcionado habilidades, sino que también ha ayudado a identificar los enfoques irlandeses y los experimentos para tratar innovadoramente las agudas divisiones sectarias.

Otro ejemplo más lo constituyen los esfuerzos de la *All Africa Conference of Churches*, principalmente en colaboración con el *Nairobi Peace Initiative*, para combinar los papeles de entrenador y convocado. Líderes de nivel medio, pertenecientes a comunidades eclesiales que se encontraban en diferentes lados del conflicto, en países como Mozambique y Angola, fueron reunidos para compartir sus percepciones y experiencias del problema, analizar sus roles y desarrollar enfoques para animar y apoyar la reconciliación en su contexto.

Lo que estos enfoques sugieren es que aunque el entrenamiento es generalmente pensado como una diseminación del conocimiento e impartición de habilidades, se convierte en una herramienta estratégica al promover el desarrollo de las capacidades en la construcción de la paz dentro del liderazgo medio. Este potencial es posteriormente reforzado cuando el entrenamiento, el servicio y la convocatoria funcionan, reúnen a las personas del mismo nivel social, pero de diferentes lados del conflicto.

Comisiones de paz. La tercera categoría de actividad dentro de la construcción de la paz de rango medio involucra la formación de comisiones de paz dentro de los escenarios del conflicto. Estas comisiones han sido tan variadas en forma y aplicación como sus escenarios. Dos situaciones ilustrarán este punto: Nicaragua a final de los 80, y Sudáfrica a principios de los 90.

Durante los años ochenta, afloraban múltiples guerras interiores en Centroamérica. En un enfoque innovador –que se construyó a partir de los esfuerzos desarrollados en el anterior proceso de paz de Contadora y el Acuerdo de Paz Centroamericana firmado en Esquipulas, Guatemala, por los cinco países en la región–, proveyó de mecanismos para afrontar las situaciones internas de cada país, de manera simultánea, mediante un plan coordinado. Entre las previsiones de este plan había un proceso en el que cada país establecería una comisión de paz nacional compuesta de cuatro individuos prominentes que representaran diferentes posiciones dentro del conflicto. El gobierno de Nicaragua actuó rápidamente, no sólo para preparar su Comisión Nacional, sino también para implementar una estructura interior más amplia que incluyera las comisiones específicas para la región, y una extensa red de comisiones locales.

El más importante de los esfuerzos regionales dentro del país era el establecimiento de una Comisión de Conciliación para tratar con la costa oriental de Nicaragua. La comisión fue establecida para preparar y después facilitar la negociación y los esfuerzos de la conciliación entre Yatama (la organización madre de la costa oriental de la resistencia indígena) y el gobierno Sandinista. La Comisión de Conciliación estaba compuesta por los altos mandos de dos redes religiosas de Nicaragua: la Iglesia de Moravian, que tenía sus raíces en la costa oriental, y el Comité Evangélico para la Ayuda y Desarrollo (CEPAD), un brazo ecuménico de las iglesias protestantes establecidas en Managua.

El modelo para este intento de conciliación fue un esfuerzo de mediación de un *involucrado con parcialidad*, (el enfoque del *involucrado con parcialidad* implica intermediarios desde dentro de los escenarios del conflicto, que disfrutan de la confianza y protección de una de las partes, pero que como equipo proporciona equilibrio y equidad en su trabajo de mediación). Como miembro del equipo de conciliación, pude apreciar que la "parcialidad" no siempre va en detrimento del trabajo del intermediario, y puede ser de hecho un recurso significativo. El enfoque *persona involucrada con parcialidad* que vimos en funcionamiento en el conflicto Sandinismo-Yatama implicó a intermediarios "involucrados" como Andy Shogreen, que provenía de una familia criollo-miskito, había sido superintendente de la Iglesia de Moravian durante la guerra en los años ochenta, y desde la niñez fue amigo íntimo de Brooklyn Rivera, el importante líder miskito de Yatama. En contraste, Gustavo Parajon era de Managua y había sido designado por el presidente Daniel Ortega como "ciudadano distinguido" en la Comisión de Conciliación Nacional. Los líderes religiosos de rango medio en quienes la Comisión de Conciliación recayó, pudieron usar sus redes personales e institucionales para crear una respuesta

exitosa a las necesidades en materia de conciliación.

