

Centro de Documentación Hegoa
Boletín de recursos de información nº50, Mayo 2017

Tema Central:

Construcción de la paz posconflicto: Una introducción crítica a la "paz liberal"

Iker zirion landaluze. Instituto Hegoa UPV/EHU.

Resumen: Este texto analiza la agenda hegemónica de construcción de la paz impulsada desde la década de los noventa por los países dominantes y las Instituciones Financieras Internacionales en los contextos posconflicto. Este modelo es denominado de manera crítica como "paz liberal" porque pretende introducir en esos contextos las principales ideas liberales en lo político y neoliberales en lo económico presentes también en el Norte global. Asimismo examina, por un lado, la creciente importancia de la seguridad y la estabilidad y, por otro, el papel residual de la rehabilitación social y la justicia transicional en esta agenda.

Palabras clave: This text analyzes the hegemonic peacebuilding agenda since the 1990s driven by key countries and international financial institutions in post-conflict contexts. This model is known critically as "liberal peace" because it aims to introduce in these contexts the main liberal political ideas and neo-liberals economical ideas present also in the global North. It also analyses, on the one hand, the growing important of security and stability and, on the other hand, the residual of social rehabilitation and transitional justice in this agenda.

Abstract: construcción de la paz, posconflicto, "paz liberal", seguridad.

Keywords: peacebuilding, post-conflict, "liberal peace", security.

Índice:

1. Promoción de la democratización y la construcción del Estado (Statebuilding)

2. Desarrollo de políticas económicas neoliberales

3. Énfasis en la seguridad y la estabilidad

4. Descuido de las cuestiones de rehabilitación social y justicia transicional

Los conflictos armados remodelan profundamente el Estado y las relaciones entre este y la sociedad. Son escenarios extremadamente destructivos que dejan un legado de pobreza y desigualdad, infraestructuras destruidas, economías arruinadas, instituciones políticas débiles y sociedades fracturadas. Ante esto, los procesos de construcción de la paz que tienen lugar tras el fin del conflicto se dirigen, por un lado, a fomentar la paz entre las partes enfrentadas y, por otro, a paliar las consecuencias negativas que el conflicto haya podido causar.

Tras el fin de la guerra fría, se convirtió en dominante una manera de entender la construcción de la paz que se vio favorecida por el contexto histórico de victoria del modelo occidental-capitalista. Desde posiciones críticas este modelo se ha denominado “paz liberal” porque confía en la institucionalización de los principios liberales para la estabilización y la construcción de la paz. Para ello, promueve las ideas neoliberales de democracia representativa, hegemonía del mercado y resolución de conflictos propias del pensamiento y las políticas de determinados países dominantes y de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aunque este modelo de paz liberal se ha convertido en la fórmula hegemónica de construcción de la paz de las intervenciones en contextos posconflicto, sus debilidades y lagunas son múltiples y ha recibido severas críticas ([Zirion, 2017](#)).

Entre las principales características de este modelo de paz liberal se encuentran las siguientes: promoción de la democratización y la construcción del estado; desarrollo de políticas económicas neoliberales; énfasis en la seguridad y la estabilidad; y, finalmente, descuido de las cuestiones de rehabilitación social y justicia transicional. Análisis a continuación brevemente y de manera crítica cada una de ellas.

Promoción de la democratización y la construcción del Estado (*Statebuilding*)

En el ámbito de la cooperación internacional, la [condicionalidad política](#) formaba parte de la ayuda internacional desde finales de los años ochenta. A través de ella, las IFI (especialmente el Banco Mundial) y las principales agencias bilaterales de los Estados supeditaban la ayuda internacional a que los países del Sur global promoviesen en su territorio la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno.

Convencida de las bondades de la liberalización política para la estabilidad de los contextos posconflicto, esta estrategia fue introducida en la agenda de construcción de la paz y con ella, se han impulsado en estos contextos los procesos electorales libres y universales, el multipartidismo, los límites constitucionales al poder gubernamental y el respeto por los derechos civiles y políticos.

