



3

De la guerra a la paz: los desafíos para la sociedad civil

Manuela Mesa*

Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz
mmesa@ceipaz.org

ÍNDICE

Introducción

Restablecer los lazos rotos en la sociedad
para construir la paz

Mujeres y construcción de paz

El papel de la sociedad civil en la
construcción del Estado

Sociedad civil y reconciliación

Consideraciones finales

Introducción

En la mayoría de los conflictos armados actuales la principal víctima es la población civil. Esto se explica por los cambios que se han producido en la naturaleza de los conflictos armados, en su fisonomía y en sus dinámicas con el fin de la guerra fría. La desaparición de los condicionamientos que imponía el orden bipolar y las luchas de liberación nacional del periodo de descolonización han dado paso a las llamadas «nuevas guerras». Se ha pasado de conflictos interestatales, que se producen entre los Estados, a conflictos internos que se producen dentro de los propios países, que ya no se libran entre grandes ejércitos; en ellos intervienen múltiples actores arma-

* Manuela Mesa Peinado es directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, especialista en conflictos, desarrollo y educación. Dirige el anuario sobre paz y conflictos, que el último año lleva por título *Escenario de crisis. Fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Es miembro del Comité Internacional de la red internacional Global Action to Prevent War y del grupo de expertos sobre Peace Index.

dos y más del 90% de las víctimas son civiles. Han proliferado, así, fuerzas irregulares y milicias de todo tipo, que están sometidas al mando de los «señores de la guerra», para los que la guerra se ha convertido en una actividad económica y en un fin en sí misma. La población civil se encuentra atrapada entre los diversos frentes. Con frecuencia es utilizada como botín de guerra por una de las partes, o bien es el blanco de estrategias diseñadas para aterrorizarla. Esto tiene como consecuencia reclutamientos forzados entre menores, muertes ejemplarizantes muy violentas para enviar señales al enemigo, el uso de la tortura, mutilaciones y acciones sádicas. Resultan particularmente alarmantes la violaciones masivas de mujeres, como las que se produjeron en la ex Yugoslavia o en la República Democrática del Congo, entre otros países. Esta situación ha llevado, entre otras iniciativas, a que Naciones Unidas, en la Resolución 1820, aprobada en junio de 2008, considere la violencia sexual contra las mujeres como crimen de guerra y crimen de lesa humanidad, y por tanto estos actos quedan excluidos de posibles amnistías que se produzcan en los procesos de paz.

Estas «nuevas guerras», en palabras de Mary Kaldor, tienen un fuerte impacto social y dejan sociedades rotas y desestructuradas, marcadas por una cultura de la violencia¹. Las características de estas guerras han sido descritas ampliamente por autores como Mary Kaldor, Mark Duffield, Herfried

1 Más información sobre las nuevas guerras en: FISAS, V. (2008): *Anuario de procesos de paz*, Barcelona, Escola de Cultura de Pau, Icaria. KALDOR, M. (2001): *Las nuevas guerras*, Barcelona, Tusquets. DUFFIELD, M. (2004): *Las nuevas guerras en el mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid, Catarata. MÜNKLER, H. (2005): *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI de España Editores.

Münkler, Vicent Fisas, entre otros, y todos ellos coinciden en el fuerte impacto que tienen sobre la sociedad civil. La guerra provoca no sólo un número muy elevado de víctimas, sino también un número importante de refugiados y desplazados internos, que en algunos países, como Sudán, alcanza la cifra de 5,8 millones de personas, o entre los 2 y 4 millones en Colombia². Además, la cultura de la violencia desarrollada durante años de guerra penetra en la vida política, social y cultural, y se convertirá en un obstáculo permanente para la construcción de la paz.

Restablecer los lazos rotos en la sociedad para construir la paz

¿Cómo restablecer los lazos rotos y reconstituir el tejido asociativo para hacer frente a las dificultades y los obstáculos que se presentan del paso de la guerra a la paz? En primer lugar, con una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de negociación y en los procesos de paz. Según la Escola de Cultura de Pau, el 92% de los conflictos armados en los últimos 15 años han finalizado a partir de la negociación. Sin embargo, estas negociaciones se producen principalmente entre los actores armados con la presencia o intervención de un gobierno u organización que actúa como mediador, y con frecuencia los actores de la sociedad civil son excluidos del proceso. En algunos casos las organizaciones de la sociedad civil han podido enviar a representantes, como ocurrió en las negociaciones de Liberia en 1996. En otros se han organizado foros oficiales paralelos de la sociedad civil que se ocupan de elaborar recomendaciones a la mesa de negociaciones, como ocurrió en el caso de Guatemala, con la Asamblea de la Sociedad Civil, en Filipinas, con