Un ejemplo paralelo puede tomarse de la estructura del Acuerdo Nacional de Paz que surgió durante el *post-apartheid* en Sudáfrica. En este caso, la rúbrica de negociaciones formales entre líderes de primer nivel puso en marcha un proceso de transición y de transformación sociopolítica que contemplaron específicamente numerosos niveles de actividad en la sociedad. El acuerdo creó por lo menos siete niveles principales de actividad, desde un Comité de Paz Nacional, hasta comités locales y regionales. También contempló, por ejemplo, centros de comunicación operados conjuntamente, y donde fue posible adelantarse a la violencia de la comunidad que amenazaba minar el proceso de paz. Tal esfuerzo era un movimiento tendiente a la identificación de personas clave en situaciones críticas que, trabajando a través de una red, empezarían a construir una infraestructura capaz de sostener la progresión general hacia la paz. El desarrollo de las fuerzas institucionales fue central en el funcionamiento global del proceso de paz, a través de la capacitación de un buen número de individuos que respondieran al periodo volátil de transición.

Lo que los anteriores enfoques sugieren, es que los rangos medios tienen potencial para ayudar a establecer una relación y una infraestructura, basadas en habilidades que sostengan el proceso de construcción de la paz. El enfoque *middle-out* se basa en la idea de que puede cultivarse la relación con los líderes de mandos medios (quienes a menudo son los representantes, o poseen una estrecha conexión con extensas redes que cruzan las líneas del conflicto) para que jueguen un papel esencial en los conflictos. Las actividades de construcción de la paz de rango medio son muy variadas, y van desde los esfuerzos dirigidos a las percepciones cambiantes y las nuevas ideas que emergen entre los actores del proceso, hasta la capacitación en materia de resolución de conflictos o al establecimiento de equipos, redes, e instituciones que pueden jugar un papel activo de conciliación dentro del escenario.

Nivel 3: Enfoque desde las bases

El enfoque desde las bases conlleva diferentes desafíos a los que confrontan los niveles alto y de rango medio. Primero, en este nivel existen cantidades masivas de personas. En el mejor de los casos, se pueden desarrollar estrategias para alcanzar el trabajo de liderazgo a nivel local y de comunidad, pero la mayoría de las veces estas estrategias representan puntos de contacto con las masas en lugar de un programa intensivo para llegar a ellas. Segundo, muchas de las personas de este nivel se encuentran en una situación de supervivencia, en donde satisfacer las necesidades humanas básicas de comida, techo y seguridad es una lucha cotidiana. Aunque el conflicto humano irresoluto es una causa central de su sufrimiento, los esfuerzos dirigidos al logro de la paz y la resolución del conflicto puede verse fácilmente como un lujo inalcanzable. No obstante, las ideas importantes y los esfuerzos prácticos surgen a este nivel. Nosotros consideraremos aquí el diseño de un enfoque de abajo hacia arriba en la construcción de la paz y algunos ejemplos concretos de programas dirigidos a la población de base.

Enfoque de abajo hacia arriba. Uno podría defender que virtualmente todas las recientes transiciones hacia la paz –tales como la de El Salvador y Etiopía, así como anteriormente en Filipinas– fueron provocadas por la presión para el cambio que emergía desde las bases. De hecho, a veces parece que el hastío, y no la transformación planeada e innovadora, es el principal responsable de la terminación de los conflictos.

Un caso concreto de un enfoque de abajo hacia arriba, se vio claramente en Somalia.. La perspectiva de abajo hacia arriba fue articulada primeramente por los miembros somalíes de Ergada –un foro somalí de intelectuales para la paz, creado en 1990– y posteriormente, con más detalle, por grupos internacionales y somalíes convocados por el Instituto de la Vida y la Paz, de Uppsala, Suecia, para asesorar a las Naciones Unidas en su trabajo de conciliación en Somalia entre 1991 y 1993.

Este enfoque estaba arraigado en una valoración de tres rasgos importantes de la situación en Somalia. Primero, desde la caída del presidente Siad Barre en 1991, las infraestructuras formal y política del país se encontraban prácticamente desintegradas. Segundo, en los años posteriores a Barre, el pueblo de Somalia había vuelto a confiar directamente en el clan y el subclan como estructura para la seguridad y la subsistencia. Tercero, los somalíes tienen una historia rica de mecanismos tradicionales para tratar con las disputas entre clanes.

