



**CONFLICTE I
DESENVOLUPAMENT
ELEANOR O'GORMAN**

**INSTITUT
CATALÀ
INTERNACIONAL**

PER LA PAU

**EINES DE PAU,
SEGURETAT I JUSTÍCIA
#16**

ELEANOR O'GORMAN

CONFLICTE I DESENVOLUPAMENT

El desenvolupament compta



INSTITUT
CATALÀ
INTERNACIONAL

PER LA PAU

#16

Aquest llibre ha estat editat en PDF i ePub seguint criteris de sostenibilitat.

Els llibres de la col·lecció «Eines de Pau, Seguretat i Justícia» volen ser, sobretot, un suport útil per a les persones que, amb diferents graus d'implicació, se senten compromeses amb el treball per la pau. Amb aquesta col·lecció volem posar a l'abast del públic llibres curts, clars i pràctics, llibres que proporcionin tant una visió crítica de les relacions internacionals i els conflictes en el món actual com orientacions i guies per a l'activisme en favor de la pau i la justícia; tot un repte que esperem assolir posant a mans dels lectors i les lectores les traduccions d'obres de reconeguda qualitat i també de producció pròpia.

Aquesta col·lecció està codirigida per Tica Font, Rafael Grasa i Elena Grau.

© Eleanor O'Gorman, 2015

© Institut Català Internacional per la Pau, 2015

© Pepe Ventura, per la traducció

Títol original:

Conflict and Development. Development matters, 2011

Autora: Eleanor O'Gorman

Disseny gràfic: Arianne Faber

© il·lustració de la coberta: Arianne Faber

Realització editorial: líniazero edicions

Col·lecció «Eines de Pau, Seguretat i Justícia»

Institut Català Internacional per la Pau

C. Tapineria, 10, 3a planta

08002 Barcelona

www.icip.cat

Dipòsit legal: B27923-2015

Aquesta obra està sota una llicència Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya de Creative Commons. Per veure'n una còpia visiteu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>. Es permet la còpia, distribució i reproducció d'aquesta obra sempre que sigui sense ànim de lucre, se n'acrediti l'autoria i es mantingui la nota de llicència.

Eleanor O'Gorman viu a Cambridge i treballa com a experta independent en estratègia i com a investigadora en desenvolupament, conflictes i seguretat internacionals. Assessora, entre d'altres, de les Nacions Unides, el govern del Regne Unit, el govern d'Irlanda, la Comissió Europea i l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic. O'Gorman té una àmplia experiència sobre el terreny en països afectats per conflictes, com la República Democràtica del Congo, Libèria, Sri Lanka i el Timor Oriental. Doctora en Ciències Socials i Polítiques per la Universitat de Cambridge, anteriorment ha estat professora d'estudis del desenvolupament a la Universitat d'East Anglia i ha ocupat el càrrec d'assessora principal de polítiques del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) a Nova York i Brussel·les. Actualment és investigadora principal associada al Gender Studies Centre i investigadora associada al Departament de Política i Estudis Internacionals de la Universitat de Cambridge, i participa com a experta en reunions i fòrums internacionals.

SUMARI

Agraïments	8
1. conflicte i desenvolupament internacionals al segle XXI: una panoràmica	10
2. La cobdícia, el greuge i la pobresa: la política en l'anàlisi de conflictes	33
3. L'ús dels marcs d'anàlisi de conflictes	62
4. Les polítiques de cooperació i l'arquitectura del conflicte i el desenvolupament internacionals	86
5. Les dones, la pau i la seguretat: la generització del conflicte i el desenvolupament internacionals	117
6. Els estats fràgils i els límits de la construcció de la pau i la construcció de l'estat	144
Acrònims	169
Bibliografia	173

AGRAÏMENTS

Aquest llibre és el producte de molts anys de treball sobre els aspectes acadèmics, polítics i pràctics de la guerra i el desenvolupament. Deu molt a moltes persones que he conegut, amb qui he treballat i que m'han inspirat, de molts indrets d'arreu del món. Sovint amb modèstia i sense reconeixement, han intentat canviar el món d'unes persones atrapades en el conflicte violent i les seves conseqüències. Vull expressar el meu agraïment per Helen Yanacopulos per animar-me a plasmar sobre el paper part dels coneixements i els dilemes que amaga aquesta tasca. Els defectes d'aquesta obra són només responsabilitat meva. També m'agradaria agrair a Tamsine O'Riordan i Jakob Horstmann, de Zed Books, el seu assessorament editorial i els seus consells, i a Kate i a Mike Kirkwood el seu suport en el procés de creació. També vull donar les gràcies al departament de drets de Palgrave Macmillan per ser tan amables de permetre'm reimprimir el diagrama del capítol 3, procedent de *The Structure of International Conflict*, de Chris Mitchell.