Sin embargo, esta estrategia obvia las dificultades específicas que enfrentan estos contextos posconflicto, en los que el proceso de democratización implica asumir importantes riesgos. Entre ellos, por un lado, que la apertura del espacio político intensifica la competencia entre las partes previamente enfrentadas y que el desigual acceso al poder político es, con frecuencia, una fuente de conflicto. La organización de elecciones, sin rectificar las desigualdades de acceso al poder causadas por la existencia de diferentes recursos o experiencia política entre las partes, puede reforzar divisiones previas o crear otras nuevas. Por otro lado, no se puede identificar la democracia simplemente con la celebración de elecciones o con ciertas reformas constitucionales porque a menudo estas medidas no impiden la reproducción de formas de gobierno autoritarias o las limitaciones de la ciudadanía para disfrutar de sus derechos y libertades. Por tanto, es necesario comprender cada conflicto, sus causas y consecuencias para analizar de qué modo la democratización puede ser o no una solución al mismo.

A partir del 11-S, y con el auge del discurso de los [“Estados fallidos”](#), ha tomado más fuerza el objetivo de crear Estados fuertes en el Sur global. Estos últimos años se ha consolidado la idea que identifica la seguridad, la estabilidad y el desarrollo con la existencia de instituciones gubernamentales capaces, fuertes, legítimas y autónomas. En la práctica esto ha implicado que la construcción del Estado (*Statebuilding*) se haya convertido en una cuestión aún más prioritaria de la agenda de construcción de paz, a pesar de que ambos procesos tienen a *priori* dinámicas y objetivos diferentes y, en ocasiones, incluso contradictorios.

Esta estrategia ha sido criticada por pretender exportar un determinado modelo político (la democracia liberal) y una institución (el Estado moderno occidental) que no tienen por qué ser los más apropiados en contextos posconflicto en otras regiones del planeta. De acuerdo a esta crítica, se trata de una idea etnocéntrica que toma como unidad de medida el Estado occidental para identificar lo que “les falta” a los Estados en otras partes del mundo, y con ello obvia que la formación del Estado puede tener una naturaleza propia en cada contexto posconflicto.

Desarrollo de políticas económicas neoliberales

La visión dominante de la cooperación desde la segunda guerra mundial ha identificado desarrollo con crecimiento económico. En la búsqueda de ese desarrollo económico, las políticas de desarrollo internacional han incidido cada vez más en las políticas económicas internas de los países del Sur global. Para ello han utilizado la [condicionalidad económica](#), esto es, supeditar la concesión de préstamos y ayuda internacional a que estos países realicen reformas de liberalización económica y ajuste estructural similares a los realizados por los Estados del Norte global en el contexto económico neoliberal actual. Entre las medidas propuestas se encuentran las siguientes

- Control de la inflación y de los presupuestos para evitar el déficit financiero, lo que suele implicar la reducción del gasto público.
- Privatización de empresas públicas, especialmente del sector servicios.
- Aumento de las exportaciones y apertura económica a las importaciones e inversiones extranjeras.
- Control de las políticas monetarias y fiscales.

El modelo de construcción de paz liberal dominante desde el final de la guerra fría aplica esta misma lógica a la reconstrucción económica en contextos en los que se ha producido no sólo la destrucción de la política económica preexistente sino también la creación de una nueva a través de la cual los recursos económicos son generados y explotados por los diferentes actores, internos y externos, participantes en su propio beneficio. Los objetivos son que desaparezcan esta “economía política de guerra” y sus dinámicas y que se reconstruya la economía sobre bases liberales.

Sin embargo, esta ortodoxia económica impuesta durante las últimas décadas desde el exterior presenta muchas dudas. Por un lado, exige la extroversión sin protección a economías que han sufrido el impacto del conflicto, que se encuentran debilitadas y en proceso de construcción y que no son capaces de competir en el mercado internacional con las economías occidentales y emergentes. De hecho, la experiencia demuestra que en general no ha conseguido alcanzar los resultados de crecimiento macroeconómico prometidos. Las cifras de inversión extranjera directa y de flujos de capitales se han mantenido muy bajas y tampoco se han logrado ni el desarrollo del sector de las exportaciones ni la diversificación de las estructuras económicas previstas.