Dado este contexto, los esfuerzos por identificar a los líderes nacionales o convocar las conferencias de paz que confían en los dispositivos diplomáticos comunes, como el reunir a los líderes importantes de la milicia, crearían una estructura superficial incapaz de sostenerse. En cambio, el enfoque más prometedor sería desarrollar un proceso que construyera basado en las tradiciones y cultura de los somalíes.

En resumen, el enfoque de abajo hacia arriba involucró un proceso que se proponía, primero, buscar reuniones y acuerdos para terminar la lucha a través de conferencias de paz locales, reuniendo a subclanes contiguos e interdependientes, guiados por los líderes de cada uno de ellos. Estas conferencias no sólo trataron los problemas más urgentes a nivel local, sino que también sirvieron para responsabilizar a los líderes locales en los pleitos inter-clan, y ayudaron a identificar a las personas que se consideraba justos representantes de las demandas de los clanes. Habiendo logrado este acuerdo inicial, era entonces posible repetir el mismo proceso a un nivel más alto con un conjunto más amplio de clanes. Las características de estos procesos fueron la confianza en los ancianos, las deliberaciones orales prolongadas (que a menudo duraban meses), la creación de un foro o asamblea de ancianos (conocido en algunas partes de la región como el *guurti*), la negociación cuidadosa acerca del acceso a recursos y la compensación por muertes, que restablecerían un equilibrio entre los clanes.

Éstos son parámetros básicos del proceso tal y como se llevó a cabo en Somaliland, situada en la región noroeste del país, que anunció su secesión en 1991. El proceso comenzó con numerosas conferencias locales de paz a lo largo de toda la región y culminó en la Gran Conferencia de Paz de Borama, que reunió a más de 500 líderes. La Gran Conferencia duró más de seis meses y tuvo éxito en el establecimiento de un marco para la paz.

Esfuerzos de paz programática. Otros esfuerzos importantes orientados a promover la construcción de la paz a nivel de las bases hacen pensar en un abanico más amplio de posibilidades. Estos esfuerzos se pueden dividir cronológicamente según si se realizaron antes o después de que una estructura de paz formal se hubiera logrado.

Dos ejemplos de los esfuerzos dirigidos hacia la construcción de la paz a nivel de las bases *antes* de que se establecieran la paz formal y las estructuras electorales, tuvieron lugar en Mozambique donde las iniciativas provinieron del Concilio Cristiano de

Mozambique (CCM) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El programa iniciado por el CCM, “*Preparando a las Personas para la Paz*,” se concibió como una manera de abordar el conflicto y los problemas de la paz en el escenario de Mozambique, con un enfoque específico a niveles provincial y distrital.

El programa del CCM comenzó con un seminario nacional en verano de 1991, que reunió a representantes eclesiásticos de todas las provincias; estos representantes fueron los responsables de llevar a cabo los seminarios a nivel local. En ellos se trataron temas como el de la perspectiva religiosa sobre la guerra y la paz, el papel de la familia y la iglesia en la resolución de conflictos, los problemas de la juventud, los migrantes y su retorno, la reforma agraria, la salud pública, los derechos humanos y el impacto de la violencia y la guerra en los niños. En promedio, cada seminario involucró entre treinta y cincuenta participantes, pastores y laicos, y duró dos semanas. Durante diecisésis meses (hacia el final de los cuales fue firmado el acuerdo de paz nacional), más de setecientas personas participaron en los seminarios, (muchas de ellas se encontraban en los campamentos de refugiados en el vecino Zimbabwe).

El segundo ejemplo en Mozambique fue el proyecto de UNICEF, denominado “el Circo de la Paz”. El objetivo de este proyecto era afrontar creativamente el conflicto, la violencia y la militarización que enfrentaban las comunidades locales, sobre todo la juventud. Como en un circo, el proyecto fue organizado como un espectáculo ambulante que conjuntó el drama y las artes para sus exploraciones sobre la naturaleza de los desafíos de guerra, así como las posibilidades de conciliación y las habilidades para la resolución de conflictos. El espectáculo no sólo cautivó a los espectadores sino también sirvió como una manera pública de lamentarse por las pérdidas que había sufrido el país, como una vía para captar las preocupaciones de las personas, y para preparar el escenario de los cambios y el movimiento hacia la paz.