Així mateix, dono les gràcies tant al Centre d'Estudis de Gènere com al Departament de Política i Estudis Internacionals de la Universitat de Cambridge pel refugi intel·lectual que m'ofereixen i per l'oportunitat de vincular la comunitat acadèmica i la comunitat política. Gràcies també al Murray Edwards College (anteriorment New Hall) de Cambridge per proporcionar-me un entorn acadèmic i de suport que es remunta als estudis de doctorat que hi vaig fer. En particular, estic en deute amb els estudiants de doctorat de la Facultat d'Estudis sobre el Desenvolupament de la Universitat d'East Anglia, Norwich, que van assistir al meu curs experimental sobre «Conflicte, intervenció i desenvolupament» durant el període 1994-1997, quan vaig començar a bastir el meu pensament sobre aquestes qüestions. Ha estat una experiència gratificant (i en part surrealista) trobar-me'n alguns en llocs inesperats de tot el món!

Els col·legues i amics següents m'han encoratjat i donat suport, de diferents maneres, durant tot el procés de creació d'aquest llibre, i vull que sàpiguen que ho aprecio molt: Piera Beretta, Mónica Brito Vieira, Jude Browne, Stephen Chan, Deirdre Collings, Anne Considine, Barbara Cullinane, Veronica Foody, Ameerah Haq, Pierre Harzé, Chris Hill, Stine Jacobsen, Maria Mc Loughlin, Leo Mellor, Jonathan Moore, Mike McGwire, Robert Patterson, Rafal Rohozinski, Isabella Rossa, Uli Spies Barnes, Elsa Strietman, Sophie Turenne, Jim Whitman i Helen Yanacopulos. Vull fer una menció especial de Keith Webb, que, com a professor i pensador sobre la naturalesa i l'impacte del conflicte violent, fou una gran font d'inspiració i tingué part de la culpa que jo emprengués aquest camí després de finalitzar un màster en Anàlisi de Conflictes Internacionals a la Universitat de Kent, a Canterbury. També vull donar les gràcies, en particular, a la meva meravellosa germana, Mae O'Gorman Clarke, que donà format als capítols, es barallà amb els quadres de text i m'acompanyà durant els últims dies de redacció del manuscrit. També vull agrair al meu pare, en John, i al meu germà Ger per animar-me durant el procés d'escriptura del llibre. Gràcies a la meva extensa família, tant propera com llunyana, pel seu esplèndid suport. Com en tots els projectes vitals, hi ha tanta gent que hi influeix que demano perdó si m'he oblidat d'incloure algú en aquesta llista, inevitablement limitada.

1. Conflicte i desenvolupament internacionals al segle XXI: una panoràmica

La nova nissaga de conflictes intraestats mostra determinades característiques que presenten a les forces de manteniment de la pau de les Nacions Unides reptes inèdits des de l'operació al Congo a principis de la dècada dels seixanta. Normalment no hi lluiten només exèrcits regulars, sinó també milícies i civils armats, amb cadenes de comandament poc definides. Amb freqüència són guerres de guerrilles sense línies de front clares. Els civils en són les principals víctimes i, sovint, els principals objectius. Hi sovintegen les emergències humanitàries que les autoritats dels combatents, si se les pot anomenar autoritats, no poden frenar. El nombre de refugiats [...] s'ha incrementat [...]. El nombre de desplaçats interns s'ha incrementat encara més espectacularment. Un altre tret d'aquests conflictes és l'esfondrament de les institucions estatals, especialment les policials i judicials, amb la consegüent paràlisi del govern, el col·lapse de la llei i l'ordre, i el caos i el bandidatge en general. No només se suspeneixen les funcions de govern, sinó que els seus actius són saquejats i destruïts i els seus agents i representants experimentats acaben morts o exiliats del país [...]. Això vol dir que cal que la intervenció internacional s'estengui més enllà de les tasques militars i humanitàries i que inclogui la promoció de la reconciliació nacional i el restabliment d'un govern efectiu (secretari general Boutros Boutros-Ghali, en el 50è aniversari de les Nacions Unides, el 1995).

Introducció

L'objectiu d'aquest llibre és traçar un mapa del pensament i les pràctiques que estan redefinint les respostes contemporànies al conflicte violent al sud global¹ i generant noves possibilitats i dilemes quant al paper moral, legítim i pràctic de l'ajuda internacional al desenvolupament en el segle XXI. El llibre se centra en el període post Guerra Freda, a partir de 1989, i segueix el sorgiment i la ràpida expansió d'una especialitat denominada «conflicte i desenvolupament», que intenta dotar les polítiques i els programes d'ajuda internacional d'una millor capacitat de prevenció, resposta i, fins i tot, transformació davant la guerra i els conflictes violents a gran escala. Estudia, des dels punts de vista de la teoria, la política i la pràctica, un conjunt de temes fonamentals que han estat tant un factor impulsor com un producte d'aquesta agenda durant les darreres dues dècades. Aquests temes ens ofereixen una introducció clau als principals aspectes de la relació entre el desenvolupament i el conflicte internacionals contemporanis al llarg dels capítols següents:

