

*Farid Samir Benavides Vanegas\**

# La construcción de la paz y la fragilidad estatal: una revisión de la literatura\*\*

Fecha de recepción: 30 de abril de 2010  
Fecha de aprobación: 28 de mayo de 2010

## RESUMEN

En este texto me ocupo de presentar la literatura sobre la cuestión de la fragilidad estatal, la construcción de la paz y la cooperación internacional. Considero relevante conocer la literatura sobre el tema, no solo por la creciente importancia que ha adquirido la noción de fragilidad, sino por la estrecha relación que tienen estos temas en la construcción de Estado.

**Palabras clave:** fragilidad estatal, construcción de Estado, construcción de paz, cooperación internacional, seguridad internacional, relaciones internacionales, globalización.

## ABSTRACT

In this text I analyze current literature on state fragility, peace building and international cooperation. I argue that it is important to become familiar with this literature, not only because of the growing importance of the concept of fragility, but also because of its centrality for peace studies and agencies involved in international cooperation.

**Keywords:** State fragility, state building, peace building, international cooperation, international security, international relations, globalization.

## 1. INTRODUCCIÓN

El colapso de los Estados y la presencia de situaciones que afectan su fortaleza son aspectos que cada vez preocupan más a la comunidad internacional y a las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo. La fragilidad de los Estados, la violencia estructural, y el conflicto

\* Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Massachusetts en Amherst y candidato a segundo doctorado en Filosofía por la Universidad de Barcelona. Investigador del Campus per la Pau de la Universitat Oberta de Catalunya y del Grupo Copal de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor Internacional. faridbenavides@gmail.com.

\*\* Este texto se basa en el *background paper* sobre construcción de paz en situaciones de fragilidad estatal elaborado para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) en el segundo semestre de 2009. Agradezco a la Aecid su autorización para publicarlo.

armado producen efectos materiales y simbólicos que obstaculizan el desarrollo político, social y cultural de los países. Tradicionalmente la cooperación internacional enfrentaba estas situaciones a través de la ayuda humanitaria, pero sin desplegar acciones que contribuyeran al fortalecimiento del Estado, a su legitimidad y a la consolidación a largo plazo de una situación de paz y de pleno respeto a los derechos de las personas. La ayuda para el desarrollo se llevaba a cabo sin actuar con un horizonte de construcción de paz, esto es, sin tener en cuenta el papel que la ayuda podría prestar para prevenir el conflicto o para transformarlo de manera positiva.

Este estado de cosas ha cambiado en los últimos años, pues la cooperación internacional no solo se ocupa del fortalecimiento del Estado y de sus instituciones, sino que ahora su trabajo en países frágiles o en situación de fragilidad se hace teniendo en cuenta la íntima relación que hay entre paz y desarrollo. Los conflictos no son vistos solamente como tragedias humanitarias, sino que se desarrollan como intervenciones tendientes a obtener su terminación por vías pacíficas, a reconstruir el Estado y el tejido social una vez terminado el mismo, y a contribuir al mantenimiento y al fortalecimiento de la paz.

El fortalecimiento del Estado de derecho (*rule of law*), el respeto a los derechos humanos, la celebración de elecciones democráticas, el monopolio estatal sobre las armas, el empoderamiento de los colectivos en situación de vulnerabilidad, son todas actividades que apuntan a la construcción de la paz (Galtung et ál., 2002).<sup>1</sup> Por ello hoy en día la literatura resalta la necesidad de tener en cuenta la relación entre seguridad y desarrollo, entendidos como seguridad humana y desarrollo humano, sin que pueda afirmarse la primacía de uno sobre otro.

Sin embargo, los críticos han señalado los peligros de agendas amplias de construcción de paz, pues pueden conducir a situaciones de confrontación entre la cooperación internacional y las elites de los países socios; o a situaciones de cooptación, en las que las elites de los países socios imponen su propia agenda a la cooperación internacional. Si bien la situación ideal es una de plena cooperación con los países socios, es mucho más probable que las agencias de cooperación internacional se vean en la situación de aceptar situaciones de

<sup>1</sup> Se hace la distinción entre Estado con derecho y Estado de derecho. Aunque el concepto de Estado de derecho no es idéntico al de *rule of law* se suelen tratar como equivalentes. Sin embargo conviene tener en cuenta que la idea de Estado de derecho hace referencia a la tradición continental, en tanto la idea de *rule of law* lo hace a la tradición anglosajona, particularmente la de los Estados Unidos. El Estado de derecho supone un Estado regido por una ley que haga respetar las libertades y garantías políticas de la poliarquía; que haga respetar los derechos de toda la población; y que establezca redes de responsabilidad y *accountability* que implique un control de los funcionarios públicos y un balance entre todos los poderes públicos. Cfr. Guillermo O'Donnell. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". En Juan Méndez, ed. *La (in)efectividad de la ley en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002; Ernesto Garzón Valdés. *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993; Darío Melossi. *The State of Social Control. A sociological study of concepts of State and social control in the making of democracy*. Cambridge: Polity, 1990.

compromiso, en donde el programa de construcción de paz sea negociado con las elites, reflejando el deseo de cooperación por la estabilidad y la legitimidad estatales y el de las elites por tener unas reformas que no afecten su base de poder. En los países en conflicto, posconflicto, frágiles, o en situación de fragilidad, uno de los retos es precisamente realizar tareas de construcción de paz y de construcción de Estado dentro de los lineamientos de las Declaraciones de París y de Accra, sin caer en la trampa de contribuir a la permanencia de estructuras de poder que son parte de las causas del conflicto.<sup>2</sup>

En este texto me ocupo de presentar la literatura sobre la cuestión de la fragilidad estatal, la construcción de la paz y la cooperación internacional. Considero relevante conocer la literatura sobre el tema, no solo por la importancia creciente que ha adquirido la noción de fragilidad, sino por la centralidad de la cuestión para los estudios de construcción de paz y la cooperación internacional.

## 2. FRAGILIDAD ESTATAL

Son diversas las formas en las cuales se clasifica a un país como frágil y atendiendo a diferentes elementos. El Banco Mundial se basa en el *Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA para clasificar a un país como frágil y lo hace sobre la base de cuatro categorías que reúnen 16 criterios, así: manejo económico; políticas estructurales; políticas de inclusión social y de equidad; e instituciones y manejo del sector público. Lo que caracteriza a estos criterios, así como a los de las agencias de cooperación internacional, es su ambigüedad y arbitrariedad, pues se coloca el límite entre fragilidad y fortaleza en un lugar del continuo, separando de manera artificial la fortaleza y la debilidad estatal.

Una revisión de la amplia literatura sobre fragilidad estatal nos permite ver la falta de consenso sobre la mejor definición acerca de qué es lo que hace frágil a un país.<sup>3</sup> Para Susan Woodward, la categoría misma de fragilidad estatal es

<sup>2</sup> Barnett, Michael, "State Fragility, the Peacebuilder's Contract, and the Search for the Least Bad State", [http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:28ap\\_ZLrokj:erd.eui.eu/media/barnett.pdf+Michael+Barnett.+State+Fragility,+the+Peacebuilder%C2%B4s+Contract,+and+the+Search+for+the+Least+Bad+State&hl=es&gl=es](http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:28ap_ZLrokj:erd.eui.eu/media/barnett.pdf+Michael+Barnett.+State+Fragility,+the+Peacebuilder%C2%B4s+Contract,+and+the+Search+for+the+Least+Bad+State&hl=es&gl=es) (14.08.2009).

<sup>3</sup> En el análisis de los países es preciso tener en cuenta la existencia de zonas de dominio estatal y de zonas de fragilidad estatal, todo ello dentro del territorio de un mismo Estado. Igualmente, es preciso reconocer que existen diferencias entre las situaciones de conflicto y posconflicto y las de fragilidad estatal. Dicho de otro modo, no todos los Estados en conflicto son frágiles, o por lo menos no necesariamente lo son en todo su territorio y la fragilidad no se deriva necesariamente de la existencia de un conflicto armado en el territorio del Estado. Muchos Estados están en proceso de construcción, por lo que su fragilidad se deriva precisamente de la ausencia estatal. Un análisis para el caso colombiano con la idea de que el Estado no ha conquistado su territorio y por tanto genera un vacío que alimenta el conflicto armado, lo hace Orozco Abad en Orozco Abad, Iván. *Combatientes, rebeldes y terroristas*, Bogotá, Editorial Temis, 1992. Para un crítica completa y una revisión actualizada de la bibliografía sobre el tema ver: Engberg-Pedersen, Lans, Andersen, Louise y Stepputat, Finn, "Fragile Situations.

problemática, pues en los años setenta se apreciaba que el problema para el desarrollo eran los Estados fuertes, no solo por sus problemas de autoritarismo sino por los efectos que para el desarrollo económico producían Estados con demasiadas cargas sociales, mientras que a partir de los años noventa los Estados débiles se convierten en el problema. Igualmente, señala que los Estados no fracasan en realizar funciones que cumplieran con anterioridad, sino que fracasan o son débiles en cumplir las expectativas de los donantes, esto es las expectativas de Occidente. De acuerdo con ella, se trata de un concepto ambiguo que parte de su opuesto y que asume una jerarquización. Concluye señalando que es una herramienta de paz liberal y de gobernanza liberal.<sup>4</sup>

Pese a las críticas, lo cierto es que algunos países presentan situaciones que afectan la seguridad de su población, su estabilidad política y su desarrollo económico y social, de manera que recursos que pueden ser utilizados para eliminar la desigualdad social, para mejorar las estructuras políticas, para garantizar la soberanía alimentaria, etc., terminan invertidos en actividades bélicas. Para Engberg-Pedersen et ál., la fragilidad puede ser definida como la “inestabilidad institucional que debilita la previsibilidad, la transparencia y la responsabilidad (accountability) del proceso público de toma de decisiones y de la provisión de seguridad y de servicios sociales para la población” (Engberg-Petersen, 2008). Se trata de una definición sencilla que apunta a los aspectos que determinan la fragilidad del Estado, sin que pueda acusarse de generar expectativas irreales sobre los Estados con respecto a su población. En todo caso, la fragilidad estatal está marcada por situaciones de violencia directa, estructural y simbólica que hacen necesario que el trabajo de la cooperación internacional se desarrolle en diversos frentes.

Más allá del campo de las definiciones, es importante preguntarse acerca de las causas de la fragilidad, pues buena parte del trabajo de la cooperación se desarrolla en la prevención del conflicto y de la fragilidad, esto es, en el trabajo sobre sus causas.

Algunas razones para el surgimiento de la fragilidad son: la presencia de conflictos armados; la pobre gobernabilidad y la inestabilidad política; la militarización; la presencia de polarización étnica y social; la debilidad económica; la presión demográfica; los bajos niveles de desarrollo humano; la presión medioambiental; y la convivencia en “malos vecindarios” (Reynal, 2009). En algunos casos la fragilidad es la causa de estas situaciones, y en otros es precisamente

---

Current Debates and Dilemmas”, *DIIS Report* 9, 2008. Fischer, Martina y Schmelzle, Beatrix, “Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure”, *Berghof Handbook Dialogue Series* 8 (2009).

<sup>4</sup> Ryan, Stephen, “Peace and Conflict Studies Today”, *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 2/ (2), January 2003, pp. 75-82. Woodward, Susan, “Fragile States: Exploring the Concept”; Woodward, Susan, “The State Failure Agenda: from Sovereignty to Development”. Woodward, Susan, “State Crisis, Intra-state conflict and Decostruction of Sovereignty”, en [www.statesandsecurity.org](http://www.statesandsecurity.org), (18.09.2009).

el producto de ellas. De cualquier manera, se trata de una relación que hace difícil distinguir causas de efectos, pero que no impide que el trabajo sobre estos elementos reduzca la fragilidad estatal.

Puede predicarse la fragilidad los Estados, pero igualmente de la sociedad civil. Toda labor de construcción de paz debe tener en cuenta la importancia del trabajo que hace la sociedad civil por la consecución de la paz. Sin embargo, conviene no hacer una diferenciación clara entre Estado y sociedad civil, pues el Estado no puede ser concebido como una entidad autónoma de la sociedad y cómo si fuera una entidad independiente de los procesos que ocurren en la misma. La participación de la sociedad civil –que no se limita a la sociedad civil organizada en las ONG– en los procesos de construcción estatal y de construcción de paz contribuyen no solo a una mayor apropiación de las políticas sino a una mayor legitimidad del Estado y, por tanto, a una mayor estabilidad de la paz.

En todo caso, la fragilidad institucional y la falta de legitimidad son dos características centrales al momento de determinar la fragilidad de un Estado. Esto se traduce en: por una parte, su *efectividad* en proveer seguridad, promover el crecimiento económico, aplicar la ley, y suministrar los servicios sociales básicos; y, por otra, en su *legitimidad* en términos de la percepción popular y sobre la base de las normas sociales dominantes. Un Estado frágil es mucho más vulnerable a la trampa del conflicto violento y es mucho más difícil obtener una paz duradera en una situación tal. Por ello es importante hacer énfasis en la necesidad de prevenir la aparición de los conflictos violentos y de las situaciones de fragilidad, pues no solo imposibilitan el desarrollo sino que se convierten en obstáculos para la paz (Bates, 2008; Chauvet & Colier, 2008; Kalyvas, 2005; Englebert & Tull, 2008; Hamre & Sullivan, 2008).

### 3. LEGITIMIDAD Y FRAGILIDAD ESTATAL

Como ya se ha apuntado, el concepto de construcción de paz es amplio, continuo, y centrado en la creación de mecanismos que eviten la violencia como modo de resolver los conflictos. Aunque esto abarque una gran variedad de actividades en términos prácticos, las políticas tienden a centrarse en situaciones de fragilidad estatal o de conflictos violentos. Esto nos lleva a la discusión de los temas de construcción y legitimidad del Estado.

El Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo CAD-OCDE define la fragilidad estatal como aquella en la cual las estructuras estatales carecen de la voluntad política o de la capacidad para proveer las funciones básicas que se requieren para la reducción de la pobreza, para el desarrollo y para la protección de la seguridad y de los derechos humanos de sus poblaciones (CAD-OCDE, 2007). Aunque la literatura sobre la fragilidad de los Estados es abundante no existe consenso acerca de los factores que la desencadenan, acerca de su definición o acerca de las mo-

dalidades de intervención. Las diversas agencias de cooperación internacional poseen también sus propios conceptos de fragilidad para orientar su trabajo en el terreno. En este texto más que ocuparnos de definir la fragilidad estatal, nos ocupamos de señalar en dónde se presenta y de orientar las posibles líneas de acción. Esto quiere decir que la fragilidad en la capacidad del Estado supone medidas orientadas a aumentar su capacidad y no su legitimidad.<sup>5</sup>

Son diversas las tipologías de fragilidad que pueden ser elaboradas para dar cuenta de las medidas a tomar en casos de riesgo de fragilidad o de colapso estatal. Goldstone propone una tipología que se basa en un modelo dinámico que tiene en cuenta los diversos caminos que pueden darse antes de llegar a la fragilidad o al colapso (Goldstone, 2008). La ventaja de un modelo de esta naturaleza, además de su carácter dinámico, es el hecho de permitir un sistema de prevención y de alertas tempranas y de prestar atención no solamente a la cuestión de la capacidad o eficiencia estatal, sino también a la cuestión de la legitimidad. Para Goldstone las situaciones pueden ser: de escalamiento de conflictos étnicos o religiosos; de depredación estatal producto de la corrupción o de uso de los recursos a expensas de otros grupos; de rebeliones regionales o de guerrilla; de colapso democrático, que lleva a una guerra civil o a un golpe de Estado; de crisis de sucesión estatal o de reforma en Estados autoritarios. Otros autores proponen una tipología diferente, basándose en la idea del *continuum* de la fragilidad: colapso estatal; pérdida de control territorial; baja capacidad administrativa; inestabilidad política; presencia de una política neopatrimonial y de clientelismo; países en conflicto; represión política (Grindle, 2007).