Lo destacable en los anteriores ejemplos es el esfuerzo por dar una oportunidad a los líderes de las bases, y a otras personas que trabajan por la paz y la resolución de conflictos a nivel de aldeas. Programas como éstos, frecuentemente operan a través de redes existentes, como iglesias o asociaciones de salud. Los programas a nivel de base se caracterizan por sus esfuerzos para enfrentar el enorme trauma que la guerra ha producido, sobre todo entre la juventud. A este nivel, la guerra es vista como un asunto muy urgente, tanto por lo que se refiere a la violencia y el trauma existente, como por el hecho de tener que vivir en estrecha cercanía e interdependencia con aquellos que alguna vez fueron –y aún pueden ser– percibidos como enemigos. Ésta no es una mera cuestión política del nivel más alto; más bien, involucra las relaciones de interdependencia en la vida cotidiana de numerosas personas. De la experiencia personal puedo establecer el hecho de que el proceso de negociación política avanzada, que es llevado a cabo en mesas elegantes de hoteles caros, (mientras que en el lugar de los hechos la situación es muy difícil y compleja), es un proceso más formal y superficial que la experiencia de conciliación donde se reúnen pasados enemigos a nivel de aldeas.

DE LOS PROBLEMAS A LOS SISTEMAS

Habiendo usado un juego de lentes para enfocar a los actores y las actividades apropiadas para la construcción de la paz localizadas a diferentes niveles en una población afectada por el conflicto, podemos ahora emplear un segundo juego para enfocar el componente estructural de un marco analítico para la transformación del conflicto. Al hacerlo, necesitamos tener en cuenta tanto los "micro-problemas" inmediatos

en el conflicto, como las preocupaciones más amplias y sistémicas. El trabajo de Maire Dugan, (investigadora sobre asuntos de paz y trabajo teórico), nos es muy útil a este respecto. Dugan ha desarrollado lo que ella llama un "paradigma anidado", debido a que considera tanto los aspectos más estrechos como los más amplios sobre resolución de conflictos y construcción de la paz.

Según Dugan, este paradigma se desarrolló en un esfuerzo por explicar cómo el enfoque de un practicante de la resolución de conflictos en una situación dada, difiere del de un investigador de paz. Ella tomó como ejemplo práctico un conflicto violento que había surgido en una escuela local entre afroamericanos y pandillas de jóvenes blancos.

Ella supuso que un practicante de resolución de conflictos, como mediador, vería esto como un problema en disputa, un caso que debía ser analizado y resuelto entre los muchachos que habían estado riñendo. Entonces la respuesta a este asunto sería resolver el problema que desató la pelea.

Más aún, sugirió que en algunos casos, dependiendo del modelo práctico que usaron, el mediador podría ver esto no sólo como un problema particular a resolverse, sino también como una relación que debe orientarse. En este caso, el problema se insertaría dentro de una relación que necesitó ser reconciliada. Aquí, el practicante podría incorporar, por ejemplo, el principio de la reducción de prejuicios o el trabajo del conocimiento de los recelos con los muchachos con el objeto de aumentar la comprensión entre ellos y promover la conciliación en un sentido más profundo. El problema, en este caso, se definiría como una relación rota que necesitó ser restaurada como parte de la solución. El investigador de paz, por otra parte, podría ver los pleitos escolares dentro del contexto de una sociedad basada en la desigualdad racial y la falta de equidad económica. En otras palabras, el forcejeo de los muchachos podría verse como sintomático de estructuras sociales y sistemas más amplios. El problema podría definirse entonces como racismo. La solución, según el investigador de la paz, sería cambiar la sociedad y las estructuras sociales que crean y perpetúan el racismo.

En el enfoque de resolución de conflictos, los esfuerzos del practicante serían probablemente encaminados a desactivar las tensiones *cara-a-cara* más inmediatas, y en algunos casos también las relaciones rotas resultarían reparadas. Este enfoque, sin embargo, serviría poco para reajustar las faltas de equidad en el sistema más amplio que está a la raíz de las tensiones raciales. El enfoque de la investigación de paz, por otro lado, motivaría a etiquetar el problema como racismo, lo que ayudaría a poner más atención sobre las cuestiones estructurales y sistémicas más profundas. Pero esta regla ofrecería pocas herramientas para enfrentar la crisis inmediata y los problemas de relación.