Por otro lado, estas políticas económicas ponen de manifiesto claramente también en estos contextos la tensión existente entre el liberalismo, por un lado, y la justicia social, la redistribución y el bienestar social de los sectores pobres y marginados, por otro. No se han enfrentado los problemas de desarrollo fundamentales como la pobreza, la exclusión, la justicia social o la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Muy al contrario, se pueden destacar múltiples consecuencias negativas de estas políticas de ajuste estructural en contextos posconflicto. Entre ellas, la más importante es el grave impacto económico y social de dichas políticas en las poblaciones de esos países.

Esta mayor vulnerabilidad social y económica y el aumento de la desigualdad no favorecen la paz sino que incrementan la inseguridad de las poblaciones y la posibilidad de que surjan nuevos conflictos (Ruíz-Giménez, 2011: 261; Mendia Azkue, 2014: 62). Además, la reducción del papel del Estado que exigen estas medidas ha dañado aún más la capacidad de los Estados en contexto posconflicto para establecer políticas industriales, agrícolas o laborales y para ofrecer servicios y protección social.

Este incremento de la desigualdad derivado de las políticas económicas neoliberales también reproduce la desigualdad entre mujeres y hombres. Por

un lado, la reducción de las políticas de protección social y de los servicios básicos implica una mayor carga de trabajo (que queda generalmente invisibilizada) para las mujeres, quienes se ocupan de las tareas de cuidado y reproducción social. Por otro lado, la privatización de los derechos de propiedad dificulta el acceso de las mujeres a las tierras comunales lo que limita aún más sus posibilidades de sustento. Finalmente, en la medida en que aumenta la desigualdad económica y social, se acentúan las diferencias de poder y acceso a recursos preexistentes y empeora la situación de las personas en mayor situación de vulnerabilidad. Se agudiza, por tanto, la [feminización de la pobreza](#), esto es, aumenta todavía más la elevada proporción de mujeres entre las personas pobres.

Finalmente, la ayuda y los recursos introducidos por la cooperación internacional en los contextos posconflicto tienen también un potencial desestabilizador que debe tenerse en cuenta. Esta ayuda exterior no es neutral y puede exacerbar los conflictos en la medida en que alimenta la percepción de que, por su carácter o su modo de distribución, reproduce o incrementa los agravios entre diferentes grupos de población ([Pérez de Armiño y Zirion, 2010: 9-14](#)).

Énfasis en la seguridad y la estabilidad

Actualmente, la seguridad y la estabilidad tienen una importancia fundamental en el marco de la agenda de paz liberal. Según el concepto dominante de seguridad (de carácter estatocéntrico, militar y masculino), se prioriza una desmilitarización relativa según la cual las fuerzas armadas estatales deben reestructurarse pero mantenerse (para garantizar el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado), y las no estatales deben desaparecer. Estos objetivos se llevan a cabo fundamentalmente a través de dos estrategias: la reforma del sector de la seguridad (RSS) y los [procesos de desarme, desmovilización y reintegración \(DDR\) de ex combatientes](#).

Por un lado, los procesos de RSS proponen la reforma integral de todas las estructuras de seguridad del Estado, entre ellas, los cuerpos militares y policiales, los sistemas judiciales y penitenciarios, los servicios de inteligencia y los servicios de aduanas. Su objetivo es (re)construir la legitimidad, eficacia y eficiencia del Estado sobre el uso de la fuerza. Por otro, los procesos de DDR consisten en la entrega de armas (desarme), la modificación de la condición militar por una civil (desmovilización) y la reintegración económica, política, social y psicológica de las personas ex combatientes en el contexto emergente tras un conflicto armado. RSS y DDR son procesos diferentes pero profundamente interrelacionados y, con frecuencia, el éxito de uno depende del otro, por lo que aunque en la práctica no suela ser así, es recomendable que su implementación sea paralela.