La fragilidad de los Estados, y su colapso, son etiquetas de origen reciente utilizadas para calificar las severas crisis políticas sufridas durante la década del noventa por países como Somalia, Bosnia, Liberia y Afganistán. Desde entonces, la cuestión de la fragilidad de los Estados ha cobrado importancia para la comunidad internacional y para la cooperación internacional, dado que la posibilidad del colapso estatal no solo representa un riesgo para la seguridad internacional, sino además se constituye en un obstáculo para el desarrollo social, económico y político de esos países y para alcanzar los Objetivos de desarrollo del milenio.<sup>6</sup>

Pero la fortaleza estatal no es una situación estática, sino que es un continuo que va desde los Estados más frágiles, pasando por Estados con situaciones de fragilidad hasta llegar a los Estados más fuertes o que son resistentes frente al cambio político y social (*resilience*). De igual manera, se dan situaciones en las

<sup>5</sup> Una breve revisión del concepto en Reynal-Querol, Marta, "Brief Survey on fragility, conflict, aid effectiveness and aid in fragile countries", disponible en [www.erd.eu.eu/media/survey-by-reynal-querol.pdf](http://www.erd.eu.eu/media/survey-by-reynal-querol.pdf) (14.08.2009).

<sup>6</sup> Ikpe, Eka, "Challenging the Discourse on Fragile States", *Conflict, Security and Development* 7(1), April, 2007, pp. 85-124.

cuales un Estado es fuerte en una parte de su territorio, pero presenta situaciones de fragilidad en otra parte del mismo. De este modo la ausencia de fragilidad se caracteriza por la capacidad del Estado para adaptarse a los cambios y por proteger a la ciudadanía y manejar los conflictos sin acudir a la violencia.

Podemos identificar cuatro aspectos de importancia al momento de afrontar la fragilidad estatal:

- Una perspectiva de largo plazo nos permite identificar cuestiones estructurales que generan violencia estructural y simbólica en una sociedad. El grado de desigualdad económica; el grado de capital social; la presencia de divisiones étnicas, religiosas o sociales; y la presencia de condiciones estructurales que conduzcan a conflictos entre sus propias elites, son todos factores de importancia al momento de identificar la fragilidad del Estado. La educación para la paz y la construcción de una cultura de paz apuntan precisamente a eliminar las causas estructurales de toda forma de violencia. (Collier et ál., 2004; Goldstone, 2008).
- Existe un buen número de bases de datos que identifican algunas variables estáticas que permiten señalar factores que pueden producir la crisis, pese al hecho de no servir de orientación para entender la dinámica del proceso o para entender cómo se desarrollan los eventos (Chauvet & Collier, 2008).
- El análisis institucional permite concentrar la ayuda en el grupo de instituciones que producen estabilidad o que la afectan cuando se produce un cambio en ellas. Sin embargo, una concentración exclusiva en el Estado corre el riesgo de dejar de lado las cuestiones de legitimidad que son definidas por las relaciones entre Estado y sociedad civil.
- La construcción de paz y la construcción estatal, que apuntan a eliminar la fragilidad de los Estados, son actividades de largo plazo, discontinuas, y que involucran una continua negociación entre la sociedad civil y el Estado, a fin de lograr un *political settlement*<sup>7</sup> que sea inclusivo y que garantice una paz y estabilidad duraderas (Rocha Menocal, 2009).

---

<sup>7</sup> *Political settlement* es un término proveniente de la ciencia política, en particular de la obra de Joel Migdal, y da cuenta de los acuerdos entre las elites para coexistir de manera pacífica. Algunos autores prefieren hablar de consolidación de las elites, pero esta idea no captura todo lo que indica el concepto de *political settlement*. Otros prefieren hablar de un contrato social, pero la idea de un contrato social deja de lado el dinamismo presente en la idea de una continua negociación entre las elites de un país. El *political settlement* no es un acuerdo de paz, pero puede surgir de él; también contribuye a la coexistencia pacífica y por tanto a la prevención del conflicto violento. Los acuerdos pueden ser incluyentes y por tanto contribuir a la paz, o ser excluyentes, y ser la fuente de nuevos conflictos. Ver Alina Rocha & Alan Whaites, "States in Development: Understanding State- building", *DFID Working Paper*, 2008, y DFID Policy Brief, "Building the State and Securing the Peace", June 2009. <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/Building-State-Securing-Peace.pdf>.



Existe consenso acerca de que algunos elementos centrales muestran la fragilidad del Estado y, por tanto, la necesidad de intervenir. A nivel económico los estándares de vida se deterioran, hay escasez de alimentos, y los servicios sociales básicos tienen una provisión deficiente; y a nivel político hay discriminación, hay violaciones a los derechos humanos, la seguridad desaparece y las reglas del juego dejan de ser democráticas. En un Estado frágil la violencia política y criminal son comunes, no hay protección a los derechos humanos, no hay un ambiente propicio para el desarrollo humano. La paz y el orden ciudadano se vuelven precarios (Englebert & Tull, 2008; Krasner & Pascual, 2005).

La efectividad estatal y la legitimidad son los dos ejes sobre los cuales podemos entender la reconstrucción de los Estados frágiles y la prevención de las situaciones de fragilidad, ejes que además suponen el punto de encuentro para las prácticas de construcción estatal (*state building*) y las de construcción de paz (*peace building*), especialmente si se tiene en cuenta que la construcción de paz no puede ser entendida como simple ausencia de conflicto violento, sino que va acompañada de una construcción de instituciones que favorezcan la paz justa, duradera, y sostenible.

#### 4. EJE DE EFECTIVIDAD DEL ESTADO

Las teorías contemporáneas definen al Estado sobre la base de dos aspectos fundamentales: el monopolio legítimo sobre la violencia y el ejercicio de soberanía sobre un territorio determinado. Sin embargo, los Estados no son ni se comportan como unidades coherentes, son más bien una amalgama de múltiples estructuras sociales descentralizadas y desagregadas. La literatura sobre el Estado y sobre la construcción estatal muestra cómo la visión clásica del Estado es bastante limitada y deja de lado la intermediación existente entre la sociedad civil y el Estado.<sup>8</sup> Históricamente, el Estado surgió como una entidad cuya función principal era garantizar la seguridad y ejercer la soberanía. Es solo posteriormente que el Estado se ocupa de desarrollar funciones como la provisión de servicios públicos y que se entienden los derechos de ciudadanía como parte de los procesos de negociación entre sociedad civil y Estado.<sup>9</sup> En todo caso, conviene no absolutizar la idea europea de Estado, pues la construcción estatal y la construcción de paz deben tener en cuenta la historia y el contexto locales.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> El Estado es una entidad limitada, no autónoma, que se constituye mutuamente con la sociedad civil. Ver: Migdal, Joel. *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*, New York, Cambridge University Press, 2001; Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: State society relations and State capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

<sup>9</sup> Van Creveld, Martin. *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>10</sup> Blom Hansen, Thomas & Stepputat, Finn, eds. *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham, Duke University Press, 2001. Sobre los riesgos de una cooperación ciega al contexto local ver: Englebert, Pierre and Tull, Denis M, "Postconflict



Dada la dificultad de definir al Estado, es preferible acudir a nombrar lo que hace. El Estado se concentra en la provisión de servicios de seguridad, de crecimiento económico, de creación de leyes y políticas públicas y de provisión de servicios sociales. Ghani ha identificado al menos diez funciones que son necesarias para que un Estado sea efectivo:

1. Poseer el monopolio legítimo de la violencia.
2. Tener control de la administración.
3. Tener un manejo razonable de las finanzas públicas.
4. Invertir en el capital humano.
5. Delinear los derechos y los deberes de ciudadanía.
6. Proveer una infraestructura de servicios.
7. Crear un mercado para los bienes.
8. Tener un manejo eficiente de los recursos propios, incluyendo el medio ambiente, los recursos naturales y los bienes culturales.
9. Ocuparse de las relaciones internacionales, incluyendo la posibilidad de celebrar tratados internacionales y de obtener préstamos internacionales.
10. Tener la capacidad para el mantenimiento del orden y para aplicar la ley (*rule of law*).<sup>11</sup>

Teniendo en cuenta que el Estado es mucho más que simple seguridad y soberanía, la fragilidad estatal puede ser identificada a partir de pérdidas de capacidad en cualquiera de esas funciones, lo que a su vez permite intervenciones más focalizadas. Cuando un Estado colapsa es incapaz de desarrollar sus funciones. Los análisis del *United Kingdom Department for International Development* DFID mencionan las funciones de supervivencia del Estado y las expectativas de la ciudadanía. De esta manera se concibe la fortaleza estatal a partir de su cumplimiento de las funciones de supervivencia y de un *political settlement* estable, en tanto se ve la legitimidad estatal a partir de un *political settlement* incluyente y del cumplimiento de las expectativas ciudadanas.

---

Reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States", *International Security* 32, Spring 2008, pp. 106-139.

<sup>11</sup> Ghani, Ashraf et al., "Closing the Sovereign Gap: an approach to State building", London, Overseas Development Institute, 2005, <http://www.odi.org.uk/resources/download/1819.pdf>

## 5. EJE DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO

La legitimidad de un Estado está definida por sus relaciones con la sociedad civil y la habilidad de aquel para crear un orden político, social y económico que sea incluyente y que sea previsible por la ley (*rule of law*). No obstante, la legitimidad estatal es de difícil definición y representa un reto para la cooperación internacional, pues una comprensión equivocada de la legitimidad estatal puede ser fuente de conflictos y de fragilidad. La legitimidad se entiende como la confianza normativa de una comunidad en la obediencia hacia una regla o hacia una institución. Como lo señala Lousie Anten, los Estados son legítimos cuando las elites políticas claves y el público aceptan las reglas que rigen el ejercicio del poder y la distribución de la riqueza como apropiadas y vinculantes (Anten, 2009). La legitimidad no es estática y puede provenir de diversas fuentes.

De cualquier manera, la legitimidad se basa en el contexto local y no puede ser impuesta desde el exterior. Anten cita una serie de fuentes de legitimidad que van desde la legitimidad tradicional, pasando por la carismática, hasta llegar a la legitimidad legalista racional. También menciona la legitimidad vertical, que establece la conexión alrededor de la idea del derecho a gobernar, y la legitimidad horizontal, que se refiere a la aceptación mutua y a la tolerancia al nivel de las masas y de las elites. Esto simplemente muestra la dificultad de definirla, pero no supone que la legitimidad estatal no sea una cuestión que deba ser de interés para la cooperación orientada al desarrollo.

La pérdida de legitimidad aparece como la clave para entender la fragilidad de los Estados, pues el círculo vicioso de la fragilidad aparece cuando el Estado pierde la credibilidad de la ciudadanía y cuando es incapaz de crear un *political settlement* incluyente. Algunos de los indicadores de la pérdida de legitimidad de un Estado son los siguientes:

1. Un incremento de la ilegalidad, de la informalidad y de la criminalidad en la economía.
2. Provisión inefectiva o desigual de servicios sociales básicos, tales como la salud y la educación.
3. Fracaso para mantener o para expandir la infraestructura esencial.
4. Incremento de la corrupción pública, con la consecuente pérdida de racionalidad del gasto público.
5. Uso de la violencia por parte del Estado y el surgimiento de grupos armados que, a través del uso de la violencia de manera abierta, cuestionan la

autoridad del Estado y ganan control sobre varias áreas del país, afectando de ese modo la soberanía estatal.<sup>12</sup>

## 6. CONFLICTO Y POSCONFLICTO

Una de las fuentes más importantes de la fragilidad estatal es la presencia de un conflicto armado en el territorio de un Estado. El conflicto armado puede ser definido en los términos de las cuatro Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1948 y de los Protocolos adicionales I y II de 1977, pero, con respecto a los conflictos armados de carácter no internacional la situación es bastante ambigua, ya que muchos Estados perciben en la noción de un conflicto armado rasgos de la antigua concepción de beligerancia y por tanto temen la intervención de los otros Estados en sus asuntos internos. La definición de un Estado como frágil o como un Estado en situación de conflicto supone una valoración política que puede ser controversial y que exige una visión coherente por parte de la cooperación internacional (*Whole of government approach*).

No todos los conflictos violentos son conflictos armados en los términos del derecho internacional humanitario. De hecho en situaciones posconflicto armado, los países y la cooperación internacional pueden verse enfrentadas a la violencia derivada de la presencia de grupos armados no regulados por el derecho internacional humanitario. Guatemala y El Salvador son casos en los cuales luego de acuerdos de paz entre las fuerzas gubernamentales y las guerrillas surgen formas de violencia y actores que eran desconocidos durante el conflicto armado. Tal es el caso de las maras y de los linchamientos cometidos por la ciudadanía (Snodgrass Godoy, 2006; Portillo, 2003). Por ello conviene siempre tener en cuenta la distinción entre el conflicto armado y otros tipos de conflicto violento. En todo caso en algunos casos las dinámicas se entrecruzan, por lo que esa distinción, aunque necesaria, será difícil.

La investigación para la paz ha proporcionado una variedad definiciones de conflicto, entre las cuales Jiménez Bautista (2007) destaca las siguientes:

- El conflicto consiste en un enfrentamiento intencionado entre dos seres o dos grupos de la misma especie que manifiestan una invención hostil entre ellos, generalmente acerca de un derecho y que para mantener, afirmar o restablecer este derecho, intenta eliminar la resistencia de la otra parte usando eventualmente la violencia, lo que podría llevar al aniquilamiento físico del otro (Entelman, 1999, en Jiménez Bautista; 2007).

<sup>12</sup> Anten, Louise, "Strengthening Governance in Post-conflict Fragile States", *Issue Paper*, Netherlands Institute of International Relations, Junio, 2009) y Anten, Louise *Fragile States: State Building is not Enough*", en Zwaan, J. D, Bakker, E. & van der Meer, S., eds., *Challenges in a Changing World*, The Hague: TMC Asser Press, 2009, disponible en <http://www.clingendael.nl/staff/publications.html?id=404>

- Conflicto es el intercambio intencionado de sanciones negativas o conductas punitivas entre dos o más partes (Blalock, 1989, en Jiménez Bautista; 2007).
- Conflicto es una situación de competición en la que las partes son conscientes del potencial de futuras posiciones y cada parte desea ocupar una posición incompatible con los deseos de la otra parte (Boulding, 1962, en Jiménez Bautista; 2007).
- Conflicto es una especie o clase de relación social en la que hay objetivos de distintos miembros de la relación que son incompatibles entre sí (Entelman, 1999, en Jiménez Bautista; 2007).
- Conflicto es la presencia de intereses divergentes o percepciones incompatible entre personas o grupos, y el deseo de seguir una conducta proporcionada a estas percepciones (Bercovitch, 1999, en Jiménez Bautista; 2007).

El carácter problemático de las etiquetas, como la de fragilidad o la de conflicto, hace necesario que en ocasiones se evite su uso en los diálogos con los países socios. De cualquier manera, la decisión de la cooperación internacional de trabajar en un país con determinadas perspectivas, como la de construcción de paz, obliga a tener una serie de datos objetivos que permitan identificar la necesidad del trabajo en un país determinado y, sobre todo, la necesidad de trabajar en ciertos sectores para focalizar las actuaciones de la cooperación. Una identificación tal nos permite ir del continuo que va desde territorios con espacios de fragilidad hasta situaciones de colapso y, por otro lado, de países que tienen ciertas tensiones interiores producto de la presencia de grupos violentos hasta países en conflicto y países que están en el proceso de recuperación posconflicto.<sup>13</sup>

La precariedad del desarrollo y la violencia están íntimamente relacionadas, de modo que la inversión en desarrollo favorece la consecución de la paz, y a la vez un ambiente pacífico es favorable para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio. En todo caso, es preciso determinar las causas del conflicto violento con el fin de orientar la ayuda. Sobre este tema no existe acuerdo en la literatura, pues algunos consideran que un mejor diseño institucional favorecerá la paz, en tanto que otros consideran que un mayor trabajo en la cultura política es clave para entender el conflicto (Collier, 2004; Reynal, 2009; Baliaoune-Lutz, 2008).