2 FISAS, V. (2008): *op. cit.*, p. 8.

la Comisión de Unificación Nacional, o en Irlanda del Norte, con la Comisión Opsahl. Además, la sociedad civil puede ejercer presión sobre los grupos armados cuando deciden romper las negociaciones, exigiéndoles la vuelta a la mesa de negociaciones y que alcancen un acuerdo. Esto ocurrió en el caso de Sudáfrica, en el que no fueron sólo las sanciones, la presión internacional y el fuerte liderazgo lo que permitió poner fin al *apartheid* en Sudáfrica, sino también la actividad de cientos de organizaciones de la sociedad civil lo que permitió una transición pacífica a la democracia. Una situación similar se produjo en el caso de Irlanda del Norte.

La presión política de la sociedad civil es un factor de cambio político, como lo mostró el estudio realizado por Kartnycky y Ackerman en 2005³. El estudio plantea que el 70% de las transiciones democráticas de los últimos 40 años han sido llevadas a cabo por movimientos de la sociedad civil que han realizado acciones desde la base (*bottom-up approaches*) y que las iniciativas de los sectores vinculados por las élites han tenido escasa relevancia en este proceso. Esto no es casual, dado que las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por su gran habilidad y capacidad para responder de forma rápida a las condiciones cambiantes de las situaciones de conflicto. Y su amplio conocimiento de las sociedades en las que trabajan les posibilita diseñar programas ajustados a las necesidades y actuar en función de las prioridades de las situaciones cambiantes en el conflicto. Además, su acceso a múltiples fuentes de poder no tradicionales les permite atraer recursos para apoyar iniciativas de construcción de

3 KARATNYCKY, A., y ACKERMAN P. (2005): «How Freedom is Won. From Civic Resistance to Durable Democracy», *Internacional Journal of Not-for Profit Law* 7 (3), en http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss3/special_3htm.

paz que no son accesibles para las organizaciones oficiales⁴.

Otro elemento que se debe tener en cuenta es la presencia de las mujeres en los procesos de negociación. La escasa participación de las mujeres en los procesos de negociación contrasta con el papel que juegan en los procesos de construcción de la paz, participando activamente en iniciativas de rehabilitación posbélica, promoviendo la cultura de paz y la reconciliación y jugando un papel clave en el sostenimiento de la vida en general.

En segundo lugar, sería preciso reconocer el papel de la sociedad civil en los procesos de rehabilitación posbélica. El fin de la guerra no supone que el sufrimiento de la sociedad civil, las divisiones internas y el conflicto terminen. La mayoría de los países en situación posbélica mantienen sus divisiones étnicas, políticas o religiosas⁵. Además, las causas socioeconómicas y políticas que originaron el estallido de la guerra no sólo no se resuelven durante la confrontación armada, sino que con frecuencia se agudizan. La guerra genera nuevos problemas relacionados con la destrucción de infraestructuras, desplazamientos de población, parálisis de la economía y daños psicosociales en la población afectada por la violencia, entre otros. De ahí que sea sumamente importante difundir y construir una nueva cultura de paz que se sustente en los valores de la empatía, la equidad, la justicia, la cooperación en la vida política, social, económica y cultural. Todo esto ha de construirse a partir de

4 ALL, P. R. (2004): «Non-governmental Organizations and Conflict Prevention: Roles, Capabilities, Limitations», en CARMENT, D., y SCHNABEL, A. (2004), *Conflict Prevention, from Rhetoric to Reality: Opportunities and Innovation*, Vol. 2, Maryland, Lexington, Booksp., 192.

5 PRENDERGAST, J., y PLUMB, E. (2002): «Building Local Capacity: From Implementation to Peace Building», en *Ending Civil Wars. The implementation of Peace Agreement*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publisher, p. 327.

las estructuras de reconciliación, del fomento de las iniciativas ciudadanas, de actividades en la escuelas, entre otras acciones.

La desmovilización y reinserción de los actores armados es motivo de problemas importantes, porque implica la distribución de tierras, la asistencia sanitaria, la concesión de créditos y toda una serie de medidas que faciliten la reinserción. Esto supone que, en ocasiones, estos actores armados sean percibidos como beneficiarios de una serie de recursos y beneficios que la propia sociedad no tiene.