- comprendre el conflicte violent i la seva relació amb la pobresa i el desenvolupament (capítol 2);
- dissenyar i utilitzar l'anàlisi de conflictes com una eina de desenvolupament (capítol 3);
- l'estructura canviant de l'ajuda internacional –polítiques i organitzacions, inclosa la competència entre diverses idees de seguretat–, que condiciona l'agenda del conflicte i el desenvolupament (capítol 4);
- l'impuls polític en matèria de dones, pau i seguretat, i les implicacions que té per als arguments de gènere sobre el conflicte, la violència i el desenvolupament (capítol 5);
- l'actual predomini de l'eix construcció de la pau / construcció de l'estat i fins a quin grau podria indicar que les polítiques i programes de desenvolupament en zones de conflicte s'estan extralimitant (capítol 6).

Aquesta agenda sobre el conflicte i el desenvolupament ha fet emergir nous dilemes: com poden treballar plegats els soldats, els diplomàtics i els treballadors humanitaris en situacions de conflicte? Com es pot organitzar l'ajuda al desenvolupament en situacions complexes per no ofegar els programes tradicionals de reducció de la pobresa? Les situacions d'afectació bèl·lica sempre comprometen l'ajuda? Com mesurem l'èxit? Al llarg del llibre, hi trobarem un compromís crític amb la idea de les «noves guerres» i amb les polítiques i pràctiques de la «pau liberal» i la seva dimensió institucional, que reprendrem en el capítol final, dedicat a la construcció de la pau i la construcció de l'estat per centrar-nos en els dilemes actuals.

Les noves guerres i la pau liberal

El món de la post Guerra Freda va obrir la possibilitat de noves respostes internacionals a tot un ventall de problemes de pau, seguretat i desenvolupament, des de les guerres civils, les violacions dels drets humans i la proliferació d'armes curtes i mines fins els conflictes pels recursos naturals, la degradació mediambiental i el VIH i la sida. Aquest moment d'optimisme es reflectí en «Una agenda per la pau», del secretari general de les Nacions Unides Boutros Boutros-Ghali (1992), que plantejava un enfocament de democràcia preventiva, pacificació, manteniment de la pau i construcció de la pau que expandiria les intervencions de les Nacions Unides a conflictes en els quals els vetos dels membres del Consell de Seguretat en el context de la Guerra Freda fins llavors n'havien paralitzat l'activitat.² El que no se cita ni es comenta gaire és l'«Agenda per al desenvolupament», de 1995, que acompanyava l'«Agenda per la pau» i plantejava noves possibilitats en la relació entre la pau, la seguretat i el desenvolupament. Feia una crida al desenvolupament com a eina de construcció de la pau, d'acord amb la premissa que «només un esforç constant per resoldre els problemes socioeconòmics, culturals i humanitaris subja-

cents pot fer que la pau assolida descansi sobre uns fonaments duradors» (NU 1995). Des de 1989, la comunitat internacional s'implicà en els nous tipus d'operacions humanitàries i de manteniment de la pau en què no hi havia cap pau a mantenir, però sí un imperatiu humanitari per actuar i fins i tot una incapacitat per imposar la fi de les hostilitats (per exemple, Bòsnia i Hercegovina i Somàlia). Així mateix, també es desenvolupava una creixent dimensió civil en les operacions de manteniment de la pau: es negociaven acords de pau i es donava suport a la seva aplicació en àrees com l'organització d'eleccions, la gestió del retorn dels refugiats, la coordinació de la reconstrucció, la supervisió dels drets humans, l'eliminació de mines, l'acció policial i la supervisió del govern de transició (a Namíbia, Angola, Moçambic, Cambodja, el Salvador, Kosovo i el Timor Oriental). Les forces de manteniment de la pau també assumiren el paper de protegir els combois i les operacions humanitàries per evitar saquejos i atacs. Dins d'aquesta nova generació de respostes de construcció de la pau i prevenció de conflictes, s'han qüestionat i transformat els límits entre els enfocaments militar, humanitari, polític-diplomàtic i de desenvolupament.