<sup>13</sup> El programa sobre conflictos de la Universidad de Uppsala define el conflicto armado señalando los elementos que considera deben estar presentes para poder afirmar su existencia; sin embargo es una definición que se limita a los conflictos armados y que es elaborada dentro del horizonte del Derecho Internacional Humanitario. Ver [http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/about\\_ucdp/about\\_UCDP.htm](http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/about_ucdp/about_UCDP.htm) (17.08.2009).

Es preciso tener una comprensión clara de los determinantes de los conflictos con el fin de poder diseñar herramientas de intervención más adecuadas. Factores como la pobreza, la desigualdad social, la presencia de instituciones económicas débiles, la presencia de diferencias étnicas y su polarización, han sido estudiados como posibles factores determinantes, pero no existe acuerdo respecto a la relevancia de estos factores como desencadenantes del conflicto violento. Como señala Collier (2004), la trampa del conflicto armado es una tendencia y no una ley inflexible, por lo que puede ser revertida y encaminar a los países por los senderos de la paz y el desarrollo. Los países de renta media tienen menos riesgo de caer en un conflicto armado. Pero la existencia de un conflicto armado previo aumenta la posibilidad de quedar atrapados en la trampa del conflicto violento.

Durante el conflicto la mayor parte de las tareas son de atención a las crisis humanitarias, por lo que la acción humanitaria parecerá copar toda la atención de la cooperación internacional. Esto no excluye que se inicien labores tendientes a contribuir con la eliminación del conflicto violento y a establecer mecanismos de gestión pacífica de los mismos. En este caso conviene distinguir las tareas que apuntan directamente a la terminación del conflicto y a los momentos posteriores a su terminación, como las negociaciones de paz, las políticas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes; el retorno de la población desplazada; la atención a las víctimas; la atención a las y los desmovilizados etc.; de aquellas que apuntan a la construcción de una paz estable y duradera, como la reforma política; la reforma a las relaciones entre civiles y militares, en donde ello sea pertinente; la reducción de la corrupción; las políticas de justicia transicional, de memoria colectiva y de reconstrucción del sistema de justicia; las políticas interculturales y que apunten a la reducción de las polarizaciones étnicas; la protección de la economía contra eventos repentinos; la diversificación de productos; etc.

La línea que separa el fin del conflicto armado y el inicio de las tareas posconflicto es bastante tenue y por ello no es posible señalar el fin del conflicto y el comienzo de la etapa posconflicto. La reconstrucción posconflicto<sup>14</sup> puede tener comienzo durante el conflicto mismo y ser un elemento que contribuye a la paz del país. Políticas de reconciliación, de reconstrucción del Estado, de educación para la paz, de construcción de una cultura de paz, de eliminación de las polarizaciones étnicas pueden ser importantes en la terminación del

<sup>14</sup> El concepto de *reconstrucción posconflicto* fue acuñado por el Banco Mundial en reemplazo del concepto de construcción de nación, que se pensó tenía una carga política muy fuerte. En la etapa posterior al conflicto se busca la reconstrucción del tejido socioeconómico y la reconstrucción de las condiciones para una sociedad en paz y en pleno funcionamiento. Los pilares básicos de la reconstrucción posconflicto son: la seguridad, la justicia y la reconciliación, el bienestar social y económico, y la participación y la gobernabilidad; la igualdad, lo que supone tener en cuenta políticas de género y de etnia tales como acciones afirmativas y políticas de protección especial.

conflicto, pero son también importantes en la consolidación de la paz y de la estabilidad democrática.<sup>15</sup>

La reconstrucción posconflicto supone así un trabajo en áreas como Desarme, Desmovilización y Reintegración DDR; creación de una cultura de paz y establecimiento de mecanismos de seguridad para las y los desmovilizados, entre otras. Una de las limitaciones que se han visto en la reconstrucción posconflicto ha sido la transferencia de instituciones sin tener en cuenta el contexto en el cual esa transferencia se produce. Por ello es necesario que previo a la intervención se cuente con un estudio de las causas del conflicto y con un estudio de impacto de la ayuda sobre el mismo, pues, se insiste, no se trata de simplemente abstenerse de causar daños, sino de producir algún bien en el país socio.

## 7. DEL ENFOQUE INSTITUCIONALISTA AL *STATE IN SOCIETY APPROACH*

El enfoque neoinstitucionalista surgió a finales de la década de los sesenta como respuesta a los enfoques que se denominaban economicistas o societales. Para los enfoques societales lo importante era modificar las estructuras sociales para conseguir una situación de paz, en tanto que una perspectiva economicista consideraba que lo central era la decisión racional de los actores, y ello se conseguía a través de un énfasis en el balance entre costos y beneficios. Sin embargo, la literatura ha mostrado que la codicia, esto es la simple decisión racional, no es una explicación suficiente del conflicto violento. Por ello, desde un punto de vista institucionalista, la diferencia entre las sociedades se da por la diferencia entre los diversos acuerdos institucionales. Distintos tipos de estructuras estatales crean diferentes tipos de capacidad para la acción del Estado, por lo que en la reconstrucción posconflicto y en la reconstrucción estatal el énfasis se pone en la modificación del diseño institucional que fue favorable al conflicto o a la fragilidad.

El enfoque institucionalista se concentra en los siguientes temas:

1. La posición geopolítica de los diferentes Estados dentro del sistema de naciones.

<sup>15</sup> El proyecto de la Universidad de Purdue identifica cuatro tipos de conflictos armados y sobre esa base señala el tipo de política exterior que un Estado debería seguir. Este proyecto identifica las guerras revolucionarias, las guerras étnicas, los genocidios/politocidios y las transiciones adversas como tipos diferentes de conflictos. Sobre esa base identifica varios criterios a tener en cuenta en cada tipo de país, como por ejemplo: apertura al comercio internacional; tasa de mortalidad infantil; niveles de democracia; entre otros. Las diversas clasificaciones pueden contribuir a señalar el foco de atención de la cooperación. Los países pueden ser clasificados en países con deterioro de la gobernabilidad, con crisis prolongada, en transición posconflicto y en proceso de recuperación. Dentro de la recuperación posconflicto se habla de estabilización, reorganización y construcción institucional, y de consolidación de la paz (Anten, 2009). Cualquiera sea la clasificación que se utilice, es importante identificar las razones de la fragilidad, ya sea estatal o de la sociedad civil, pues ello es crucial para poder determinar la naturaleza y el destino de la ayuda.

2. La dinámica de la organización militar y el impacto de la guerra en el desarrollo general del Estado.
3. Los poderes administrativos del Estado y su relación estratégica con los subsistemas social y económico.
4. El poder del Estado para configurar las instituciones, la formación de los grupos, la articulación de los intereses, las capacidades políticas y las demandas de los colectivos.
5. Las patologías de los gobiernos, como la corrupción, el burocratismo, la sobrecarga gubernamental, etc.
6. La capacidad de los agentes estatales frente a otras fuerzas sociales (Jessop, 2001).

Desde el punto de vista de los institucionalistas, el Estado y las instituciones en general juegan un papel central en las decisiones de las personas. Así, a la teoría de la decisión racional se le acompaña con una teoría que considera que las decisiones están determinadas por los diseños institucionales. Uno de los conceptos centrales es el de *path dependency*, esto es, depender de las decisiones tomadas en el pasado para tomar decisiones actuales. Por ello, desde este punto de vista, la simple decisión racional no explica el conflicto, sino que además debe explicarse sobre la base de decisiones pasadas y de diseños institucionales inadecuados.<sup>16</sup> Como lo señalan March y Olsen, las políticas una vez adoptadas empiezan a formar parte de las instituciones y comienzan a ser asociadas con las reglas, las expectativas, y los compromisos. El comportamiento político de los sujetos es influenciado de esa manera por cambios en los diseños institucionales (March & Olsen, 1984: 745).

Los trabajos de la cooperación internacional se basan en la visión institucionalista de los procesos de construcción estatal. Desde esta perspectiva se ha puesto atención en el fortalecimiento de las capacidades de Estado, sobre todo en el eje de efectividad. Sin embargo, el excesivo interés en el Estado ha dejado de lado la cuestión acerca de la legitimidad estatal, esto es, acerca de la aceptación del régimen político por parte de la sociedad civil. Una perspectiva tal debe dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las instituciones del país socio?
2. ¿Cuál es el diseño institucional existente?

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Claudia López, el fenómeno de la parapolítica en Colombia debe su apogeo al diseño institucional de 1991, que permitió que fuerzas locales llegaran más fácil al Congreso y por tanto hizo más fácil la presión de los grupos locales a los candidatos. Lo que en un contexto de democracia fuerte apuntaba al fortalecimiento de la participación local, permitió la presencia nacional de grupos armados en el Congreso de Colombia (López en AA.VV., 2007).



3. ¿De qué manera el diseño institucional contribuye al conflicto o al logro de la paz?
4. ¿Cuál es el entorno favorable a una reforma institucional?
5. ¿Cuáles son los actores relevantes para el trabajo con la cooperación internacional?

Sin embargo, la literatura coincide en señalar los riesgos que existen en la importación de políticas e instituciones que no tienen en cuenta el contexto en el cual se desarrollan las instituciones y de desconocer los diseños ya existentes y las limitaciones dadas por los diseños y las decisiones pasadas (Dolan, 2005; Dolan, 2006). Pese a los riesgos señalados, la cooperación internacional ha centrado su atención en el proceso de construcción de Estado y de reforma institucional. Pero el proceso de construcción estatal es un proceso endógeno —nacional— que es continuo y que nunca está terminado; es el producto de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

El proceso de construcción estatal es el resultado de tensiones que Joel Migdal denomina luchas acumulativas por la dominación. Esto significa que el Estado no puede ser concebido como una entidad autónoma ni separada de la sociedad civil. Esta no puede ser ignorada en el trabajo de construcción estatal, pero es preciso señalar que la carga de producción de orden y de legitimidad corresponde al Estado, por ello la cooperación internacional debe seguir trabajando de cerca con las instituciones estatales. Típicamente este trabajo se hace teniendo en cuenta el *political settlement*; las funciones de supervivencia, que se concentran en la provisión de seguridad, con el monopolio de la fuerza por parte del Estado, la capacidad del Estado de recoger impuestos y por tanto de sostenerse a sí mismo, y la capacidad de gobernar a través del derecho, como un primer paso para un proceso de construcción de la *rule of law*; y teniendo en cuenta el logro de niveles esperados de funcionalidad, que varían de país a país y que tienen que ver con los actores políticos de cada Estado.

La democracia proporciona un marco institucional que tiene el potencial de mediar entre estos procesos y que permite la evolución del *political settlement* (DFID, 2008). En un estudio sobre los dilemas de construcción de Estado Whaites señala algunos puntos que debe tener en cuenta la cooperación internacional en el proceso de construcción de Estado:

- Priorizar y establecer secuencias;
- Apoyar los *political settlements* emergentes;
- Apoyar las funciones de supervivencia de los Estados;

- Considerar el impacto de las políticas adoptadas. Esto a la vez supone no olvidar que el proceso de construcción estatal no se ocupa solo del Estado sino también las relaciones entre la sociedad civil y el Estado;
- Responder a las expectativas reales y no impuestas por la cooperación internacional;
- El conocimiento del país permite no apostar en las elites equivocadas y,
- Pese a la estrecha relación entre uno y otro, no confundir la construcción estatal con la construcción de paz.

Una perspectiva simplemente focalizada en las instituciones se ocupa solamente de trabajar con y sobre el Estado, dejando de lado el trabajo necesario con la sociedad civil. Una perspectiva basada en el modelo de *state in society* nos permite identificar lugares diferentes al estatal para el trabajo de construcción de paz. Sobre este punto se ocupa Larry Diamond al señalar algunos retos para la reconstrucción posconflicto:

- Reconstruir la capacidad del Estado, incluyendo los medios de provisión de seguridad y de orden, tal como la policía, el ejército y los organismos de inteligencia.
- Controlar y desmovilizar las fuentes alternativas de violencia, tales como las milicias religiosas, políticas o patrocinadas por los señores de la guerra. Sin embargo, no basta con medidas de DDR, sino que además debe hacerse énfasis en cultura y educación para la paz, de modo que los grupos desmovilizados encuentren formas pacíficas de solución de los conflictos. El trabajo con la juventud y con la infancia es importante en este nivel.
- Reducir los incentivos estructurales a la violencia, a través de un adecuado diseño de las instituciones políticas. Una nueva constitución será el reflejo de un *political settlement* más incluyente. Igualmente es indispensable reducir la violencia directa y simbólica para construir una paz más justa y duradera.
- Desarrollar instituciones políticas y sociales democráticas en el Estado y en la sociedad civil.
- En los casos en los que no hay gobierno electo sino uno de transición, diseñar un plan para la transición a una democracia sólida y a un nuevo orden político más justo y democrático.

## 8. LAS BASES TEÓRICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

La idea de una investigación sobre la paz no es nueva. Desde la década del cincuenta se viene hablando de la necesidad de hacer investigación en temas de paz, como respuesta a una visión realista dominante en los años cuarenta, que veía a la guerra como un mecanismo válido para resolver los conflictos (Ryan, 2003; Galtung, 1985). Desde el punto de vista de la revolución conductista y dentro de un contexto de Guerra Fría, autores como J. David Singer y Kenneth Boulding entendían que la mejor forma de prevenir la guerra era promover su estudio científico. Para Boulding, si las guerras ideológicas pueden ser transformadas en conflictos científicos, entonces existen mayores oportunidades para su resolución (Ryan, 2003: 76).

El final de la Guerra Fría representó una oportunidad de profundizar en los estudios de paz y en el trabajo de construcción de la paz, aunque la terminología usada fuera diferente. Pero igual, dado que la destrucción global producto de la confrontación de dos modelos de sociedad no era más una cuestión central, se creó la sensación de que los conflictos violentos estaban llegando a su fin y que, por tanto, el trabajo y la investigación en paz no eran necesarios. Al paso que los estudios sobre la Guerra Fría y sobre la guerra nuclear disminuían, se abrían nuevas líneas de investigación, tales como el estudio de los conflictos étnicos; de la democratización; y de la relación entre paz y desarrollo, entre otros. El concepto de seguridad fue ampliado para incluir el concepto de seguridad humana, y los nuevos estudios incluyeron una dimensión de género y analizaron la presencia de niñas y niños soldados en las guerras (Barash y Webel, 2008; Jeong, 2000). Igualmente, con el final de la guerra fría se desarrolló una comprensión de la paz que iba más allá de la simple ausencia de guerra a una concepción más positiva de aquella. En términos de Galtung, no se trataba ya de solamente eliminar la violencia directa sino de construir bases sólidas para eliminar la violencia estructural y la violencia simbólica.

A comienzos de los años 1990s había un creciente optimismo no solo acerca del hecho de que el conflicto global no era inevitable, sino acerca de la posibilidad de resolver los conflictos violentos a través de la intervención de terceras partes. En 1992, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali, propuso su Agenda por la Paz e introdujo, retomando las ideas de Galtung, los conceptos de construcción de paz y de reconstrucción posconflicto. Boutros Ghali definió la construcción de paz como el conjunto de “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (Boutros Ghali, 1992: párr. 21). En la agenda se identifican cinco grupos de medidas con tal fin: construcción de confianza; misiones de determinación de los hechos; redes de alerta temprana; despliegue preventivo y zonas desmilitarizadas. Esas cinco áreas continúan apareciendo en el núcleo de las acciones de la construcción de paz de hoy en día, aunque el concepto ha sido desarrollado y ampliado a partir de aquel informe.