La creciente importancia del vínculo desarrollo-seguridad ([Larenas, 2012](#)) tras el 11-S ha provocado que las cuestiones de seguridad sean todavía más prioritarias en las políticas de construcción de paz en contextos posconflicto. Sin

embargo, los objetivos de esta estrategia internacional de seguridad no son neutrales, ya que van dirigidos principalmente a proteger al propio Norte global y sus intereses, a través del control de la inestabilidad global, de la difusión del liberalismo y de la reducción de la inseguridad del propio Occidente frente al “desorden” en otras partes del mundo. Esto es, la construcción de la paz se convierte en un instrumento de estabilización que busca crear, en el Sur global, Estados estables y seguros con fronteras bien controladas que no amenacen la posición de supremacía del Norte global.

Este carácter estatocéntrico y militar de la seguridad plantea importantes problemas. Por un lado, su énfasis en la seguridad, la estabilidad y la paz negativa (esto es, interpretada simplemente como ausencia de violencia) explican que el modelo de paz liberal dé como resultado, en el mejor de los casos, una paz “virtual” (Mateos, 2011: 79-80), más preocupada por gestionar las amenazas que por atender a las causas de la inseguridad, el subdesarrollo y las desigualdades. Por otro, los estudios críticos de seguridad han mostrado cómo las personas pueden sentirse cada vez más inseguras incluso cuando sus Estados se vuelven más “seguros”. Esto sucede, por ejemplo, con las mujeres, que enfrentan en los contextos posconflicto índices de violencia similares o incluso superiores a los del conflicto armado. Más aún, no es infrecuente que sean las fuerzas armadas gubernamentales las principales violadoras de derechos humanos contra su propia ciudadanía.

Descuido de las cuestiones de rehabilitación social y justicia transicional

Las actividades posconflicto se concentran en la (re)construcción de infraestructuras políticas, económicas y físicas y tienden a olvidar que los conflictos armados destruyen no sólo edificios y cuerpos sino también confianza y lazos sociales ([Pouligny, 2005: 496](#)). El modo en que se reconocen y corrigen las desigualdades y se imparte justicia, y también el modo en que esto se visibiliza es fundamental para una verdadera reconciliación que permita la reconstrucción social y una paz duradera.

En los contextos posconflicto pueden existir profundas divisiones en la población basadas en variables como raza, religión, etnia, nación, clase o género. Asimismo, con frecuencia, los grupos de población que más han sufrido las consecuencias del conflicto armado son aquellos que son excluidos o marginalizados tras el fin del conflicto armado. Es más, en algunas situaciones, la paz ha premiado a quienes participaron en el conflicto (excombatientes) y/o manejaron la economía política que lo perpetuó (elites político-económicas) en detrimento de la población civil, en general, y de las mujeres en particular. Por ello es tan importante un análisis interseccional de las relaciones de poder – entre ellas, las de género– y de los agravios existentes con el objetivo de favorecer la rehabilitación social y evitar la existencia de “ganadores” y “perdedores” en el contexto posconflicto.

La rehabilitación social incluye diferentes actividades, entre otras, de acuerdo a Irantzu Mendia Azkue (2014: 63), las siguientes:

- El apoyo al retorno, reasentamiento y reintegración de población refugiada o desplazada internamente.
- La reconstrucción del tejido social y la recuperación psicológica de las personas y las comunidades traumatizadas por la violencia;
- Las medidas de reconciliación y justicia transicional.

El término [justicia transicional](#) hace referencia a “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”. No se trata sólo de mirar al pasado sino también de construir el futuro y prevenir la no repetición de dichos abusos.

No existen fórmulas universales y, en cada contexto posconflicto, los gobiernos deben decidir los instrumentos de justicia transicional más apropiados atendiendo a sus propios factores políticos, jurídicos, históricos, sociales y económicos. Entre estos instrumentos se encuentran:

- Los procesos judiciales, ya sean nacionales, internacionales (Corte Penal Internacional o Tribunales *ad hoc*) o mixtos-híbridos (en los que se aplica derecho nacional e internacional).
- La búsqueda de la verdad, por ejemplo, a través de comisiones de la verdad.
- La [reparación a las víctimas](#).
- Las reformas institucionales como, por ejemplo, la inhabilitación de miembros de la administración o de las fuerzas de seguridad del Estado, o la creación de legislación u organismos específicos sobre esta cuestión.