En este contexto, las ONG y los diversos actores que participan en los procesos de rehabilitación posbélica (Naciones Unidas, organizaciones regionales, instituciones financieras, gobiernos, agencias de desarrollo) pueden promover acciones que se orienten hacia el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones locales para hacer frente a las consecuencias del conflicto y promover aquellas «capacidades para la paz», en palabras de Mary B. Anderson⁶, que favorecen el diálogo y la negociación, que vinculan a las personas entre sí, y debilitan las dinámicas que empujan a una sociedad a dividirse y enfrentarse consigo misma en una sangrienta confrontación armada. Las organizaciones de la sociedad civil pueden favorecer los vínculos intercomunales iniciando el diálogo e involucrando a sectores sociales que no han participado en el proceso de paz. Por tanto, como ha señalado Pouligny (2005), conocer cómo se construyen los vínculos y puentes de comunicación entre comunidades y grupos y utilizarlos de la manera más adecuada es clave para el éxito en los procesos de rehabilitación posbélica.

En tercer lugar, es preciso tener en cuenta que cada contexto es diferente y bajo el concepto de

sociedad civil se incluyen un conjunto de organizaciones, entidades, grupos que trabajan a nivel local y global y cuya composición varía de un país a otro, con estructuras, presupuestos, formas organizativas y misiones distintas. Su característica principal es que actúan de forma independiente al Estado. Pueden ser grupos religiosos, estudiantes, sindicatos, ONG, grupos de mujeres, organizaciones vecinales, entre otros⁷.

Esta diversidad de actores que integran la sociedad civil puede favorecer las condiciones para la paz o ser factores de tensión y violencia. Los intelectuales, las autoridades tradicionales y los líderes religiosos pueden ser fundamentales en la movilización y en la escalada de la guerra proporcionando los argumentos y la justificación moral para el uso de la violencia; o bien, por el contrario, pueden promover métodos pacíficos de resolución de los conflictos. Como muestra Barnes⁸, en algunos contextos pueden aparecer profundas divisiones dentro de la sociedad, que son el reflejo de las organizaciones civiles polarizadas. Algunas organizaciones civiles promueven causas que son incompatibles con las normas y principios internacionales, o se basan en ideologías excluyentes, que impulsan el odio, la violencia y la opresión. Pero, las organizaciones de la sociedad civil también pueden promover capacidades para la paz, y canalizar los conflictos y las tensiones a partir de la negociación y de mecanismos no violentos de resolución de las incompatibilidades y diferencias. Pueden ser muy efectivas en la prevención de conflictos, impulsando iniciativas de alerta temprana que impidan el aumento de la

tensión entre las partes enfrentadas, estableciendo canales de comunicación, creando espacios de encuentro y elaborando métodos propios para la resolución del conflicto.

Todo ello implica que las organizaciones sociales comprometidas con la paz deben ser apoyadas e impulsadas por parte de la comunidad de los donantes y por los diversos actores que intervienen en el proceso de rehabilitación posbélica. Se trata de promover procesos de empoderamiento (*empowerment*), entendido como el proceso por el que las personas, las organizaciones y los grupos que carecen de poder toman conciencia de las dinámicas de poder que afectan a su contexto vital; obtienen recursos y desarrollan las habilidades y la capacidad para ganar un grado de control razonable sobre sus vidas; ejercitan ese control sin limitar los derechos de otras personas, y apoyan el empoderamiento de otras personas de la comunidad⁹. Este enfoque plantea que en las situaciones de rehabilitación posbélica el proceso de empoderamiento evita que las personas y las comunidades afectadas sean tratadas como receptores pasivos, dependientes y desesperanzados. La participación es un componente esencial del proceso de desarrollo de capacidades, dado que desde el primer momento la población se apropia de las acciones y estas no son percibidas como algo ajeno a su realidad o a sus intereses. Algunas propuestas para fortalecer y empoderar a la sociedad civil a partir de sus actores locales en el paso de la guerra a la paz son:

- Consulta pública: la población es consultada sobre cuestiones que los actores externos han percibido como problemáticas.
- Participación: se anima a la gente a comprometerse con la consecución de los objetivos de los proyectos de rehabilitación posbélica, y se le involucra en el diseño, ejecución y evaluación.
- Movilización: las comunidades locales toman la iniciativa de forma independiente y los actores externos respaldan el proceso.