Frente al aumento de los conflictos armados no internacionales, el Secretario General propuso diferentes momentos de intervención para prevenir o resolver los conflictos, cuando el conflicto surge se buscan identificar las causas con el fin de resolverlo (*peacemaking*); para implementar los acuerdos se propone desarrollar tareas de conservación de la paz (*peacekeeping*) y tareas de construcción de paz (*peacebuilding*) para la reconstrucción de las instituciones y la infraestructura de los países, así como la reconstrucción de los lazos sociales de aquellos países divididos por la guerra. Sin embargo la idea general de la construcción de la paz apunta a solucionar las causas profundas del conflicto violento, esto es, la desigualdad económica, la injusticia social y la opresión política. De acuerdo con la agenda por la paz, la reconstrucción posconflicto apunta en general a la prevención del conflicto violento.

La agenda introduce también la idea del trabajo con un horizonte de construcción de paz. Así, trabajos en agricultura, transportes, pueden ser desarrollados no solamente con una finalidad económica, sino que también se pueden desarrollar entendiendo que contribuyen a la transformación del conflicto violento. Si bien no es desarrollado a plenitud dentro de la agenda, la idea de trabajar con un horizonte de paz se ve en el llamado que hace Boutros Ghali para que el trabajo de desminado se haga con esta perspectiva. El desminado no solo contribuye al desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz y a la seguridad de la población, sino también es un factor importante para el desarrollo agrícola y para el desarrollo de proyectos productivos en zonas recientemente desmilitarizadas. Igualmente, se llama la atención acerca de la necesidad de fortalecer al Estado y a las instituciones democráticas, sobre la base de que un Estado fuerte y legítimo constituye un fundamento sólido para la paz social y para la paz política. La buena gobernanza se convierte así en un elemento fundamental de la construcción de la paz (Grasa & Gutiérrez, 2009). Así, las operaciones de establecimiento, conservación y construcción de la paz son parte de un todo que apunta a eliminar todas las formas de violencia y a construir una paz duradera en todas las sociedades.<sup>17</sup>

La cuestión de la paz y las tareas de construcción de paz adquieren así centralidad en el trabajo de la ONU y, posteriormente, en el trabajo de las agencias de cooperación. El concepto que dominaba inicialmente, y del que se aparta la agenda para la paz, es el de la paz entendida en sentido negativo, esto es la paz como simple ausencia de violencia directa. Para Johan Galtung (1985), la paz no puede limitarse a la eliminación de la violencia directa, sino que debe trabajarse en la eliminación de la violencia cultural y de la violencia estructural,

<sup>17</sup> Desde la *Agenda para la Paz* se ha generalizado el uso del término construcción de paz para referirse a aquellas actividades “que van más allá de la simple intervención humanitaria por parte de la comunidad internacional para implicarse en cuestiones como desarrollo a largo plazo, construcción y consolidación de estructuras e instituciones legales y de derechos humanos (elecciones, parlamentos, etc.), sistemas y procesos de Gobierno y resolución de disputas justos y eficaces y capacitación de ONG para cuestiones de *peacemaking* y *peacebuilding*” (Ruiz Jiménez, en López, 2004: 920).

esto es, en la satisfacción de las necesidades de las personas, lo que actualmente denominamos seguridad humana, que para Galtung (1977) pueden ser agrupadas como necesidades de supervivencia, de bienestar, de libertad, y de identidad. La construcción de la paz es así un proceso que busca no solo la transformación institucional, sino también la transformación de las relaciones y de las estructuras que dan paso a los conflictos violentos (Lederach, 1998).

En todo caso, la definición de construcción de paz propuesta por la Agenda para la Paz de 1992 ha sido criticada por concentrarse demasiado en las operaciones de eliminación de la violencia directa y por hacer énfasis en las tareas de reconstrucción posteriores al conflicto, olvidando las oportunidades que para la paz significa la transformación del conflicto. Son varios los autores que se ocupan de construir modelos diferentes acerca de la construcción de la paz, que pasan por una perspectiva económica, por una visión desde teorías de resolución o manejo del conflicto, hasta teorías que hablan de su transformación (Azar, 1986; Brahimi, 2000; Collier, 2000; Galtung, 1975; Bashar, 2008; Jeong, 2002).

Johan Galtung concibe la construcción de paz como una tarea que no se limita a la etapa posconflicto, sino que es un trabajo que se desarrolla antes, durante y después del conflicto. Para Galtung las tareas de construcción de paz se pueden agrupar de la siguiente manera: reconstrucción posconflicto, reconciliación entre las partes y resolución del conflicto subyacente. Con respecto a la reconstrucción, señala la necesidad de aproximarse a través de cuatro vías: rehabilitación, que involucra la curación a corto plazo y la eliminación de la guerra a largo plazo; reconstrucción económica y física, que supone el desarrollo humano, social y cultural; reestructuración; construyendo nuevas estructuras democráticas y la reculturización (Galtung, 1998). En síntesis, la construcción de paz en Galtung es una tarea compleja que no puede reducirse al trabajo en la etapa posconflicto, pues de hacerse así se pierde la oportunidad de trabajar por la paz en tareas de prevención del conflicto violento o en tareas que contribuyan a su terminación, y que a la vez que sienten bases para una paz duradera.

Para John Paul Lederach, la construcción de paz es un concepto global que es de carácter procesual, esto es, se trata de un proceso que se lleva a cabo a lo largo del tiempo y que exige capacidad de imaginación para convertir el conflicto y transformarlo positivamente en relaciones más pacíficas y sostenibles (Lederach, 1998). Lederach desarrolla un marco integrado para la construcción de paz que se basa en dos conceptos clave:

- Transformación del conflicto, que muestra la transformación que se da del conflicto latente a la confrontación y, por tanto, la posibilidad de transformarlo a través de la negociación en relaciones dinámicas pacíficas;

- Sostenibilidad de la paz, un proceso que sea capaz de producir por sí mismo paz y desarrollo en el futuro, del mismo modo que la guerra produce por sí misma violencia y pobreza.

Lederach propone que el trabajo de construcción de paz dé respuesta a la cuestión de cómo pasar de la crisis o del conflicto al cambio deseado, y plantea las siguientes preguntas: ¿cómo manejamos la crisis? (Gestión del conflicto); ¿cómo impedimos que se repita la crisis? (Prevención del conflicto); ¿cómo abordamos las causas originarias? (Análisis del conflicto y de sus causas); ¿cómo establecemos cuáles son las estructuras sociales y de relaciones que deseamos? (Visión del cambio sistémico). Así, para Lederach,

[...] la transformación de conflictos representa una serie global de lentes para describir la manera en que el conflicto surge, se desarrolla y provoca cambios en las dimensiones personales, relacionales, estructurales y culturales, y para desarrollar respuestas creativas que promuevan el cambio pacífico a esos niveles por medio de mecanismos no violentos. Como tal, el marco integrado proporciona una plataforma de alcance mucho mayor para entender y responder al conflicto y desarrollar iniciativas de construcción de paz (Lederach, 1998: 113).

Para Lederach hay varias dimensiones en las cuales se da esta transformación del conflicto. La dimensión personal se refiere a cambios en el individuo; la dimensión relacional supone cambios en las relaciones cara a cara; la dimensión estructural subraya las causas subyacentes del conflicto y enfatiza los modos en que las estructuras sociales, las organizaciones y las instituciones son construidas, sostenidas y modificadas por el conflicto; y la dimensión cultural, que se refiere al modo en el que los conflictos modifican los patrones de vida del grupo social así como la forma en la que la cultura afecta el desarrollo de los procesos que permiten manejar y responder al conflicto (Lederach, 1998).

El objetivo de las tareas de construcción de paz, según Lederach, no es llegar a una meta final, sino desarrollar estructuras que sean capaces de transformar continuamente los conflictos violentos y de encontrar mecanismos no violentos de gestión o resolución de los mismos. Esto supone una transformación institucional, para dotar al país de instituciones democráticas, y una transformación cultural, para el trabajo con una sociedad civil democrática.<sup>18</sup>

Precisamente los trabajos de Miall, Ramsbotham y Woodhouse muestran cómo en las sociedades afectadas por la violencia existe un amplio sector de la sociedad que desea establecer un marco democrático y en paz (Miall et ál., 1999; Miall, 2004; Romeva, 2003). Así como hay factores que producen la guerra, para

<sup>18</sup> Sobre la importancia de una sociedad civil democrática y el trabajo de la cooperación internacional ver: Belloni, Roberto, "Civil Society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina". *Journal of Peace Research*, vol. 38(2), 2001, pp. 163-180.

Miall et ál., hay también factores que producen la paz y que ellos denomina transformadores. Para estos autores existen cinco elementos que contribuyen a la transformación del conflicto violento. Estos transformadores son: transformación del contexto, transformación estructural, transformación de los actores, transformación de los temas, transformación personal y de grupo. De este modo desde esta perspectiva se abre la posibilidad al trabajo no solo sobre las estructuras, sino también al trabajo en temas como la educación para la paz y la cultura de paz.

Miall da cuenta del surgimiento de un nuevo paradigma en el análisis de los conflictos. De acuerdo con este autor, las teorías de manejo del conflicto y de resolución de los conflictos presentan deficiencias que una teoría de la transformación de los conflictos soluciona. Desde su punto de vista, los conflictos modernos requieren más que una re-presentación de los conflictos, como lo hace la gestión del conflicto, o la identificación de resultados de suma 1 (*win-win*), como lo hace la teoría de resolución de los conflictos. La teoría de la transformación de los conflictos apuesta por un proceso en que se transforman las relaciones, los discursos o incluso la constitución misma de la sociedad que permite la continuación del conflicto violento. Esto supone apoyo a los grupos dentro de la sociedad, más de lo que hace un simple trabajo de mediación. Como lo señala Lederach, más que ver a la sociedad como el problema y el tercero como quien soluciona el conflicto, de lo que se trata es de construir las capacidades para que las sociedades mismas puedan manejar sus conflictos de forma no violenta y de resolverlo si es del caso (Miall, 2004: 4).

De este modo la construcción de paz es vista como un proceso estructural, en el que las estrategias van ligadas a los momentos adecuados. Para Miall, en la medida en que la construcción de paz se ha extendido de la prevención a la reconstrucción posconflicto, es necesario tener en cuenta la relación que existe entre las causas del conflicto y los factores que lo previenen. Por ello es necesario tener en cuenta cinco niveles de actuación: global, regional, social, partisano, e individual. La transformación del conflicto es una perspectiva multidisciplinaria, que se da en diversos niveles y que se ocupa de desarrollar capacidades y de realizar transformaciones estructurales. Busca trabajar el conflicto antes durante y después, tratando no solo con sus causas sino con sus consecuencias. Se trata de una perspectiva global que puede ser de mucha utilidad a la cooperación internacional, en la medida en que reconoce que la guerra no es inevitable y que la paz no es tampoco inalcanzable. Al señalar los campos que son susceptibles de operar como transformadores, la teoría de la construcción de paz se convierte en un herramienta útil para la cooperación internacional (Miall, 2007).

Con posterioridad a la Agenda para la Paz de 1992, se han producido varios documentos en los que se analizan las bases teóricas de la construcción de paz y el trabajo de la ONU en este campo. Como lo señala Manuela Mesa, es en el seno de Naciones Unidas en donde se han producido los mayores avances en la conceptualización de la paz. La Agenda para la Paz de 1992 proporcionó



un nuevo lenguaje para hablar de la paz y de la construcción de paz. Otros documentos, como la Agenda para el Desarrollo de 1994 resaltan la relación entre el desarrollo y la paz y destacan la importancia de promover el desarrollo, económico y social, para alcanzar una paz justa y duradera.

El trabajo de Naciones Unidas se revisa en el informe de la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales (1994) y en el Informe Brahimi (2000), lo que lleva a que se promueva desde la ONU una cultura de la prevención de los conflictos, pues no solo es la mejor opción para las víctimas de la guerra, sino que en términos de costos para la comunidad internacional es mucho más razonable apostar por la prevención de los conflictos armados que por la acción militar, la acción humanitaria o de reconstrucción después de la guerra.

El genocidio de Ruanda y las crisis humanitarias de Somalia, Bosnia y Kosovo pusieron sobre la mesa la discusión acerca del derecho y del deber de injerencia humanitaria. La discusión giraba alrededor del necesario balance entre la soberanía estatal y la protección de los derechos humanos. El tema resulta particularmente complejo cuando el propio Estado, cuya soberanía y derecho a la no intervención extranjera se defiende en el derecho internacional clásico, es el responsable de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario. Como consecuencia de estos debates surge en el seno de Naciones Unidas la discusión acerca de la obligación de proteger a las personas de sus propios Estados. El documento *La Responsabilidad de Proteger (2001)* se ocupa precisamente del derecho de los Estados a intervenir en los asuntos de otros Estados cuando se trata de proteger a la población de estos países de graves violaciones a sus derechos humanos cometidas por sus propios Estados. Desde este punto de vista se considera que no hay injerencia indebida, pues el propio Estado incumple sus obligaciones inherentes al principio de soberanía en lo que tiene que ver con la vida y la dignidad de su propia población, ya que el propósito de la intervención sería la protección de un principio más importante que el de soberanía, esto es, el derecho a la vida y la prevención del genocidio. En todo caso, la responsabilidad de proteger es una acción de intervención humana y no humanitaria, pues en ésta los principios de neutralidad e imparcialidad impiden la acción armada. Se establecen reglas claras para impedir que la responsabilidad de proteger se convierta en una coartada para legitimar intervenciones en Estados frágiles o para encubrir otro tipo de motivaciones.

En el año 2005, como consecuencia de los ataques a las Torres Gemelas y las nuevas amenazas transnacionales que representaban fuerzas no estatales, Kofi Annan, entonces secretario general de la ONU, presentó el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* en donde se plantean propuestas concretas para lograr un Consejo de Seguridad mucho más representativo, legítimo y eficaz y en donde se propone la revisión de las normas relativas a la legítima defensa y al uso de la fuerza a nivel internacional. En este documento se plantea la estrecha relación que existe entre desarrollo y seguridad

internacional, entendida no solo como seguridad militar sino sobre todo como seguridad humana. Desde este punto de vista, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio contribuiría no solo a reducir y eliminar la pobreza sino a alcanzar la paz mundial. Esta idea se desarrolla más a fondo en el documento titulado *Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (sic)* (2005) en donde se sostiene que “si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la *causa* de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar” (En Mesa, 2008). Por lo anterior, el documento plantea reformas concretas en desarrollo, seguridad colectiva y derechos humanos, proponiendo reformas al Consejo de Seguridad y a la propia Carta de Naciones Unidas.

Como consecuencia de la Cumbre Mundial de 2005, en donde se discutió también el documento *Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos (sic)* (2005), se creó la *Comisión para la Consolidación de la Paz* que se ocupa de ofrecer un enfoque integral en materia de construcción de paz. El mandato de la comisión comprende la proposición de estrategias integradas para la consolidación previsible para las actividades de reconstrucción y una inversión sostenida y de largo plazo. Igualmente se propone ampliar el periodo de atención de la comunidad internacional a la reconstrucción posconflicto y desarrollar buenas prácticas sobre las cuestiones que exigen colaboración entre actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo (Mesa, 2008: 49).<sup>19</sup> Estos dos documentos destacan así la importancia de tener en cuenta en las tareas de construcción de la paz, la estrecha relación que existe entre paz, desarrollo y derechos humanos, esto es, la importancia de no asumir perspectivas muy cerradas entre las actividades de paz, las de desarrollo y la de gobernabilidad democrática (Murithi, 2006).