El període 1990-2010 ens presenta des de les problemàtiques i fallides intervencions humanitàries de principis dels anys noranta a Somàlia, Rwanda i Bòsnia fins a les ambicions de construcció de l'estat a l'Afganistan i l'Iraq. Hi ha dues tendències polítiques concretes que defineixen com s'interpreta el conflicte internacional i com s'hi respon, i que també donen forma als temes que analitza el present llibre:

1. La naturalesa canviant del conflicte, que ha passat de ser interestatal a intraestatal, amb una atenció especial al ressorgiment nacionalista, el conflicte ètnic, les guerres civils i el finançament del conflicte –inclòs el creixement de les xarxes regionals i mundials d'armes, minerals i crim organitzat. Aquesta tendència gira entorn dels debats sobre la naturalesa de les noves guerres pel que fa a les dinàmiques de la globalització i la localització en les guerres intraestatals i al sorgiment de la «tesi de la pau liberal» com a guia de les respostes

internacionals que configuren operacions de pau cada vegada més exhaustives (amb intervencions diplomàtiques, de manteniment de la pau, humanitàries, de desenvolupament i de restauració de l'estat de dret). Les normes de la «intervenció humanitària» i la «responsabilitat de protegir» formen part d'aquests debats.

2. Des de l'any 2000, el context mundial canviant en què s'insereixen els conflictes violents s'ha vist alterat, altra vegada, pels problemes del terrorisme i dels anomenats estats fallits o fràgils, mitjançant els quals el subdesenvolupament mateix esdevé una amenaça contra la seguretat internacional. Aquests factors generen noves transformacions en la relació entre la seguretat militar i el desenvolupament –dominades per la preocupació actual amb l'estabilització i el nexa entre la construcció de la pau i la construcció de l'estat com a model per evitar el conflicte violent contemporani i recuperar-se'n. A l'Iraq i l'Afganistan, aquest nexa té el potencial d'estendre's a les àrees de la contrainsurgència i els objectius antiterroristes.

El debat sobre les noves guerres condicionà la manera d'entendre els conflictes violents que esclataren a principis de la dècada dels noranta i, amb ells, generà nous punts de vista sobre la dimensió local i mundial, sense les restriccions que imposaven les lluites entre les superpotències en el context de la Guerra Freda. Mary Kaldor (2006 [1999]: 8), a qui s'atribueix la frase següent, descriu aquestes guerres com «una barreja de guerra, delinqüència i violacions dels drets humans». D'altres les interpreten com inherentment irracionals, motivades per rivalitats ètniques i per un fervor nacionalista que genera una «nova barbàrie» (Kaplan 1993; 1994). Kaldor, juntament amb Mark Duffield, sosté que la globalització té un paper actiu en la configuració i la naturalesa de les noves guerres intraestats vinculades amb els processos i transformacions polítics i econòmics globals. Aquest llegat de la globalització inclou la canviant economia internacional, en el sentit següent: l'augment de la

importància dels actors del sector privat als països en vies de desenvolupament i la desregulació dels mercats; l'abast i la velocitat creixent de la tecnologia i les comunicacions; i el sorgiment de xarxes i organitzacions polítiques transnacionals (Kaldor 2006 [1999]: 4-10; Duffield 2001: 2-9). Les noves guerres es caracteritzaven per l'increment dels conflictes intraestats en comparació amb els interestats, i per enfrontaments extremament violents amb guerrilles i forces contrainsurgents, en què els actors no estats, com les milícies i els grups armats, desafiaven l'autoritat del govern o omplien un buit de govern, en molts casos operant a través de les fronteres. A més, aquestes guerres es recolzaven sobre incentius econòmics per garantir els subministraments i l'accés a armes i recursos. Per tant, les economies de guerra no només servien objectius polítics, sinó que els trastorns i el guany econòmic, integrats en les cadenes de subministrament regionals i mundials (per exemple, les d'armes, drogues i diamants), esdevenien objectius en si mateixos, la qual cosa alimentava un agreujament de la violència.

Alguns crítics sostenen que les diferències entre les guerres noves i les velles s'han exagerat, i assenyalen l'història de «conflictes de baixa intensitat», guerra de guerrilles i contrainsurgència previ a l'any 1990 (Feron i Laitin 2003; Kalyvas 2001). D'altres argumenten que l'evidència sobre un nivell d'atrocitat o ferocitat més alt no supera una anàlisi estadística o històrica, i hi contraposen una reducció en les morts civils des del final de la Guerra Freda (Melander *et al.* 2009; Newman 2004). Encara que hi ha desacord sobre l'etiqueta «noves», hi ha un cert consens sobre les tendències de les guerres sorgides després de la fi de l'ordre bipolar de la Guerra Freda, com les següents: els civils s'impliquen en la violència brutal, que es dirigeix deliberadament contra ells; la disponibilitat i la utilització d'armes curtes i armes lleugeres en mans d'exèrcits cada cop més joves, ben organitzats i dispersos per territoris amplis (l'infame grup rebel Lord's Resistance Army pot atribuir-se el conflicte a la República Democràtica del Congo, la República Centreafricana i el Sudan del Sud, després del seu sorgiment i d'estar actiu al nord d'Uganda fins al 2005); el