Para ello es necesario un gran conocimiento de la realidad local y de las dinámicas sociales que configuran las relaciones en la comunidad. Esto plantea un extraordinario reto a los donantes, porque con frecuencia su acción está condicionada por las vicisitudes políticas, por calendarios e instrumentos que no siempre se adecuan a la realidad local y a la complejidad que se presenta en algunos países. Con frecuencia, una vez que se han firmado los acuerdos de paz, los donantes priorizan la financiación para la creación de las instituciones democráticas o desplazan su acción hacia otros países en conflicto. A veces estas políticas de los donantes van en detrimento de las actividades que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil, que ven cómo de forma abrupta se reducen sus fuentes de financiación, o bien se ven expuestas a acciones a corto plazo que tienen que mostrar resultados cuantificables o a agendas impuestas que están muy alejadas de las necesidades de la población.

Además, en los contextos de posguerra las organizaciones de la sociedad civil reorientan su trabajo, que pasa de las acciones dirigidas a combatir los efectos de la guerra y a acciones ligadas al desarrollo y a la construcción de la paz. Muchas organizaciones centran su atención en el funcionamiento de las nuevas instituciones creadas (parlamento, policías, jueces) y actúan como actores intermedios entre el Estado y la sociedad en general, de-

⁶ ANDERSON, M. (1999): *Do not harm*, Londres, Lynne Rienner Publisher.

⁷ DUDOUET, V. (2007): *Surviving the Peace. Challenges of war to peace transitions for civil society organisations*, Berlin, Berghof Report n.º 16, en www.berghof-center.org.

⁸ BARNES, C. (2006): «Tejiendo redes: los roles de la sociedad civil en su trabajo en el conflicto y la construcción de la paz», en MESA, M. (coord.), *La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz*, Documentación Social, n.º 142, Madrid, Cáritas Española.

⁹ ROWLANDS, J. (1998): «El empoderamiento a examen», en ANDERSON, M. B. (ed.), *Desarrollo y diversidad social*, Madrid, Oxfam Gran Bretaña/CIP/Intermón.

sarrollando algunas acciones o programas. Aunque estas iniciativas son muy importantes tanto para el fortalecimiento del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil, cuando el vínculo es muy estrecho se corre el riesgo de que pierdan su independencia y que mantengan su voz crítica cuando sea necesario. Esto ocurrió en Sudáfrica durante un periodo, cuando, después de una década de colaboración entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, las acciones de incidencia y presión política prácticamente desaparecieron.

La diversidad de situaciones y de grupos que se incluyen bajo el concepto de sociedad civil hace necesario que se defina con claridad qué papel puede jugar la sociedad civil en cada contexto y que se pongan en práctica programas de prevención de conflictos y de rehabilitación posbélica que tengan en cuenta estas diferencias. No será lo mismo promover una mayor participación de las mujeres en la construcción de la paz en Afganistán que en Colombia, y por tanto los programas y los instrumentos que se utilicen deberán estar adaptados a las distintas realidades.

En el caso de Afganistán, con una sociedad eminentemente rural, integrada por múltiples etnias, los ulema son los líderes tribales, y los líderes religiosos los que tienen un papel dominante en las zonas rurales, y por tanto los que juegan un papel clave tanto para hacer la paz como para hacer la guerra. La participación de la mujer en este contexto tiene muchos límites y es un proceso lento y muy complejo. Esta población rural coexiste con una población urbana, educada, que vive en Kabul y que ha logrado ciertas cuotas de poder. Sin embargo, esta realidad no ha sido entendida, ni tenida en cuenta, y se han priorizado las acciones militares sobre los programas con la sociedad civil. Los resultados han sido muy escasos. En otros contextos de guerra, como es el caso de Sudán, la complejidad es inmensa. Se trata de un país integrado por más de 600 grupos tribales en el que la lucha

por el poder y el control de los recursos con la implicación de países que tienen intereses en la región es fuente de violencia y guerra y está causando un número elevado de víctimas. En este contexto resulta muy difícil desarrollar programas con la sociedad civil, incluso se cuestiona el hecho de que exista una sociedad civil propiamente dicha. En el caso de Colombia, la realidad es completamente distinta. Con un nutrido número de organizaciones de derechos humanos, organizaciones de desarrollo y grupos de mujeres que trabajan activamente por la paz y la multitud de iniciativas y programas que se llevan a cabo, la dificultad reside en la elaboración de una agenda conjunta que permita el fin de la violencia, incluya la diversidad y permita la complementariedad de las propuestas existentes.