## 9. LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La construcción de paz es un tema no solo de interés para la investigación académica en paz. La cooperación internacional también ha desarrollado un trabajo en prevención de conflictos y construcción de paz. A pesar de que el balance final no ha sido positivo, el trabajo que se hace a nivel de Naciones

<sup>19</sup> En un foro sobre el papel de la ONU en materia de prevención de conflictos y de construcción de paz, organizado por el Post-Conflict Reconstruction Project del Center for Strategic and International Studies CSIS, se analiza el papel de la ONU en los Estados fallidos y en las sociedades divididas por la guerra. Los participantes en el foro destacan la dificultad de la construcción de Estado desde afuera, pues si el Estado debe ser representativo de su población, por tanto no puede ser construido solamente sobre la base de mera asesoría técnica (CSIS, 2005).

Unidas y del CAD- OCDE son referentes importantes en el diseño y práctica de la cooperación española (Miall, 2004).

El CAD-OCDE elaboró las directrices para el trabajo de la cooperación internacional en materia de construcción de paz. En el documento titulado *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI (OCDE, 1999)*, el CAD afirma que para avanzar en la construcción de paz es necesario fortalecer las prácticas de buen gobierno y fortalecer la sociedad civil local. El CAD define la construcción de paz como un:

[c]onjunto de medidas a largo plazo para poner en marcha y apoyar instituciones políticas, socioeconómicas y culturales viables, capaces de abordar las causas fundamentales de los conflictos, así como otras iniciativas encaminadas a crear las condiciones necesarias para una paz y una estabilidad sostenidas. Estas actividades también tratan de promover la integración de grupos con intereses divergentes o marginados dentro de la corriente mayoritaria de la sociedad –proporcionándoles un acceso equitativo a la toma de decisiones políticas, a las sedes sociales, a los recursos económicos y a la información–, y pueden implantarse en todas las fases del conflicto (OCDE, 1999: 33).

El CAD-OCDE destaca la importancia de la prevención del conflicto y del trabajo antes, durante y después del mismo. Por ello propone una serie de acciones para desarrollar en cada una de esas etapas. Antes del conflicto, sugiere que se realicen tareas tendientes a la promoción de la estabilidad democrática; durante, resalta el papel de la acción humanitaria, pero no excluye tareas como las medidas políticas y diplomáticas para lograr el fin del conflicto; y después, se concentra en el proceso de reconstrucción posconflicto que en sí mismo funciona como un mecanismo de prevención del conflicto.

De este modo la OCDE considera que la tarea de la cooperación internacional es la de brindar apoyo a los países socios para el fortalecimiento de instituciones tradicionales; promover el diálogo y la cooperación en sociedades divididas; y dar apoyo a la libertad de información y el libre acceso a la misma. Se trata sobre todo de apoyar el fortalecimiento y la construcción de capacidades locales, para evitar la imposición de soluciones desde afuera y para así tener una paz más sólida y duradera.

La Unión Europea aprobó en el año 2003 su estrategia de seguridad que tituló *Una Europa segura en un mundo mejor*. Desde la perspectiva de la Unión Europea, prima la seguridad y la práctica ha mostrado que prima sobre todo el componente militar. Más recientemente, la Comisión envió al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones una comunicación del 25 de octubre de 2007 titulada “Hacia una respuesta de la UE ante las situaciones de fragilidad – Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible”. En este documento, la UE reconoce

que las situaciones de fragilidad constituyen un obstáculo para el desarrollo sostenible. Para la UE la respuesta de largo plazo a la fragilidad se encuentra en la ayuda para el desarrollo, en particular a través de los Documentos de Estrategia Nacional. Si el conflicto se desata haciendo, en opinión de la UE, imposible la cooperación para el desarrollo, se acude a medios políticos y diplomáticos y, si la situación de fragilidad degenera en crisis con repercusiones humanitarias, entonces se aporta ayuda humanitaria. Con el fin de evitar crear “huérfanos de la ayuda” se busca la complementariedad de las acciones –conforme al código de conducta de la UE– y para el caso de la ayuda humanitaria se acude a la metodología de identificación de crisis olvidadas.

En la etapa posconflicto la UE cuenta con el marco estratégico titulado “Vinculación entre la Ayuda de Emergencia, la Rehabilitación y el Desarrollo, VARD” del 23 de abril de 2001. Este documento busca crear sinergias entre el retiro de la ayuda humanitaria y la transición a las actividades de desarrollo. Para la Comisión es preciso incrementar la integración entre gobernanza, desarrollo institucional y seguridad.

Para dar respuesta a la fragilidad la UE cuenta con los siguientes instrumentos financieros: el Fondo Europeo de Desarrollo FED; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo ICD y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación IEVA; el Instrumento de Estabilidad; la ayuda humanitaria; el programa temático Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo y el instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos.

La UE aún no tiene un plan de aplicación, pero concluye este documento sugiriendo las siguientes intervenciones:

- La aprobación y aplicación de los Principios para la intervención internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE);
- La inclusión más sistemática de las cuestiones relativas a la fragilidad en el diálogo político con los países socios que den muestras de fragilidad;
- El intercambio periódico de análisis de riesgos y de las respuestas correspondientes de la UE sobre el terreno y en la sede central;
- El establecimiento de un mapa de las modalidades de ayuda bilateral y comunitaria, prestando una atención especial a la complementariedad entre las acciones comunes de la Política Exterior de Seguridad Común/Política Europea de Seguridad y Defensa PESC/PESD, el Instrumento de Estabilidad, el Fondo de Apoyo a la Paz para África y los instrumentos de cooperación a largo plazo;

- El estudio de los instrumentos de análisis y evaluación sobre el seguimiento de la gobernanza, los conflictos y las catástrofes;
- La mejora del mecanismo de apoyo presupuestario, que incluya una mayor coordinación con las instituciones financieras internacionales;
- El refuerzo de la asociación con las Naciones Unidas y las demás organizaciones multilaterales.<sup>20</sup>

La Estrategia Europea de Seguridad se decanta por un modelo militar de seguridad con una lógica prevalentemente reactiva. Aunque la seguridad es concebida desde dos puntos de vista, pues reconoce que no puede descansar en la capacidad disuasiva y de castigo contra otros sino que es un bien público universal, en todo caso prevalece la defensa de los intereses comunitarios y una visión más militarista de la seguridad.

Por su parte, el Bureau for Crisis Prevention and Recovery del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD ha desarrollado una metodología para hacer *peacebuilding mainstreaming*. Esta herramienta, denominada *Conflict-related Development Analysis CDA*, fue diseñada con el fin de incrementar el impacto del desarrollo sobre el conflicto. El CDA está diseñado de la siguiente forma:

- Se concentra sobre el desarrollo.
- Se aplica en cualquier etapa del conflicto.
- Es estratégico y se concentra sobre las causas estructurales del conflicto violento.
- Es dinámico.
- Se orienta a los resultados.
- Es participativo.
- Está orientado hacia la construcción de consensos al nivel de los Estados.

Desde el punto de vista de esta metodología, el desarrollo puede ser causa del conflicto y también puede contribuir a su eliminación. Por ello considera que las agencias de cooperación para el desarrollo deben orientarse a no causar daño (*Do no harm*) y a maximizar su impacto con respecto al conflicto. La metodología se divide en tres etapas así:

---

<sup>20</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/conflict\\_prevention/r13019\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r13019_es.htm) (9.10.2009).

Etapa 1: Se ocupa de análisis del conflicto, de sus causas, actores, dinámicas y escenarios.

Etapa 2: En esta etapa se hace un mapeo de las respuestas actuales, de las que se han dado al conflicto en términos de desarrollo y de la relación entre las políticas de desarrollo y los procesos de paz.

Etapa 3. Identificación de los caminos a seguir: conclusiones estratégicas y programación de estrategias.

El CDA se concentra en el análisis estratégico antes que en análisis de eventos inmediatos. Por ello utiliza una matriz que se ocupa de las causas estructurales y que se puede ver de la siguiente manera:

**CUADRO 1**  
**Matriz del CDA de las causas estructurales del conflicto**

	Seguridad	Político	Económico	Social
Internacional	Fuerzas de conservación de la paz	Intereses de las superpotencias	Impacto del comercio global	Surgimiento del fundamentalismo
Regional	Incursión desde los Estados vecinos	Intereses de los vecinos regionales	Intereses en materias primas	Nexos étnicos
Nacional	Intereses de los militares	Gobernanza	Nexos políticos al crimen organizado	División norte-sur
Subnacional	Milicias	Poder centralizado	Actividades económicas de los líderes provinciales	Tensiones étnicas
Local	Abusos de derechos humanos	Declive de las elites locales	Desempleo juvenil	Preocupaciones con la población desplazada

Fuente: PNUD.

El CDA hace un balance entre los aspectos de seguridad y políticos junto con las causas estructurales –económicas y sociales– del conflicto. Se tiene en cuenta tanto lo local como lo nacional y se hace un mapa completo de los actores a fin de identificar a los actores relevantes, lo cual es de mucha ayuda para la cooperación y para así identificar aquellos que contribuyen a la paz –que en otro contexto se denominan conectores y divisores o transformadores del conflicto (Anderson, 2005; Miall, 2007).

La segunda etapa se ocupa de estudiar las intervenciones actuales y sus preocupaciones, relacionándolos con los actores y con los temas identificados en la etapa uno. Se examina el trabajo de desarrollo, utilizando la clasificación de trabajo alrededor, en y sobre el conflicto.

**CUADRO 2**  
**División trabajo alrededor, en y sobre conflicto**

Actores	Alrededor del conflicto	En el conflicto	Sobre el conflicto
	Proyecto de desarrollo en un área sin conflicto	Proyecto de inmunización en un área de conflicto	Proyecto de construcción de paz en áreas en conflicto y sin conflicto.

Fuente: PNUD.

El siguiente paso es considerar el papel del desarrollo en relación con los procesos de paz y las negociaciones de paz, especialmente en aquellos contextos en donde ya se están dando. Se busca entonces mapear el trabajo en procesos formales, informales y la manera en que el desarrollo puede ayudar a la paz. En la segunda etapa se estudia el impacto que las organizaciones están teniendo en el conflicto y la forma de maximizar su impacto positivo. A partir de este trabajo se formula una estrategia que se ocupe de los problemas y de los temas identificados (BCPR, 2003).<sup>21</sup>

Por su parte, el CAD-OCDE desarrolló un documento en el cual propone una guía para una efectiva evaluación de la prevención de conflictos y de la construcción de paz. El estudio elaborado por el CAD-OCDE llama la atención con respecto al hecho de que la sensibilidad frente al conflicto no significa necesariamente que se esté haciendo trabajo en construcción de paz. Igualmente realizar tareas en áreas estructurales no implica necesariamente que se esté contribuyendo a la reducción del conflicto y a la promoción de la paz. El informe señala la utilidad de la clasificación del *Joint Utstein Study of Peacebuilding* del 2003, que dividía las actividades prevención de conflictos y de construcción de paz en cuatro: fundamentos socio económicos; marco político; seguridad; y reconciliación y justicia.

Basándose en el informe Utstein, el CAD-OCDE presenta un cuadro con los elementos que irían en cada una de los cuadros y que muestran más claramente cuáles actividades entiende como formado parte de la construcción de la paz y los espacios en que se da. Sin embargo el CAD-OCDE advierte que la lista no es exhaustiva y no necesariamente estas actividades contribuyen en todos los casos a la paz (OCDE Guidance, 2008: 19).

<sup>21</sup> En un documento de revisión del proceso desarrollado por Naciones Unidas (Common Country Assessment – United Nations Development Assistance Framework CCA-UNDAF) en la Programación y análisis de la prevención del conflicto, Ebata desarrolla una serie de indicadores que pueden ser tenidos en cuenta al momento de evaluar y de programar las actividades de construcción de paz. De acuerdo con Ebata, los indicadores de conflicto tienen como objetivo identificar cuándo y cómo comienzan a fallar las instituciones, las reglas y los mecanismos designados para resolver los conflictos en la sociedad. Los indicadores deberían señalar en qué medida las reglas de juego constituyen un sistema regular, ordenado y sostenido de reglas. El grado en el que tales mecanismos no estén institucionalizados y ordenados indica una precondición para el conflicto (Ebata, 2001).



**CUADRO 3**  
**Actividades de construcción de paz según la OCDE**

Fundamentos socioeconómicos	Reconstrucción física balanceada Manejo económico razonable y equitativo Distribución equitativa de los beneficios de los programas de reducción de la pobreza Promoción de la igualdad de género Acceso equitativo a la salud, la educación, servicio sociales y redes de seguridad Repatriación/reintegro de refugiados y IDP (desplazados y desplazadosas) Proyectos de empleo e inclusión social Uso sostenible y acceso equitativo a los recurso naturales Proyectos prácticos que apunten a promover contactos y comprensión
Una cultura de justicia, verdad y reconciliación	Diálogo entre los grupos en conflicto (elites) Diálogo para un cambio de actitudes y percepciones Dialogo y negociación con las bases Construcción de relaciones entre los grupos en conflicto Mejora de los sistemas de resolución de las disputas Reducción de los prejuicios y entrenamiento en diversidad Cura del trauma y procesos de justicia transicional y juicios por crímenes de guerra Reparaciones Visión de futuro Construcción de capacidad y de habilidades Educación para la paz y educación de resolución de los conflictos
Seguridad	Campañas de desminado Reducción de armas ligeras y pequeñas DDR y reforma del sector de seguridad Policía comunitaria Labores de conservación de la paz Observadores y acompañamiento no violento
Estructuras políticas y políticas	Procesos electorales y de democratización Desarrollo de la sociedad civil Libertad de prensa, expresión, etc. Desarrollo de los medios y sensibilidad frente al conflicto Mejorar acceso y formas de compartir el poder Procesos participativos, transparencia, gobierno y responsabilidad Acceso a la justicia y <i>rule of law</i> Monitoreo en derechos humanos protección y desarrollo Gobernanza y programas anticorrupción

Fuente: OCDE.

El CAD-OCDE desarrolla una matriz en tres columnas distinguiendo las intervenciones que claramente buscan tener un impacto en el conflicto y en la paz; intervenciones que cuyo objetivo principal no están relacionados con la paz o el conflicto (suelen ser desarrollo y ayuda humanitaria) pero que pueden tener efectos no advertidos en las dinámicas del conflicto; e intervenciones que tienen diversos objetivos, entre ellos aquellos relacionados con la prevención de conflictos y con la construcción de paz. La matriz elaborada por la OCDE es la siguiente:

**CUADRO 4**  
**Matriz de intervenciones e impacto en conflicto y en la paz**

	Sujeto a criterios de sensibilidad frente al conflicto	Sujeto a criterios de sensibilidad frente al conflicto	Sujeto a criterios de sensibilidad frente al conflicto
	Sujetos a criterios de prevención del conflicto y construcción de paz	Sujetos a criterios de prevención del conflicto y construcción de paz	
	Prevención del conflicto y objetivos de Construcción de paz como objetivos primarios	Prevención del conflicto y objetivos de construcción de paz como objetivos mezclados con otros objetivos	Objetivos que no son primariamente prevención del conflicto y construcción de paz
Esfuerzos efectivos	Intervención tiene objetivos para ejercer un efecto positivo sobre las dinámicas clave del conflicto, lo hace bien y es sensible al conflicto	Intervenciones que intentan lograr tanto la prevención del conflicto y la construcción de paz y otros objetivos (desarrollo, alivio, gobernanza...), lo hace bien y es sensible al conflicto.	Intervenciones que no intentan ocuparse directamente de las dinámicas del conflicto, es efectivo en su propio terreno, y es sensible al conflicto (puede tener un efecto positivo no advertido sobre la paz).
Esfuerzos no efectivos	Intervención tiene objetivos para ejercer un efecto positivo sobre las dinámicas clave del conflicto, pero no da en el punto y/o fracasa en ser sensible al conflicto	Intervenciones que intentan lograr tanto la prevención del conflicto y la construcción de paz y otros objetivos (desarrollo, alivio, gobernanza...), pero no da en el punto y/o fracasa en ser sensible al conflicto	Intervenciones que no intentan ocuparse directamente de las dinámicas del conflicto, es inefectivo en su propio terreno, y/o fracasa en ser sensible al conflicto (puede tener un efecto negativo no advertido sobre la paz)

Fuente: OCDE.