Por consiguiente, Dugan agrega un tercer nivel intermedio: *el subsistema*. Aquí, el enfoque estaría puesto en el sistema inmediato dentro del cual se encuentran los muchachos, en este caso la escuela. A este nivel, podría diseñarse una estrategia de construcción de paz para orientar tanto las preocupaciones sistémicas como los asuntos conflictivos y relacionales. Podría implicar el desarrollo de un programa escolar amplio que orientara el problema social del racismo en el contexto de las relaciones en ese subsistema. La escuela por ejemplo, podría introducir en su plan de estudios un curso obligatorio sobre la diversidad y las relaciones entre razas, o podría organizar un programa semanal de capacitación sobre la reducción de prejuicios entre los estudiantes

y maestros. Mediante tales métodos, la escuela podría sacar a flote y orientar el racismo sistémico, mientras se compromete en actividades programáticas concretas para enfrentar el problema inmediato de la violencia entre pandillas y la necesidad de reconciliar a los dos grupos de muchachos. El subsistema, en otros términos, es una actividad de rango medio que conecta los demás niveles dentro del sistema.

Podemos ver el valor del *paradigma anidado* aplicándolo en una área específica de preocupación dentro de una situación de conflicto prolongado: el reto de enfrentar pandillas móviles de jóvenes armados en las calles de Mogadishu, un problema que asombra a la gente de dentro y fuera de Somalia. A nivel de "sistema" esta era una cuestión a enfrentar a través del desarme y la desmovilización. Una respuesta inmediata a nivel "problema", podría haber sido ofrecer a los jóvenes dinero por sus armas. Sin embargo, un análisis más profundo revelaría que semejante respuesta sería superficial, que uno podría empeorar la situación en extremo si la disponibilidad de armas y las razones socio-económicas por las que los jóvenes estaban armados eran soslayadas.

Esta es precisamente la perspectiva alcanzada por la investigación inicial en el fenómeno de las pandillas armadas en Mogadishu. Allí se descubrió que las personas, incluyendo a la juventud, portaban armas por diferentes razones. Algunos lo hicieron para apoyar los objetivos políticos de un movimiento en particular. Muchos otros portaban armas para protegerse ellos mismos y a sus familias. Para otros, el arma era mucho más análoga a un trabajo que a un artículo o posesión. Significó empleo a través de la oferta de protección, o sirvió para apropiarse por la fuerza de recursos escasos, para revenderlos posteriormente. Más aún, a nivel socio-psicológico el arma ayuda a establecer y mantener el estatus social, cosa que no se lograba con un buen empleo. Cuando el porte de armas se observó en un contexto sistémico más amplio, el ofrecimiento de dinero por las armas era comparable a ofrecer dinero efectivo por el trabajo de una persona.

Las perspectivas "sistema" y "problema" plantearon preguntas legítimas pero diferentes. Por una parte, ¿cómo debe uno manejar los profundos problemas del largo plazo, al limitar la disponibilidad de armas y aumentar la seguridad y la estabilidad de la escena? Por otra, ¿cómo enfrentar el reto inmediato de proveer una alternativa equivalente en términos socioeconómicos, al estatus y beneficios producidos por las armas? ¿Puede un subsistema, en el enfoque de relación, tender un puente que enlace las preocupaciones estructurales más amplias con las necesidades locales más inmediatas?

Tal enfoque se propuso por parte de Ergada y los grupos de trabajo del Instituto para la Paz y la Vida. Como propuesta –de la cual algunos aspectos fueron explorados por las Naciones Unidas en Somalia– se sugirió la creación de un centro piloto de capacitación. Se ofrecería capacitación en varias áreas del conocimiento, en el transcurso de un año, a los jóvenes de las pandillas de Mogadishu, a cambio de que depusieran sus armas. Al finalizar dicho período recibirían las herramientas necesarias para realizar su comercio y contratos de empleo para el siguiente año. En términos socioeconómicos, el plan ofrecía un paquete de empleo similar al que las armas les brindaban. Más aún, el contexto de la capacitación fue diseñado de tal manera que también diera a los participantes una oportunidad de afrontar el trauma causado por la guerra, de interactuar con sus contrapartes de otros grupos militares en un ambiente estructurado para recibir alfabetización, (el sistema educativo había sido totalmente interrumpido durante el conflicto). En poco tiempo, el proceso crearía una oportunidad para la transformación

social y económica.