Cabe delimitar entonces qué papel puede jugar la sociedad civil en distintos contextos, siendo tan heterogénea y diversa y con un ámbito de acción que es a la vez local y global¹⁰. En este artículo nos vamos a centrar en el papel de las mujeres en la construcción de la paz, en los procesos de construcción del Estado y en la reconciliación posbélica.

Mujeres y construcción de paz

Dentro de las organizaciones de la sociedad civil es importante destacar el papel de las mujeres en la construcción de la paz. Aunque ha habido importantes avances en el reconocimiento del papel que han jugado las mujeres en la construcción de la paz, todavía existen carencias en la aplicación de los principios y recomendaciones y en la inclu-

¹⁰ ALL, P. R. (2004): «Non-governmental Organizations and Conflict Prevention: Roles, Capabilities, Limitations», en CARMENT, D., y SCHNABEL, A. (2004): *Conflict Prevention, from Rhetoric to Reality: Opportunities and Innovation*, vol. 2, Maryland, Lexington Books.

sión de las mujeres en los procesos de negociación y rehabilitación posbélica.

En 1995, la Plataforma de Acción de Beijing hacía un llamamiento para una mayor participación de las mujeres en la resolución de conflictos y en los niveles de decisión. Posteriormente, en octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Resolución 1325, sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz¹¹. La Resolución plantea entre otras cuestiones:

1. El aumento de la representación y participación de las mujeres, en todos los niveles y fases de los procesos de paz.
2. La promoción de la formación en la perspectiva de género de los actores involucrados en los procesos de paz y también el sistema de la ONU (petición a los gobiernos para que establezcan líneas rectoras, planes y fondos específicos).
3. Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz.
4. La inclusión de la perspectiva de género en las distintas misiones del Consejo de Seguridad, en todas las fases de los procesos de construcción de la paz, en el contenido de los acuerdos, en los procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), entre otros.
5. La puesta en práctica de medidas específicas de protección de las mujeres y niñas, en cumplimiento y defensa de las leyes y acuerdos internacionales al respecto. Esta ha sido complementada con la Resolución 1820, aprobada el 18 de

junio de 2008, que condena toda forma de violencia sexual cometida contra los civiles en los conflictos armados, en particular contra las mujeres y los niños, y los considera como crimen de guerra. Como afirma Carmen Magallón:

Lo más novedoso de esta resolución es que, aunque permanece el llamamiento a la protección y conceptualización de las mujeres como grupo vulnerable, la noción de víctimas coexiste con el derecho de las mujeres a ser reconocidas como sujetos con voz y agenda propias. Es precisamente este reconocimiento «como agentes activos» necesario en la toma de decisiones lo que supone en sí una reafirmación del derecho a la igualdad¹² [...]»

La Resolución 1325 se ha convertido en un documento de referencia para las organizaciones de mujeres en muchos países afectados por conflictos armados, que la han utilizado para exigir a sus gobiernos y a la comunidad internacional que sean tenidas en cuenta las necesidades de las mujeres en los espacios de negociación. Sin embargo, estos avances en el ámbito formal no se han traducido en avances significativos en el terreno de las acciones concretas. Las mujeres continúan ausentes o con una presencia marginal en los ámbitos de toma de decisiones y en las mesas de negociación de la paz, y su capacidad de incidencia continúa siendo limitada¹³. Aunque las mujeres fueron parte de las negociaciones en Burundi (2000), Afganistán (2001-2002) y en los diálogos de la República Democrática del Congo (2001-2002) y se lograron algunos avances, como el establecimiento de garantías estatutarias de los derechos de las mujeres, un 30% de cuota en el proceso de toma de decisiones,

¹² MAGALLÓN, C. (2008): «Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325», en MESA, M. (ed.), *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Anuario 2008-2009, Barcelona, Icaria Editorial.

¹³ VILLELLAS, M. (2006): *Hallar nuevas palabras, crear nuevos métodos. La participación de las mujeres en los procesos de paz*, Madrid, CIP.