El informe señala que a un nivel estratégico, todas las intervenciones en un contexto de conflicto deben ser responsables por sus efectos en el mismo, sea que hayan adoptado o no objetivos dirigidos a la construcción de paz. El estudio señala las dificultades de trabajar en construcción de paz con una mera orientación de objetivos, por las siguientes razones:

- Los indicadores desarrollados por el formato existente no son siempre confiables.
- Los modelos tienden a reforzar las relaciones lineales causales entre resultados, salidas e impacto, y no capturan los fallos y los efectos de los factores externos.
- Los objetivos con frecuencia son vagos e imprecisos para permitir una adecuada evaluación del impacto.
- Las suposiciones no son articuladas realistamente y están con frecuencia relacionadas con la implementación de los programas
- Esto lleva a un énfasis exagerado en los indicadores cuantitativos.
- Diseño y evaluación no son adecuadamente relacionados con el análisis del conflicto, llevando a un foco en el proyecto antes que los objetivos generales.
- No permiten una adecuada evaluación de los impactos no planeados pero potencialmente significativos.

El Proyecto Marco de Reflexión de la OCDE propone unos núcleos temáticos para concentrar los esfuerzos de investigación y de análisis. La OCDE resalta tres elementos: los conflictos tienen un impacto regional, tanto en la economía como en el desarrollo de los países vecinos; la acción meramente humanitaria es costosa y puede generar una cultura de la dependencia; bajo la noción de asociación, los países donantes y los países socios deben asumir las responsabilidades en la desactivación de las causas del conflicto.

En el documento de directrices titulado *La comprensión de los conflictos violentos, la paz y la cooperación al desarrollo*, la OCDE propone una fórmula de comprensión de las fases del conflicto, determinadas así: situaciones de tensiones latentes; situaciones de tensiones crecientes; fases de estallido, de enfrentamiento abierto y conflicto violento; y situaciones frágiles de transición posconflicto. Para cada una de las fases se proponen una serie de acciones que apuntan a la prevención del conflicto y a la construcción de la paz y que se deben hacer con una perspectiva de coherencia entre todos los sectores (*Whole of government approach*) (Suárez, 2008).

A nivel de las agencias de cooperación internacional el trabajo en construcción de paz es variado y diversos son los instrumentos de medición del progreso en construcción de paz. No existen indicadores definitivos sobre cómo medir el progreso de un proyecto o de un programa de construcción de paz o de medir los efectos de un proyecto en la paz. Sin embargo, la diferencia antes señalada, entre proyectos con intención de paz, proyectos que tienen entre sus objetivos

la construcción de paz y proyectos que no la tienen entre sus objetivos es útil, pues nos permite medir los diferentes impactos y, sobre todo, corregir las posibles deficiencias en su ejecución. Para ello se precisa, sin embargo, una cultura de la evaluación continua, que mida de manera cuantitativa y cualitativa el trabajo de la cooperación en esta materia.

La OEA lleva desde 1995 trabajando a nivel hemisférico en la prevención de conflictos, con un enfoque similar al de la ONU. La OEA ha estado presente en los procesos de paz de Centro América y ha tomado también parte en procesos en Haití, Venezuela y Colombia. En esta última con una misión de verificación de los acuerdos de desmovilización y desarme celebrados entre el gobierno colombiano y las Autodefensas Unidas de Colombia AUC. Sin embargo el papel de la OEA se concentra más en la prevención de los conflictos interestatales y en la promoción de proceso de democratización. Se hace trabajo con la sociedad civil, pero con frecuencia se critica su carácter reactivo más que proactivo.

La OEA no tiene un mandato específico en prevención de conflictos y construcción de paz, pero ha desarrollado la prevención de conflictos a través de su mandato de promoción de la democracia y de protección de los derechos humanos. Actualmente la OEA trabaja en Colombia y en Belize y Guatemala, en estos dos últimos países a través del Fondo para la Paz. Los temas que actualmente suscitan el interés de la OEA en el tema de paz, juzgando por los seminarios organizados para el año 2009, son: pueblos indígenas y experiencias de construcción de paz; democratización del conocimiento como una inspiración para una cultura de paz; desarrollo como un ingrediente esencial para la paz; y la inclusión social y la gobernanza democrática (Peacefund, 2009).

## 10. ¿CÓMO MEDIR LA PAZ?

Existen diferentes instrumentos para medir el impacto de los proyectos y de los programas en construcción de paz (Barbeito et ál., 2007). Desde los trabajos de Kenneth Bush, hasta los trabajos de Anderson y de Hoffman y Paffenholz, se han desarrollado diferentes formas de ver el contexto y de medir el impacto que los proyectos de cooperación tienen en el tema de paz. De acuerdo con Barbeito et ál., el documento que elabora la cooperación danesa sobre el conflicto de Ruanda se constituye en el primer documento que analiza el trabajo de la cooperación desde una perspectiva de paz. A partir de ese momento se desarrollan otras metodologías que apuntan a medir el impacto de la construcción de paz. Como lo señala Mark Hoffman (2004), la gran variedad de conflictos que se han presentado desde la Segunda Guerra Mundial han llevado a que se desarrollen respuestas integradas a las relaciones complejas que se dan entre las dinámicas del conflicto, la ayuda humanitaria y las proyecciones para una paz sostenible. Muchas de las agencias han adoptado una perspectiva de *Do no Harm*, pero los esfuerzos se orientan ahora hacia la transversalización (*mainstreaming*) de la construcción de paz, produciendo una relativización de las fronteras entre los sectores de acción humanitaria, lucha contra la pobreza

y desarrollo sostenible. Sin embargo, se ha notado que muchos proyectos han tenido un impacto negativo sobre las dinámicas del conflicto por lo que ha surgido la necesidad de ser sensible al mismo y de, por ello, medir el impacto de los proyectos y programas en el conflicto.<sup>22</sup> Con el fin de medir el impacto de las intervenciones, Hoffman, sugiere dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles eran los resultados esperados de la intervención?
- ¿Fueron exitosos?
- ¿Bajo qué condiciones o circunstancias?
- ¿Si fallaron o produjeron efectos negativos no deseados, por qué fue eso?
- ¿Cuáles son los criterios, estándares e indicadores que podrían ser aplicados con provecho en una evaluación?
- Dada la naturaleza intangible de los resultados deseados, cómo es posible evaluarlos?

Al analizar el impacto de los programas desde la perspectiva del donante, Hoffman encuentra los siguientes criterios:

- Impacto y cubrimiento: Busca medir los cambios que se producen como consecuencia de la intervención. Busca responder a la pregunta: ¿Cuál ha sido la diferencia real producida por la actividad y por quién?
- Relevancia y adecuación: Busca determinar si el objetivo general y el propósito del proyecto está en línea con las necesidades y prioridades de las políticas de cooperación. Se trata de determinar si el proyecto se ajusta a las necesidades locales y si las medidas tomadas eran las más apropiadas.
- Efectividad y eficiencia: Busca medir en qué grado se obtuvieron los resultados buscados y si ellos se lograron dentro del nivel disponible de los recursos.
- Sostenibilidad: Pone sobre la mesa los efectos de largo plazo del proyecto y su impacto en las estructuras locales, en las dinámicas y capital social y enfatiza en la necesidad de ser cauteloso y no crear situaciones de dependencia entre los actores externos y las estructuras internas, los procesos o

---

<sup>22</sup> Los proyectos que buscan medir el impacto de la cooperación en los conflictos son, entre otros: Active Learning Network for accountability and Performance in Humanitarian Action del Overseas Development Institute; The Clingendael Institute en Holanda; International Alert en el Reino Unido; el DFID; el International Development Research Centre de Canadá; El DAC-OCDE.

las organizaciones. Igualmente busca determinar que los programas, proyectos o actividades fueran diseñados e implementados de una manera tal que los objetivos y resultados se refuercen mutuamente.

Uno de los principales problemas que se encuentran a la hora de las evaluaciones es la dificultad de elaborar indicadores que permitan valorar cualitativamente –y no solo cuantitativamente– la intervención. El proyecto *Sphere* ha desarrollado algunos indicadores para la acción humanitaria pero ellos son en su mayor parte indicadores cuantitativos. Los modelos actuales que conectan *logframes* a los indicadores son estáticos y no permiten una evaluación estratégica de la política. Una propuesta del CAD-OCDE es tener en cuenta los mandatos, las creencias subyacentes, las suposiciones y las ideologías, con el fin de capturar las tensiones en la implementación de la política. Sin embargo, el reto es elaborar indicadores de impacto de los proyectos y del progreso de las políticas y programas de construcción de paz.

En un texto escrito en 1998, Kenneth Bush se ocupa de la cuestión de cómo medir la paz. Para Bush la paz no es una actividad sino un impacto y por tanto es su impacto el que debe ser medido. Para Bush el *Peace and Conflict Impact Assesment PCIA* puede ser definido de la siguiente manera:

Un medio de evaluación (ex, pos y facto) que anticipa (ex ante, en la medida de lo posible) el impacto del proyecto de desarrollo propuesto y completado sobre:

- 1) Las estructuras y los procesos que fortalecen las perspectivas de una coexistencia pacífica y disminuye la probabilidad de un surgimiento, reaparición, o continuación del conflicto violento;
- 2) las estructuras y procesos que aumentan la probabilidad de que el conflicto violento sea manejado por medios violentos (Bush, 1998:7).

Los efectos de entender el conflicto como un impacto supone entender la cuestión de la localización, en dónde se da el impacto (social, sectorial, a qué nivel); y además es importante entender las condiciones que hacen posible que un determinado impacto ocurra, por ello es importante ser sensible frente al contexto, entenderlo para determinar el impacto de las intervenciones. Desde este punto de vista, todos los proyectos de desarrollo en un contexto de conflicto o de fragilidad tienen un impacto potencial o actual de construcción de paz. Uno de los puntos importantes es las diferencias de impacto que existen entre los proyectos de desarrollo y los de construcción de paz, proyectos cuya intención directa no es construcción de paz pueden fracasar en términos desarrollo pero ser exitosos en términos de paz. Bush trae el ejemplo de proyectos de educación que no disminuyen el analfabetismo pero que sí reducen las tensiones entre las comunidades, contribuyendo de esa manera en la construcción de la paz.

Desde la perspectiva del PCIA es necesario examinar la dinámica del conflicto y el impacto que sobre él mismo podría tener el proyecto. La localización, el momento y el contexto político son factores a tener en cuenta como determinantes del impacto de un proyecto. Para ello es necesario dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- Consideraciones del contexto: ¿existe un mínimo de estructuras políticas y legales en el lugar? ¿Cuáles son las condiciones de infraestructura? ¿Está la ventana de oportunidad abriéndose o cerrándose?
- Consideraciones específicas del proyecto: ¿tiene el proyecto los recursos adecuados? ¿La organización que lo ejecuta cuenta con experiencia en la región? ¿Cuáles son los niveles de tolerancia del proyecto? ¿Se tiene la capacidad técnica para llevar adelante el proyecto?
- Correspondencia del proyecto con el contexto: ¿cuál es nivel de apoyo político al proyecto? ¿Cuál es el nivel de participación del proyecto y su sostenibilidad?

Una vez desarrollado el proyecto, Bush propone dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Produjo el proyecto cambios significativos en el acceso a los recursos materiales y no materiales por parte de los individuos y de las colectividades beneficiadas con el mismo?
- ¿El proyecto creó, exacerbó o mitigó las tensiones socioeconómicas?
- ¿Produjo el proyecto cambios significativos en las bases de sostenimiento económico o en la seguridad alimentaria?
- ¿Produjo el proyecto retos o cambios en el contenido o en el control de los sistemas social, económico o político?

La metodología propuesta por Bush permite el uso de categorías que no son fijas y una medición más maleable del impacto de la construcción de paz. Sin embargo, su modelo no ofrece la posibilidad de medir la interacción entre los diferentes sectores de la cooperación. Especialmente, no permite determinar cuál es el peso relativo que se le debe dar a un sector con respecto a otro. Pese a ello Bush identifica cinco áreas de impacto de la construcción de paz, como son, la capacidad institucional para manejar el conflicto violento, promover la tolerancia y construir la paz; la seguridad humana y militar; las estructuras y los procesos políticos; las estructuras y procesos económicos y la reconstrucción social y el empoderamiento.



Por su parte, el informe Utstein analiza el impacto de la cooperación alemana en temas de construcción de paz y señala los siguientes problemas en la medición:

- El hecho de que la categoría construcción de paz no sea utilizada en muchos proyectos hace difícil evaluarla, al igual que ocurre con la ausencia de indicadores adecuados.
- La construcción de la paz es un proceso de largo plazo, por ello es difícil medir el impacto de proyectos de corto plazo.
- Con frecuencia no hay criterios o guías para evaluar los proyectos de construcción de paz y su efectividad.
- Teniendo en cuenta que las dinámicas del conflicto y de la paz son el resultado de muchos factores, ¿cómo es posible medir la contribución de un proyecto o de un actor?

En las situaciones de conflicto hay diversas facetas y capas, por lo que es muy difícil concentrarse en una sola de ellas para medir el impacto de un determinado proyecto o programa (Kievelitz, 2004). La *Escola de Cultura de Pau* de la Universidad Autónoma de Barcelona ha introducido en la discusión académica lo que denominan la construcción de paz aplicada (Barbeito, Redondo & Tomás, 2007). En *Alerta*, su informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, también han desarrollado unos indicadores que son utilizados por la *Agencia Catalana de Cooperació per el Desenvolupament* ACCD para determinar los países en los cuales se debe trabajar en construcción de paz y con sensibilidad frente al conflicto. Desde el punto de vista de la Escola una mirada de construcción de paz permite contribuir a que se adquiriera conciencia sobre los impactos de las intervenciones y, sobre todo, a evitar influir negativamente en los conflictos. En su texto Barbeito et ál., desarrollan una serie de claves para aplicar la construcción de paz en los formularios de los proyectos, así como en su implementación y posterior evaluación; citando a Fisas señalan los siguientes pasos, dentro del contexto y marco de intervención:

- Definir los objetivos del programa
- Análisis del contexto con el fin de determinar los actores, entre estos los que son conectores y los que son divisores, el análisis del conflicto, las raíces del problema, los procesos, etc.
- Concretar qué se hará y con quién.
- Intentar la identificación de otros actores internacionales que puedan estar actuando sobre el mismo contexto. Todo ello con el fin de establecer ventajas comparativas o sinergias o mecanismos de intercambio de información.
- Definir el tipo de intervención minimizando los impactos negativos y tratando de maximizar los impactos positivos.

- Anticipar en la medida de lo posible los resultados, esto es, la interacción entre intervención y conflicto (Barbeito et ál., 2007: 8).