En la literatura y la práctica ha sido recurrente el debate sobre la relación entre paz y justicia en los contextos posconflicto. Por un lado, están quienes priorizan la justicia y argumentan que la rendición de cuentas legal es imprescindible para generar confianza en la democracia y el Estado de derecho emergentes; disuadir y garantizar la no repetición; asegurar una paz duradera; y respetar los derechos y necesidades de las víctimas. Por otro lado, quienes priorizan la paz, consideran que es mejor evitar la rendición de cuentas en beneficio de la estabilidad y la seguridad. Este planteamiento dicotómico “paz *versus* justicia” ha sido muy cuestionado por cuando se considera que ambas cuestiones no son mutuamente excluyentes sino complementarias ([Mendia Azkue, 2012: 14-17](#); [Zirion, 2016: 20-21](#)).

Las mujeres deben enfrentar dificultades específicas para obtener justicia por las violaciones de sus derechos humanos durante los conflictos armados y, de hecho, no hay ninguna garantía de que los procesos de reconciliación y justicia transicional no vayan a ser totalmente ajenos a las cuestiones de género. En los contextos posconflicto, las medidas políticas y judiciales aplicadas ante la

vulneración de derechos humanos de las mujeres tienen sesgos de género ([Mendia Azkue, 2012: 22-26](#)) que implican, por ejemplo, su infrarrepresentación en los procesos de búsqueda de la verdad; un acceso a la justicia mucho más limitado que el de los hombres; la falta de capacidades y preparación específicas (e incluso de voluntad) de las instituciones y/o de las personas encargadas de investigar y enjuiciar estos actos; o que las medidas de reparación ignoren los diferentes modos en que las desigualdades sociales, económicas y políticas impactan en las mujeres tanto durante el conflicto como después de él.

Lecturas y recursos web recomendados

- LARENAS ÁLVAREZ, Angie A. (2012), ["La evolución del vínculo entre la Seguridad y el Desarrollo: Debates actuales"](#), *Boletín del Centro de Documentación de Hegoa*, nº 11.
- MATEOS, Oscar (2011), "Límites y contradicciones de la construcción de la paz liberal: un estado de la cuestión a través de las experiencias en África Subsahariana", *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, nº 48-49, pp. 73-98.
- MENDIA Azkue, Irantzu (2014), *La división sexual del trabajo por la paz. Género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*, Tecnos, Madrid.
- MENDIA Azkue, Irantzu (2012), ["Justicia transicional: dilemas y crítica feminista"](#), *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, nº 59. Instituto Hegoa, Bilbao.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos e Iker ZIRION (2010), ["La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas"](#), *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, nº 51. Instituto Hegoa, Bilbao.
- POULIGNY, Béatrice (2005), ["Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies"](#), *Security Dialogue*, nº 36(4), pp. 495-510.
- RUÍZ-GIMÉNEZ, Itziar (2011), "Gender and Post-Conflict Reconstruction Process in Africa", en ORE AGUILAR, Gaby y GÓMEZ ISA, Felipe (eds.), *Rethinking Transitions. Equality and Social Justice in Societies Emerging from Conflict*, Intersentia, Cambridge, pp. 231-264.
- ZIRION LANDALUZE, Iker (2017), ["Críticas al modelo de construcción de "paz liberal" en contextos posconflicto en el África Subsahariana"](#), *Iberoamerican Journal of Development Studies* (en prensa).
- ZIRION LANDALUZE, Iker (2016), ["El papel de la justicia transicional en la construcción de la paz liberal en los conflictos armados actuales en el África Subsahariana"](#), *Contra. Relatos desde el Sur*, nº XII(14), pp. 17-27.