¹¹ El texto completo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU puede consultarse en: www.un.org/spanish/docs/sc00/scrl00.htm

medidas especiales para un retorno seguro y reintegración de las mujeres desplazadas, los derechos de la mujer a la propiedad y la herencia y el fin de la impunidad, entre otras medidas. Sin embargo, las mujeres siguen siendo discriminadas y marginadas en las sociedades posbélicas. Por ejemplo, en Kosovo, a pesar de la introducción de las cuotas de un 30% en las elecciones municipales en octubre 2000, tan sólo un 8,2% fueron mujeres¹⁴. Esta situación se explica por la continuada asimetría de poder en las sociedades posbélicas, marcadas por la tradición patriarcal, las estructuras del Estado y las relaciones Estado-sociedad. Por tanto, la participación de las mujeres en los procesos de paz es un punto de partida, pero no necesariamente supone que se integre la dimensión de género en la construcción de la paz. Para ello es preciso llevar a cabo reformas que promuevan la igualdad dentro de las estructuras de poder. Esto implica evaluar dentro de los procesos de construcción de la paz las implicaciones diferentes para hombres y mujeres que tiene la legislación, los programas y las acciones en todas las áreas y en todos los niveles.

Una experiencia interesante es la que se está produciendo en los campamentos de refugiados saharauis, en los que las mujeres formaron parte del proyecto común, fundando escuelas, guarderías, centros sanitarios en el desierto, lo que se puede considerar un verdadero ejemplo de creatividad humana para sobrevivir, progresar y mantener viva la esperanza. Sin duda alguna, el papel y el estatus de las mujeres saharauis en el ámbito político han experimentado una gran transformación respecto a los que tenían en la sociedad tradicional¹⁵.

¹⁴ NAKAYA, S. (2004): «Women and Gender Equality in Peacebuilding», en KEATING, T., y KNIGHT, A. (2004): *op. cit.*, p.145.

¹⁵ OMAR, S. M., *et al.* (2008): «El papel de la sociedad civil en la construcción de paz en el Sahara Occidental», Barcelona, Icaria/Universidad Jaume I/Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.

Esta experiencia nos muestra cómo los procesos de construcción de la paz ofrecen oportunidades para la transformación social y para la integración de la igualdad de género en el diseño del nuevo Estado y en las estructuras sociales. Sin embargo, por el momento no se está haciendo.

El papel de la sociedad civil en la construcción del Estado

Después de la guerra, los procedimientos institucionales para abordar los problemas sociales y políticos han sido destruidos o son inoperativos porque están afectados por la corrupción, o por otra clase de problemas. Esto hace que uno de los ejes prioritarios de acción en los contextos posbélicos sea la construcción del Estado. Para ello, después de la firma de los acuerdos de paz, la comunidad internacional promueve una secuencia que se repite en la mayoría de los contextos posbélicos: la celebración de elecciones, el establecimiento de un gobierno y la creación de instituciones políticas, jurídicas, educativas y de seguridad que garanticen el funcionamiento del país. Este es un proceso que puede ser una oportunidad para volver a definir las relaciones sociales y políticas, a través de una verdadera «refundación» del Estado y de la sociedad sobre nuevas bases, con el propósito último de «romper definitivamente el ciclo de la violencia» creando un nuevo marco de resolución pacífica de los conflictos¹⁶. Sin embargo, en este proceso de construcción del Estado con frecuencia se ignoran las capacidades políticas y sociales de las instituciones locales. Esto provoca una desconexión persistente entre las comunidades y las instituciones del Estado. Por ejemplo, después de

¹⁶ AGERBACK, L. (2003): «Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto», en COMINS, S. (ed.), *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid, Oxfam/CIP-Intermón.

la firma de los acuerdo de paz en Timor Este, se crearon instituciones centralizadas que ignoraron a las instituciones tradicionales y su potencial contribución a la gobernanza y el orden, marginando la cultura local y las comunidades rurales en general. Una mayor implicación de las instituciones tradicionales que todavía existen y que son fuertes en el plano local podría contribuir a superar los problemas actuales de este país¹⁷.

Además, son las instituciones tradicionales y las autoridades locales las que en las situaciones posbélicas asumen parte del trabajo de atender las necesidades de la sociedad en el nivel local. Por esto, las organizaciones de la sociedad civil deben ser incluidas en la discusión sobre los cambios que se quieren promover y sobre el tipo de Estado que se quiere construir. Esto es fundamental para evitar crear instituciones insostenibles e ineficaces, que sean fuente de conflicto e inestabilidad, por su falta de legitimidad y por no estar basadas en las necesidades locales. Algunos autores plantean que en los procesos de construcción del Estado se debe tener en cuenta¹⁸:

- Que las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local deben ser integradas en el proceso de construcción del Estado a todos los niveles, con el fin de que se apropien de estas estructuras.
- Que se deben incorporar las potencialidades locales en relación con la gobernanza, el sistema de justicia y la satisfacción de las necesidades básicas.