Posteriormente proporcionan algunas claves para el análisis de la población meta y las contrapartes; la sostenibilidad del proyecto; y la seguridad del mismo. Con respecto a la medición del impacto del proyecto en la paz, se reconoce que presenta problemas pero no por ello puede ser dejada de lado. En el texto se proporcionan algunas pautas que permiten definir los indicadores de construcción de paz, tanto en el contexto, el marco de intervención, la población meta, la contraparte, la sostenibilidad y la seguridad. En su esquema dividen los indicadores en resultados del proyecto y la incidencia que el mismo tiene en el conflicto armado. De cualquier manera, las categorías deben responder al contexto específico y de la misma manera los indicadores deben responder a la evaluación que se haga desde el terreno, por lo que esa es una tarea que requiere la intervención directa de las OTC y de los/as técnicos/as de terreno. En el texto se introducen algunos de los instrumentos propuestos para medir la paz, dentro de los cuales incluye el modelo de Bush de *Peace and Conflict Impact Assessment*, el modelo de Mary Anderson; y una presentación de los nuevos rumbos que ha tomado el PCIA, que presenta así:

1.<sup>a</sup> Fase (1996-1998/99): se desarrollan principalmente a nivel de proyecto.

- *Do no Harm*: Mary Anderson
- PCIA de Ken Bush

Evalúan el efecto de las intervenciones políticas:

- *Conflict Impact Assessment* de L. Reyhler
- *Helping Prevent Violent Conflict* del CAD-OCDE

2.<sup>a</sup> Fase (1999-2003/04): se introducen herramientas sensibles al conflicto, inspiradas sobre todo por la investigación de paz. Se caracteriza por la confusión terminológica y por el desarrollo de muchas metodologías propias por parte de donantes y organizaciones.

3.<sup>a</sup> Fase (2003/04): se mueve en tres direcciones:

- Se sustituye la idea de PCIA por la de sensibilidad frente al conflicto.
- Algunas de las propuestas iniciales se refinan.
- Se da un proceso de reflexión entre las organizaciones lo que trae consigo un debate acerca de la medición del impacto de las intervenciones de construcción de paz (Barbeito et ál., 2007: 30).

Para Paffenholz se trata de desarrollar un modelo que permita la conexión entre el contexto, la relevancia de la intervención, los efectos de la misma en la construcción de la paz. El modelo que desarrolla consta de siete pasos:

- Preparación: comprende la adaptación del modelo para clarificarlo, desarrollar los términos de referencia, construcción del equipo y preparación de los siguientes pasos.
- Análisis de la paz y del conflicto: desarrollo de los escenarios
- Análisis de necesidades de construcción de paz: Análisis en profundidad de las necesidades de la construcción de paz usando una matriz mixta.
- Estimación de la relevancia de la construcción de paz: se evalúa la relevancia de una intervención en términos de construcción de paz con la ayuda de una escala de relevancia, una encuesta y un estudio de línea de partida (*baseline*) para nuevas intervenciones.
- Valoración de los riesgos: valoración o anticipación de los riesgos para una intervención debida a conflicto violento o tensiones.
- Valoración de los efectos de la intervención en la paz y en el conflicto: desarrollo de indicadores orientados a los resultados, sistemas de monitoreo, usando encuestas y *checklists*.
- Resultados y recomendaciones: estimación de la capacidad de la organización para implementarlos y desarrollar un plan de implementación.

Paffenholz denomina su modelo *Aid for Peaceapproach*, e indica que es el resultado del desarrollo del debate sobre el PCIA. Su modelo es presentado como un modelo multipropósito y multinivel que facilita la planificación, estimación y evaluación de la paz así como de las intervenciones en situaciones de conflicto latente, manifiesto o posconflicto. Se concentra en las necesidades de construcción de paz en un área determinada, adapta los objetivos y las actividades a esas necesidades a través de identificar la relevancia para la construcción de paz y desarrolla indicadores que permiten identificar el progreso en la construcción de paz. Desarrolla módulos separados para la planificación, la estimación, y la evaluación.

Con respecto a la idea de transversalización de la construcción de paz Paffenholz señala que la cooperación está bombardeada por una serie de iniciativas que hacen problemático el término, sugiere, en su lugar, hablar de integración de los lentes de la paz y del conflicto dentro del trabajo de la cooperación. Finaliza señalando la necesidad de invertir más en planificación, con el fin de tener mejores procedimientos que creen condiciones para un buen monitoreo y una buena evaluación. Para efectos de evaluar los resultados de los proyectos y programas y el impacto de la construcción de paz sugiere desarrollar criterios comunes dentro del marco de los ya desarrollados por el CAD-OCDE y no que cada agencia desarrolle los suyos propios (Paffenholz, 2005).

Desde el punto de vista del proyecto *Reflecting on Peace Practice*, un programa debe ser evaluado en su efectividad teniendo en cuenta lo siguiente:

- La intervención lleva a que las comunidades y los participantes a desarrollar sus propias iniciativas de paz.
- La intervención resulta en la creación o reforma de las instituciones políticas para manejar las quejas que alimentan el conflicto.
- La intervención lleva a la gente a resistir la violencia y las provocaciones de violencia.
- La intervención resulta en un incremento de la seguridad de la gente.

Agregan la necesidad de evitar los efectos negativos sobre el conflicto, que pueden ser el aumento de la división entre los grupos; incrementar la inseguridad de la gente; reforzar la violencia abierta o estructural; la destinación de los recursos a actividades distintas de la paz; aumento del cinismo; desempoderamiento de la población local, entre otros.

En este texto se sugieren cinco elementos que deben ser considerados para determinar la efectividad de los programas de construcción de paz. Estos elementos son:

- El objetivo: ¿Hacia dónde vamos?
- Análisis del contexto: ¿En dónde estamos ahora?
- Diseño y planeación del programa: ¿Qué podemos hacer de aquí hasta allá?
- Implementación: ¿Cómo lo haremos?
- Resultados: ¿Con qué resultados? (Anderson, 2003).

## 11. CONCLUSIÓN

En este texto se ha presentado una revisión de la literatura actual sobre fragilidad estatal y construcción de paz. Como se ha visto el campo de cada área es bastante amplio, pero existe una tendencia hacia la convergencia, esto es, se acepta que la fragilidad estatal que se deriva del conflicto armado debe ser llevada a cabo con una perspectiva de paz. A su vez, en la literatura se muestra la estrecha conexión entre paz, desarrollo y seguridad, y la necesidad de tener en cuenta la relación existente entre construcción de Estado –o reconstrucción institucional– y la construcción de la paz.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Irma, Fallacies in Development Theory and its implications for Policy, en *Working Paper* 887, University of California at Berkeley, 1999.
- Agbonifo, John, Beyond Greed and Grievance: Negotiating Political Settlement and Peace in Africa, en *Peace, Conflict and Development* 4, April, 2004.
- Amnistía Internacional, *Colombia cuerpos marcados, crímenes silenciosos. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, Londres, 2004.
- Amnistía Internacional, *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situaciones de conflicto*, Madrid, 2004.
- Anderson, Mary & Lara, Olson, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*. Cambridge, The Collaborative for Development Action Inc., 2003.
- Anten, Louise, Strengthening Governance in Post-conflict Fragile States, *Issue Paper*, Netherlands Institute of International Relations, Junio, 2009.
- Anten, Louise, Fragile States: State Building is not Enough, en Zwaan, JD, Bakker, E. & Van der Meer, S., eds., *Challenges in a Changing World*, The Hague: TMC Asser Press, 2009, disponible en <http://www.clingendael.nl/staff/publications.html?id=404>
- Ayuso Pozo, Ana, *La coordinación de la política de cooperación para el desarrollo español con América Latina en el contexto de la Unión Europea*, Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.
- Azar, Edward & Burton, John, eds., *International Conflict Resolution: Theory and Practice*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1986.
- Baliamoune-Lutz, Mina & McGillivray, Mark, State Fragility: Concept and Measurement, *Working Papers*, World Institute for Development Economic Research, 2008.
- Barash, David & Webel, Charles, *Peace and Conflict Studies*, London, Sage, 2002.
- Barbeito Thonon, Cecile, Redondo de la Morena, Gema y Tomás Collantes, Núria, La construcción de paz aplicada. Claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de conflicto armado y/o tension, *Quaderns de Construcció de pau*, noviembre, 2007.
- Barnett, Michael, Building a Republican Peace. Stabilizing States after War, *International Security*, vol. 30(4), Spring, 2006, pp. 87-112.
- Barnett, Michael, State Fragility, the Peace builder's Contract, and the Search for the Least Bad State, [http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:28ap\\_ZlLrokJ](http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:28ap_ZlLrokJ):

erd.eui.eu/media/barnett.pdf+Michael+Barnett.+State+Fragility,+the+Peacebuilder%C2%B4s+Contract,+and+the+Search+for+the+Least+Bad+State&hl=es&gl=es (14.08.2009).

- Bates, Robert H, The Logic of State Failure: Learning from Late-Century Africa, *Conflict Management and Peace Science* 25, 2008, pp. 297-314.
- Belloni, Roberto, Civil Society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina. *Journal of Peace Research*, vol. 38(2), 2001, pp. 163-180.
- Blom Hansen, Thomas & Stepputat, Finn, eds., *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham, Duke University Press, 2001.
- BMZ, *Joint Study of Peacebuilding*. National Report from Germany, 2003.
- Boege, Volker et ál., ¿Qué es lo fallido? ¿Los Estados del sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008.
- Boston Review of Books, Development in Dangerous Places, *Special issue*, July/August, 2009.
- Brown, Graham, Horizontal Inequalities, Ethnic Separatism, and Violent Conflict: the case of Aceh, Indonesia. *Human Development Report Office, Occasional Paper*, 2005.
- Brown, Graham, Langer, Arnim & Stewart, Frances, A typology of Post-Conflict Environments: an overview, *CRISE Working Paper* 53, December, 2008.
- Burawoy, Michael et al., *Global Ethnography. Forces, Connections, and Imaginations in a Postmodern World*, Berkeley, 2000.
- Bush, Kenneth, A measure of peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones, *The Peacebuilding and Reconstruction Program Initiative Team*, 1998.
- Caiazza, Amy, Why Gender Matters in Understanding September 11: Women, Militarism, and Violence. *Briefing Paper*, Institute for Women's Policy Research, November, 2001.
- Call, Charles T. & Cousens, Elizabeth M, Ending Wars and Building Peace, *Coping with Crisis Working Paper Series*, March, 2007.
- Carius, Alexander, Environmental Cooperation as an Instrument of Crisis Prevention and Peacebuilding: Conditions for Success and Constraints, *Adelphi Consult*, January, 2006.

- Castillejo, Clare, *Women's Political Participation and Influence in Sierra Leone*, Madrid, Fride, 2009.
- Chauvet, Lisa & Collier, Paul, What are the preconditions and turnarounds in failing states?, *Conflict Management and Peace Science* 25, 2008, pp. 332-348.
- Collier, Paul et ál., *Guerra civil y políticas de desarrollo*, Bogotá, Alfaomega, Banco Mundial, 2004.
- Cunill Farrés, Ivá y Bartrolí Pascual, Xavier, La Experiencia de la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo en Acción Humanitaria y Construcción de Paz, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinario, 2006, pp. 45-59.
- Davies, John & Gurr, Ted Robert, eds., *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 1998.
- Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad, 2005.
- Diamond, Larry, Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States. Lessons and Challenges, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2(2), 2005, pp. 93-116.
- Di John, Jonathan, Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature, *Crisis States Research Centre Working Paper Series* 2, January, 2008.
- DFID, *Why we need to work more effectively in fragile states*, January 2005.
- DFID, *States in Development. Understanding State building*, 2008.
- DFID, *Building the State Securing the Peace*, June, 2009.
- Dolan, Chris, Uganda Strategic Conflict Analysis, SIDA, Sept. 2006.
- Donini, Antonio et al., *Humanitarian Agenda 2015: Final Report, The State of the Humanitarian Enterprise*, Feinstein International Center, Tufts University, 2008, <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Feinstein+International+Center> (01.10.2009).
- Education and Conflict: Research, Policy and Practice, *Forced Migration Review, Supplement*. July, 2006.
- Eldon, Jack et al., *Health System Reconstruction: Can it contribute to State-building?*. HLSP Institute, October 2008.
- Engberg-Pedersen, Lans, Andersen, Louise y Stepputat, Finn, Fragile Situations. Current Debates and Dilemmas, *DIIS Report* 9, 2008.

- Englebert, Pierre and Tull, Denis M, Postconflict Reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States, *International Security* 32, Spring 2008, pp. 106-139.
- Esty, Daniel C. et al., The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning, disponible en <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/> (21.07.2009).
- Farwell, Nancy, War Rape: New conceptualizations and responses, *Affilia*, vol. 19(4), Winter, 2004.
- Fernández, José Javier, La Unión Europea: desafíos para su política exterior, en Mesa, Manuela (coord.), Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional, *Anuario 2008-2009*, Ceipaz/Icaria, Barcelona, 2008.
- Fernández Dols, José Miguel et al., Culture of Peace: an Alternative Definition and its Measurement, Peace an Conflict, *Journal of Peace Psychology* 10(2), 2004, pp. 117-124.
- Ferrándiz, Francisco & Feixa, Carles, eds., *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*. Barcelona, Anthropos, 2005.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Sector strategy for crisis prevention, conflicto transformation and peacebuilding in German Development Cooperation*. Bonn, June, 2005.
- Fischer, Martina y Schmelzle, Beatrix, Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure, *Bergbof Handbook Dialogue Series* 8, 2009.
- Flick, Uwe, *Introducción a la investigación cualitativa*, Madrid, Fundación Paideia Galiza, Ediciones Morata S. A., 2004.
- Friends of the Earth Middle East, Environmental Peacebuilding, *Theory and Practice*, January, 2008.
- Galeano Marín, María, *Estrategias de Investigación Social Cualitativa. El giro en la Mirada*, Medellín, La Carreta Editores, 2004.
- Galtung, Johan, Twenty five years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses, *Journal of Peace Research* 22, 1985.
- Galtung, Johan, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development an Civilization*, Oslo, London, Thousand Oaks, International Peace Research Institute, Sage eds., 1996.
- Galtung, Johan, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*, Bilbao, Bakeaz, 1998.



- Galtung, Johan & Anders, Helge Wirak, Human Needs and Human Rights: A theoretical approach, *Security Dialogue* 8, 1977.
- Galtung, Johan et al., *Searching for Peace. The Road to Transcend*, London, Sterling, VA, Pluto Press, 2002.
- Garzón Valdés, Ernesto. *Derecho, ética y política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Ghani, Ashraf et al., "Closing the Sovereign Gap: an approach to state building", London, Overseas Development Institute, 2005, <http://www.odi.org.uk/resources/download/1819.pdf>
- Ghani, Ashraf et al., An agenda for state building in the twenty-first Century, *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 30(1), Winter, 2006.
- Goldstone, Jack A, Pathways to State Failure, *Conflict Management and Peace Science* 25, 2008, pp. 285-296.
- Goldstone, Jack A et al., *State Failure Task Force Report Phase III Findings*, September, 2000.
- Grant, Thomas D, Partition of Failed States: Impediments and Impulses, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 11(2), 2004, pp. 51-82.
- Grasa, Rafael & Gutiérrez Camps, Arnau, Conflict Prevention and Decentralized Governance: Some remarks about the state of the art in theory and practice, *Working Papers* 1, 2009, Institut Català Internacional per la Pau ICIP.
- Grindle, Merilee S, Good Enough Governance Revisited, *Development Policy Review* 25(5), 2007, pp. 553-574.
- Hammill, Anne. Conservation, Conflict and Peace in Eastern DR Congo, *International Institute for Sustainable Development*, October 7, 2008.
- Hamre, John J. and Sullivan, Gordon R, Toward Postconflict Reconstruction, *The Washington Quarterly* 25(4), 2008, pp. 85-96.
- Heffermehl, Fredrik S. ed., *Construir la paz*. Barcelona, Icaria, 2003.
- Hernando, Milagros & Muñoz, Rocío, La construcción de la paz y la prevención de conflictos en la cooperación española, *Documentación Social* 142.
- Hoffman, Mark, Peace and Conflict Impact Assessment Methodology, 2004, disponible en [www.berghof-handbook.net](http://www.berghof-handbook.net)
- Hudson, Valerie et al., The heart of the matter. The security of women and the security of states", *International Security*, vol. 33(3), winter 2008-2009, pp. 7-45.