El *paradigma anidado* no toma en cuenta la necesidad de mirar consistentemente hacia un contexto más amplio de los problemas sistémicos. Sin embargo, esta situación sugiere que a nivel de subsistema podemos experimentar con diversas acciones que prometen conectar los asuntos "sistémicos" con los "problemas".

A nivel macrosistémico sin embargo, necesitamos crear proyectos novedosos que afronten con seriedad la mayor parte de los retos que van más allá del objetivo de cualquier conflicto interno armado. Me parece que esto se puede dirigir hacia la producción y disponibilidad de armas, la dificultad de crear embargos de armas que funcionen, y la confianza en que la militarización imparte seguridad. Al enfrentar estos desafíos, la idea de experimentar en el rango medio o subsistema, ofrece alguna guía e inspiración.

Por ejemplo, necesitamos acciones tendientes al control de transferencia de armas, a través del cual los países afectados por conflictos internos puedan manejar el problema del armamento en su región. Adicionalmente, se pueden crear equipos de desarme compuestos por especialistas, con una variedad de perspectivas que puedan generar propuestas específicas para el control de armas o proyectos de desmovilización en una región determinada. En este sentido, un ejemplo lo constituye el Grupo de Deposición de Armas creado en 1993 por agencias y grupos que trabajan en el cono africano. Su objetivo es aportar experiencias, investigación, ideas y apoyo para el desarme, control de armamento y problemas de desmovilización en la región. Entre sus miembros —derivados de las Naciones Unidas, ONG's y centros de enseñanza— cuentan con especialistas en control de armamento, negociación de paz, resolución de conflictos y ayuda humanitaria y desarrollo. El grupo ha establecido una agenda de investigación, ha impartido consultoría y trabajos de evaluación para agencias operativas y está involucrado en la procuración regional sobre control de armas.

CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha subrayado una serie de conceptos clave, en la parte estructural, acerca del establecimiento de un marco general de construcción de la paz. Hemos sugerido la necesidad de contar con dos juegos de lentes básicos. Un juego se usa para ver la situación general en términos de los actores preocupados por la construcción de la paz en la población afectada, y los tipos de recursos y actividades disponibles en cada nivel. El segundo juego provee los medios para observar tanto los problemas inmediatos en el conflicto, como las preocupaciones sistémicas más amplias. Estos enfoques conceptuales tienen importantes características comunes.

Primero, ambos enfoques sugieren que ese marco analítico, amplio e integrador, no es meramente instructivo; sin embargo, es imperativo afrontar las necesidades actuales de la construcción de la paz. Los procesos de paz construidos en sociedades profundamente divididas y situaciones de conflicto interno armado requieren de un marco de referencia operativo que tome en cuenta la legitimidad, la singularidad y la interdependencia de las necesidades y recursos de los niveles bajo, medio y alto. Lo mismo para afrontar problemas específicos y preocupaciones sistémicas más amplias dentro de un conflicto. Más específicamente, un enfoque integrador y amplio apunta hacia la necesidad funcional de reconocimiento, inclusión y coordinación a través de todos los niveles y actividades.

Segundo, en ambos enfoques conceptuales, el nivel con el mayor potencial para el establecimiento de una infraestructura que pueda sustentar los procesos de paz a largo plazo, parece ser el rango medio. La verdadera naturaleza de los largos conflictos internos contemporáneos, sugiere la necesidad de teorías y enfoques que apunten al rango medio. A pesar de que tales enfoques se basan en análisis sistémicos profundos, también rinden iniciativas prácticas para resolver problemas inmediatos, y son capaces de proveer valiosos recursos humanos, que reciben y aportan los máximos beneficios institucionales y culturales, además de redes informales que cruzan las líneas del conflicto y conectan los niveles de acciones de paz en la población. Estas cualidades dan a los actores de rango medio y de subsistema el gran potencial para servir como fuente de acciones prácticas e inmediatas, y sustentar la transformación de largo plazo en el escenario.