¹⁷ BOEGE, V., *et al.* (2008): *Status Emerging from Hybrid Political Orders-Pacific Experiences*, Brisbane, ACPACS, Occasional Paper.

¹⁸ CHOPRA, J., y HOHE, T. (2004): «Participatory Peacebuilding», en KEATING, T., y KNIGHT, A. (2004): *op. cit.* También BOEGE, V., *et al.*, (2008): *op. cit.*

• Que existen diferentes formas de participación según el tipo de sociedad y su contexto. Incluso cuando hay una ausencia de estructuras gubernamentales que sean identificables, como fue en el caso de Somalia, existen estructuras sociales tradicionales que emergen y que ocupan el espacio que el Estado ha dejado y, por tanto, deben ser tenidas en cuenta.

• Que es preciso una mayor articulación de las ventajas comparativas entre los sistemas autóctonos y los sistemas dominantes.

• Que es esencial conocer el sistema de ideas, valores y tradiciones de la sociedad en su conjunto en el plano local y nacional.

Es precisa una mayor interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Se deben reconocer las capacidades y legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en proveer de seguridad y de otros servicios a las comunidades e integrarlos en los procesos de construcción del orden político. Por ejemplo, la ley y el orden no sólo se proveen a partir de la policía y los jueces, sino también a partir de las leyes comunales. Existe una complementariedad entre ambas que es necesario tener en cuenta, aunque la falta de mecanismos de conexión y diálogo puede resultar un importante obstáculo. Esto puede ser particularmente complejo cuando se produzcan incompatibilidades, pero estas pueden ser superadas si se impulsan procesos de adaptación mutua.

En los procesos de construcción de la paz es preciso diseñar los mecanismos necesarios para apoyar las transformaciones sociales y políticas que sean efectivas y legítimas y que eviten el estallido de la violencia nuevamente. Lo que se puede hacer en cada caso dependerá del contexto y de la capacidad de integrar a la sociedad civil en el proceso de construcción del Estado.

Sociedad civil y reconciliación

La violencia política y militar, las violaciones de los derechos humanos y los desplazamientos forzados de población en los conflictos armados contemporáneos dejan un legado de sufrimiento y odio que es necesario superar. Uno de los efectos más devastadores del conflicto violento es la polarización de las relaciones sociales. Las condiciones de inseguridad contribuyen a la creación de una desconfianza social duradera. Volver a tender puentes de comunicación entre los grupos sociales y promover la participación en la vida política son requisitos esenciales para la reconciliación social. También es necesario dejar atrás la cultura de la violencia y construir una nueva cultura de paz. Ello supone admitir nuevas reglas del juego y aceptar al adversario dentro de esas reglas. Para ello es importante promover la comunicación y cooperación entre los sectores antes enfrentados, creando espacios comunes de encuentro y comunicación.

La experiencia de los procesos de paz contemporáneos revela que el reconocimiento de los daños causados, el arrepentimiento público y, en la medida de lo posible, la justa reparación de los mismos es una condición necesaria para permitir la reconciliación nacional y de esta forma sentar las bases para lograr una paz estable y duradera.

En varios países (Sudáfrica, Ruanda, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina) los acuerdos de paz incluyeron la creación de «Comisiones de la Verdad» que investigaron las violaciones de los derechos humanos perpetradas durante el conflicto. Estas comisiones intentan esclarecer la verdad histórica e identificar a los responsables, individuales y colectivos, de los abusos y atrocidades cometidos sobre la población y sobre los contendientes. El esclarecimiento de los hechos es muy importante porque a menudo las atrocidades cometidas durante la guerra son silenciosas

das y a las víctimas no se les reconoce esa condición. En Guatemala, por ejemplo, ha sido necesario exhumar a las víctimas de las masacres perpetradas por los militares hace más de una década para demostrar que esos hechos ocurrieron, y permitir que las familias y comunidades afectadas puedan celebrar dignamente las honras fúnebres y dejar de considerar a sus familiares y convecinos como «desaparecidos». Para las víctimas es fundamental, para poder superar el trauma, tener una oportunidad para contar su experiencia. En este sentido, las Comisiones de la Verdad son una forma de iniciar el proceso de reconciliación. En algunos países se han establecido mecanismos para compensar a las víctimas y reparar de alguna forma los daños causados.