- Human Rights Watch, *Selling Justice Short. Why Accountability Matters for Peace*, 2009.
- Ikpe, Eka, Challenging the Discourse on Fragile States, *Conflict, Security and Development* 7(1), April, 2007, pp. 85-124.
- Informe Brahimi, Naciones Unidas: Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, A/55/305-S/2000/809, *Relaciones internacionales: revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, 2000.
- Iqbal, Zaryab & Starr, Harvey, Bad Neighbors: Failed States and their Consequences, *Conflict Management and Peace Science* 23, December, 2008.
- International Centre for Prison Studies, Penal Reform and Gender, en Bastick, Megan and Valasek, Kristin, eds. *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Geneva, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
- Jeong, Ho-Won, *Peace and Conflict Studies: an Introduction*, London, Ashgate, 2000.
- Jerch, Martin, De París al Mediterráneo, via Accra: la cooperación al desarrollo en el mediterráneo desde una perspectiva de eficacia de la ayuda, *Relaciones Euromediterráneas* 846, Enero-Febrero, 2009.
- Jensen, David, *UNEP lessons learned: Environment and peacebuilding in Afghanistan*, Barcelona, World Conservation Congress, 2008.
- Jessop, Bob, Bringing the State Back In (yet Again): Reviews, Revisions, Rejections and Redirections, 2001, disponible en <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/research/resalph.htm#ik> (18.08.2009).
- Kaldor, Mary, *La sociedad civil global, una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets, 2005.
- Kalyvas, Stathis N., Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la Guerra Civil, *Análisis Político* 42, 2005.
- Kievelitz, Uwe & Vorwek, Sonia, Needs Assessments in Post-Conflict Situations on behalf of the World Bank / UNDP and BMZ. Case Study Afghanistan, January, 2004.
- King, Gary et ál., *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- Klare, Michael, *Resource Wars. The New Landscape of Global Conflict*, New York, Henry Holt and Company, 2002.
- Knight, W. Andy, Evaluating recent trends in Peacebuilding Research, *International Relations of Asia-Pacific* 3, 2003, pp. 241-264.

- Krasner, Stephen D, Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States, *International Security* 29(2), Fall, 2004, pp. 85-120.
- Krasner, Stephen D & Pascual, Carlos, Addressing State Failure, *Foreign Affairs*, vol. 84(4), July-August 2005, pp. 153-163.
- Kroc, Joan B and institute for Peace & Justice, Crafting Human Security in an Insecure World, en *An international working conference to probe and address global acquiescence to impunity, gender violence and exclusión that continues to obstruct peacebuilding and deny human security*, Universoty of San Diego, September, 2008, pp. 24-26.
- Kumento Bosire, Lydia, The limits and possibilities of transitional justice, disponible en [www.pambazuka.org](http://www.pambazuka.org) (31.07.2008).
- Lederach, John Paul, *Construyendo la paz, reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeaz, 1998.
- Lederach, John Paul, *The Little Book of Conflict Transformation*, Lancaster, Good Books, 2003.
- Leonhardt, Manuela, The Challenge of Linking Aid and Peacebuilding, *International Alert*, 2000.
- Leonhardt, Manuela, *Peace and Conflict Assesment. A methodological framework for the conflict and peace oriented alignment of development programmes*, GTZ, 2008.
- Leonhardt, Manuela & Gaigals, Cynthia, Conflict Sensitive Approaches to Development. *International Alert*, 2001.
- Leonhardt, Manuela, Gaigals, Cynthia & Nyheim, David, Development in Conflict: A seven step tools for planners, *International Alert*, 2001.
- Lilly, Damian, The Peacebuilding Dimension of Civil Military Relations in Complex Emergencies, *International Alert*, 2002.
- Llamazares, Monica, Post-War Peacebuilding Reviewed. A Critical Exploration of Generic Approaches to Post-War Reconstruction, *Working Paper*, University of Bradford, 2005.
- López Martínez, Mario ed., *Enciclopedia de paz y conflictos*, Granada, Universidad de Granada, 2004.
- Magallón, Carmen, Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325, en Mesa, Manuela (coord.), Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional, *Anuario*, 2008-2009, Ceipaz, Icaria, Barcelona, 2008.

- Mahoney, James & Rueschemeyer, Dietrich eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Mansfield, Edward & Snyder, Jack, Democratization and War, *Foreign Affairs* May-June, 1995.
- March, James G & Olsen, Johan P, The New Institutionalism; Organizational Factors in Political Life, *The American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749.
- Mariño Rojas, Cielo, *Niñez víctima del conflicto armado. Consideraciones sobre las políticas de desvinculación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- McEvoy-Levy, Siobhán, Youth as Social and Political Agents: Issues in Post-Settlement Peace Building, *Kroc Institute Occasional Paper* 21, December, 2001.
- McInyre, Angela & Thusi, Thozokani, Children and Youth in Sierra Leone's Peace Building Process, *African Security Review* 12(2), 2003.
- McLean, Philip, Colombia: Failed, Failing or Just Weak?, *The Washington Quarterly* 25(3), 2002, pp. 123-134.
- Meier, Gerard & Stiglitz, Joseph, *Frontiers in Development Economics. The future in Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Meintjes, Sheila, Pilay, Anu y Turshen, Meredith, eds., *The Aftermath. Women in Post-Conflict Transformation*, London, New York, Zed Books, 2001.
- Melossi, Dario, *The State of Social Control. A sociological study of concepts of state and social control in the making of democracy*, Cambridge, Polity, 1990.
- Mesa, Manuela, La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción, en Mesa, Manuela (coord.), Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional, *Anuario*, 2008-2009, Ceipaz-Icaria, Barcelona, 2008.
- Miall, Hugh, Conflict Transformation: a multidimensional task, *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*, 2004, disponible en <http://www.berghof-handbook.net>
- Miall, Hugh, *Contemporary Conflict Resolution*, Manchester, Polity Press, 2005.
- Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: state society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Migdal, Joel, *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*, New York, Cambridge University Press, 2001.

- Mitchell, Timothy, *The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics*, *American Political Science Review*, vol. 85(1), Mar, 1991, pp. 77-96.
- Moreno, Magui & Anderson, Michael, *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*, *Working Paper* 1, August, PRDE, 2004.
- Moser, Caroline, ON & Clark, Fiona C., *Gener, conflict, and building sustainable peace: recent lessons from Latin America*, *Gender and Development*, vol. 9(3), November, 2001.
- Moss, Todd, Petterson, Gunilla and van de Walle, Nicolas, *An Aid Institutions Paradox? A review essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Center for Global Development, *Working Paper* 74, January 2006.
- Murithi, Timi, *Towards a Symbiotic Partnership: The UN Peacebuilding Commission and The Evolving African Union/NEPAD Post-Conflict Reconstruction Framework*, en Adebajo, Adekeye and Scanlon, Helen (eds.), *A Dialogue of the Deaf: Essays on Africa and the United Nations*, Johannesburg, Jacana, 2006.
- Nowrojee, Binaifer, *Your Justice is too slow. Will de the ICRT fail Rwanda's Rape Victims?*, *Occasional Paper* 10, Nov, United Nations Research Institute for Social Development, 2005.
- OCDE, *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, 1999.
- OCDE, *"The Legitimacy of the State in Fragile Situations"*, Jan, 2009.
- OCDE, *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, *Working Draft for Application Period*, 2008.
- OCDE, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations From Fragility to Resilience*, 2008.
- OCDE, *Service Delivery in Fragile Situations, Key Concepts, Findings and Lessons*, 2008.
- OCDE, *Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad*, 2007.
- OCDE, *"Encouraging Effective Evaluation of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities: Towards DAC Guidance"*. 11 Sept, 2007.
- OCDE, *Development Co-operation Report*, 2007.
- ODI, *Social Protection in Fragile States*, November 2007.

- O'Donnell, Guillermo, Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina, en Juan Méndez, (ed.), *La (in)efectividad de la ley en América Latina*. Buenos Aires. Paidós, 2002.
- OPM/IDL, *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study - The applicability of the Paris Declaration in fragile and conflict-affected situations*, 2008, disponible en <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/evaluation.asp>
- Orozco Abad, Iván, *Combatientes, rebeldes y terroristas*, Bogotá, Editorial Temis, 1992.
- Paffenholz, Thania, Third generation PCIA: Introducing the Aid for Peace Approach, 2005, disponible en [www.berghof-handbook.net](http://www.berghof-handbook.net)
- Paris, Roland & Sisk, Timothy D, *Managing Contradictions: The inberente dilemmas of postwar statebuilding*, *International Peace Academy*, November, 2007.
- Patrick, Stewart & Brown, Kaysie. *Greater than the Sumo f its parts? Assesing the Whole of Government Approaches to Fragile States*, New York, *International Peace Academy*, 2007.
- Peacefund, *Peace Américas*, vol. 1(1), OAS, February 2009.
- Plan Director de la Cooperación Española. 2009-2012.
- Portillo, Nelson, Estudios sobre pandillas juveniles en El Salvador y Centroamérica: una revisión de su dimensión participativa, *Apuntes de Psicología*, vol. 21(3), 2003, pp. 475-493.
- Programa de Acción de Accra, 2008.
- Proyecto Esfera, *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*, Ginebra, Proyecto Esfera, 2004.
- Quaker Council for European Affairs, *Mainstreaming Conflict Prevention. A Study of EU Development Cooperation with ACPO Countries*, January, 2009.
- Quast, Shelby, Justice Reform and Gender, en Bastick, Megan and Valasek, Kristin, (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Geneva, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
- Ragin, Charles C, *La Construcción de la Investigación Social. Introducción a sus métodos y su diversidad*, Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, 2007.

- Reynal-Querol, Marta, Brief Survey on fragility, conflict, aid effectiveness and aid in fragile countries, disponible en [www.erd.eui.eu/media/survey-by-reynal-querol.pdf](http://www.erd.eui.eu/media/survey-by-reynal-querol.pdf) (14.08.2009).
- Rivera, Joseph de, Assessing the Basis for a Culture of Peace in Contemporary Societies, *Journal of Peace Research*, vol. 41(5), 2004. pp. 531-548.
- Rocha Menocal, Alina, *State Building for Peace. A new Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?*, 2009.
- Rocha, Alina & Whaites, Alan, States in Development: Understanding State- building”, en DFID, *Working Paper*, 2008, y DFID Policy Brief, “Building the State and Securing the Peace, June 2009, disponible en <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/Building-State-Securing-Peace.pdf>.
- Rocha, Alina & Fritz, Verena, Understanding State Building from a Political Economy Perspective, *DFID*, 2007.
- Rodríguez Carmona, Antonio, *Rompiendo con el Proyeccionado: el Gobierno del Mas en Bolivia*, Red Itaca, 2009.
- Rohland, Klaus & Cliffe, Sarah F, *The East Timor Reconstruction Program: successes, problems and tradeoffs*, 2002, disponible en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64886411&theSitePK=6313037&entityID=000090341\\_20030722090808&searchMenuPK=64886411&theSitePK=6313037](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64886411&theSitePK=6313037&entityID=000090341_20030722090808&searchMenuPK=64886411&theSitePK=6313037)
- Rombouts, Heidy, *Civil Society Participation in Fragile States: Critical thoughts on the new development paradigm and its implementation*, Institute of Development Policy and Management, 2006.
- Romeva i Rueda, Raul, *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo*, Barcelona, Icaria, 2003.
- Rose, Pauline & Greeley, Martin, *Education in Fragile States: Capturing Lessons and Identifying Good Practice*, Prepared for the DAC Fragile States Group, May 2006.
- Rotberg, Robert I, Failed States in a World of Terror. *Foreign Affairs*, 81(4), Jul-Aug, 2002, pp. 127-240.
- Royce, Anderson, Peace and Conflict: A Definition of Peace, *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* 10(2), 2004, pp. 101-116.
- Ryan, Stephen, Peace and Conflict Studies Today, *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 2(2), January 2003, pp. 75-82.

- Rubinstein, Leonard S, Post Conflict Health Reconstruction. New Foundations for U.S. Policy, *USIP Working Paper*, September 2009.
- Salomon, Gavriel, *Does Peace Education Make a Difference in the Context of an Intractable Conflict?*, Center for Research on Peace Education, November, 2003.
- Sambanis, Nicholas, Poverty and the Organization of Political Violence, *Bookings Trade Forum*, 2004.
- Schedler, Andreas, *Concepts of Democratic Consolidation*, Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, LASA, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, 17–19 April 1997.
- Schmeizle, Beatriz y Fischer, Martina, Peacebuilding at a Crossroads? Dilemmas and Paths for Another Generation, *Bergbof Handbook Dialogue Series*, 2009.
- Singer, P.W, *Children at War*, Berkeley, University of California Press, 2006.
- Snodgrass Godoy, Angelina, *Popular Injustice: Violence, community and law in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 2006.
- Sommers, Marc, Youth and Conflict. A brief review of available literature, USAID/Equip3, 2006.
- Starr, Harvey. Introduction to the CMPS Special Issue on Failed States, *Conflict Management and Peace Science*, 25, 2008, pp. 281-284.
- Suárez Garavito, María del Pilar, *Estrategia de construcción de paz y prevención de conflictos en España. Formulación del problema y diseño de la agenda. Una aproximación desde las ideas*, Tesina de Maestría en Administración y Gerencia Pública. INAP, Universidad Alcalá de Henares, 2008.
- Taffet, Jeffrey, *Foreign Aid as Foreign Policy*, New York, Routledge, 2007.
- Truño i Salvadó, María, *Fijarse en el lugar de la víctima deshilando etiquetas para tejer otras relaciones. Relatos de mujeres en Colombia. Reflexiones sobre la categoría víctima de conflicto armado y de violencia política con mirada de género*. Proyecto de investigación del doctorado en Psicología Social, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Abril 2008.
- UNDP-BCPR, *Conflict Related Development Analysis CDA*, October, 2003.
- United Nations Environment Programme, *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*, 2009.
- Van Cott, Donna Lee, Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes, *América Latina Hoy*, abril 036, 2004, pp. 141-159.



- Van Cott, Donna Lee, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, New York, Cambridge University Press, 2005.
- Van Creveld, Martin, *The rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Vilanova i Trias, Pere, ¿Estados de Facto versus fallidos o frágiles? Unas notas acerca de la dificultad teórica para establecer nuevas tipologías”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 10, Febrero, 2008, pp. 1-19.
- Ware, Helen. *Los conflictos y la paz*, Barcelona, Intermon Oxfam, 2006.
- Wolcott, Harry, *Mejorar la escritura en la investigación cualitativa*, Medellín, Universidad de Antioquia, 2003.
- Woodward, Susan, *Fragile States: Exploring the Concept*.
- Woodward, Susan, *The State Failure Agenda: from Sovereignty to Development*.
- Woodward, Susan, *State Crisis, Intra-state conflict and Decostruction of Sovereignty*, en [www.statesandsecurity.org](http://www.statesandsecurity.org) (18.09.2009).
- Zivetz, Laurie, *Health Service Delivery in Early Recovery Fragile States: Lessons from Afghanistan, Cambodia, Mozambique, and Timor Leste*, Arlington: Basic Support for Institutionalizing Child Survival (BASICS) for the United States Agency for International Development (USAID), 2006.
- Zoellick, Robert B, “Fragile States: Securing Development”, *Survival*, December 2008.