La justicia transicional ha supuesto también un extraordinario avance en el acceso a la justicia y en las reparaciones legales en las situaciones posbélicas. Se han desarrollado estrategias para juzgar a responsables; se han documentado violaciones de derechos humanos a través de vías no judiciales, y se ha promovido la reforma de las instituciones judiciales y los procesos de reconciliación. Una de las contribuciones más relevantes en este ámbito ha sido la del Centro de Justicia Transicional de Nueva York¹⁹ (ICTJ por sus siglas en inglés), que asiste a países y en sociedades que emergen de regímenes represivos o conflictos armados, así como en democracias consolidadas en las cuales injusticias históricas o abuso sistémico siguen sin resolverse.

¹⁹ El Centro de Justicia Transicional: <http://ictj.com/spanish/>. Otras ONG, como ILA, proporcionan ayuda legal a las víctimas en los Balcanes, a partir del trabajo sobre el terreno con los refugiados y desplazados internos, y ofrecen también capacitación a los abogados locales y redes locales. Women's Link: <http://www.womenslinkworldwide.org/>. Es una organización internacional no gubernamental que trabaja para fomentar el uso del derecho internacional, los tribunales internacionales y el litigio estratégico a favor de los derechos de las mujeres.

Provee de información comparativa, análisis legal y políticas, documentación e investigación estratégica a gobiernos, ONG y otros.

La reconciliación es un proceso a largo plazo en el que la sociedad civil ha llevado a cabo un número importante de iniciativas, como:

- Iniciativas psicosociales para abordar el trauma.
- La organización de talleres basados en la solución de problemas.
- La formación para la gestión y regulación de los conflictos.
- La creación de medios de comunicación para promover la paz.
- La creación de comités por la paz.
- Establecimiento de mecanismos autóctonos para la gestión de los conflictos.

Por último, la principal condición para cualquier iniciativa de reconciliación es la voluntad del nuevo gobierno de abordar las raíces del conflicto, ya que si no existe voluntad política de abordar los errores del pasado, la reconciliación puede convertirse en un derroche de recursos y energías.

También es muy importante que la comunidad de donantes sea capaz de respetar los procesos y los tiempos necesarios en los que se desarrollan la reconciliación y que están marcados por la cultura, la propia estructura de la sociedad y el grado de violencia del conflicto. Estos pueden ser muy distintos de unos contextos a otros, y la creación de instituciones, la celebración de elecciones en un país y la desmovilización de los actores armados no significa que se haya alcanzado la paz. La reconciliación es un proceso a largo plazo, que puede necesitar de décadas para restablecer los lazos rotos. Tal vez el caso de España sea significativo para mostrar que han sido

necesarios casi 70 años para reconocer a las víctimas republicanas de la guerra civil. Y todavía el proceso continúa en la actualidad y no ha estado exento de polémica²⁰.

Consideraciones finales

En este artículo se han abordado los retos que afronta la sociedad civil en el paso de la guerra a la paz. Nos hemos centrado en particular en el papel de las mujeres en la construcción de la paz, como un actor que a menudo es ignorado en los procesos de negociación y de toma de decisiones. Asimismo, hemos abordado la necesidad de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en la construcción del Estado y en la importancia que esta juega en los procesos de reconciliación. La diversidad de situaciones, contextos históricos y redes sociales hace muy difícil contar con un modelo para intervenir en las diferentes fases del conflicto, desde la prevención hasta la rehabilitación posbélica. Tampoco sería deseable, como lo demuestran los diferentes estudios realizados sobre las situaciones en conflicto, dado que es necesario tener en cuenta las especificidades locales, tener un gran conocimiento de la realidad local e identificar a aquellos actores de la sociedad civil que pueden jugar un papel clave en la construcción de la paz. Esta tarea no resulta fácil, pero es hoy más que nunca necesaria.

²⁰ RUGBY, A. (2001): «Spain: Amnesty and Amnesia», en *Justice and Reconciliation*, Londres, Lynne Rienner Publisher, pp. 39-60.
ALTOZANO, M. (2008): «Garzón lanza la mayor investigación sobre los desaparecidos del régimen de Franco», *El País*, 2 de septiembre de 2008. ESPINOSA, F. (2008): «De fosas y desaparecidos», en *El País*, 10 de agosto de 2008.

