





---

# COHESIÓN SOCIAL Y CONFLICTO

3

## INTRODUCCIÓN

La política social no se preocupa solamente por el bienestar humano, sino que también por la cohesión social. No obstante que determinadas políticas gubernamentales pueden dividir a las sociedades y suscitar conflicto, hay un acuerdo bastante extendido en cuanto a que una de las fun-

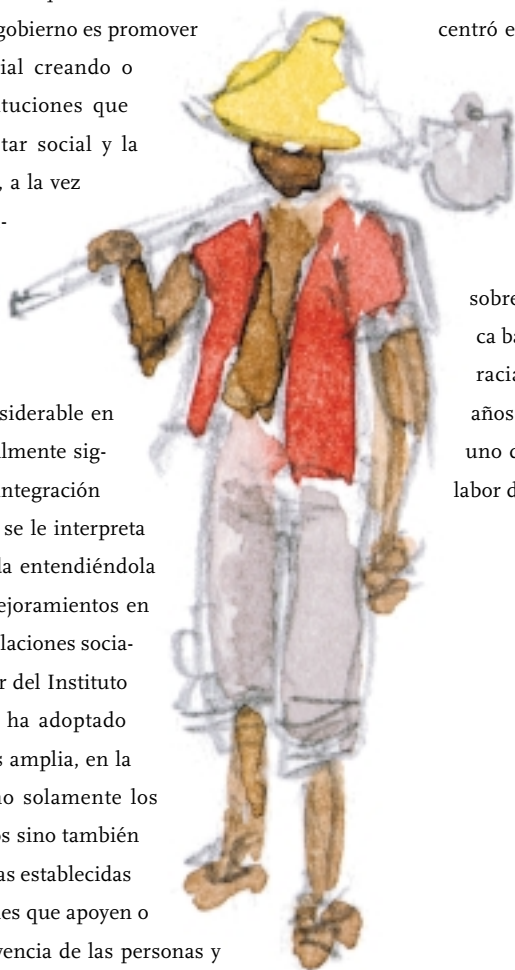
ciones y metas del gobierno es promover la integración social creando o fortaleciendo instituciones que mejoren el bienestar social y la seguridad humana, a la vez que fomenten relaciones sociales armoniosas.

Más allá de ello, sin embargo, hay una confusión considerable en cuanto a lo que realmente significa el término «integración social». A menudo se le interpreta de manera reducida entendiéndola como normas o mejoramientos en las condiciones y relaciones sociales. Pero en la labor del Instituto sobre esta área se ha adoptado una definición más amplia, en la cual se incluyen no solamente los aspectos normativos sino también los análisis de pautas establecidas de relaciones sociales que apoyen o socaven la supervivencia de las personas y

forjen sus oportunidades de vida (Ghai y Hewitt de Alcántara 1994).

La investigación de UNRISD sobre integración y cohesión social ha evolucionado con el transcurso de los años, a partir de su enfoque inicial en el decenio de 1970 sobre los efectos de la guerra y el conflicto. El trabajo primigenio se con-

centró en particular en la situación de las personas desplazadas por la guerra. Subsiguientemente, se le amplió con estudios de mayor magnitud en múltiples países sobre conflicto y violencia política basada en la identidad étnica, racial, religiosa y otras. En los años 90, la integración social fue uno de los temas centrales de la labor del Instituto.



## PERCEPCIONES Y PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

La integración social junto con la pobreza y el empleo figuraron como temas fundamentales en la agenda de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. La preocupación internacional en relación con la *desintegración* social no solamente era un reflejo del gran número de guerras civiles y conflictos étnicos, sino también de la realidad—o de su percepción—de que una gama amplia de problemas sociales estaba intensificándose en el contexto de la mundialización. La migración, la criminalidad, el tráfico ilícito de drogas, las pandemias y la desintegración familiar, todos parecían estar en aumento.

En la primera mitad del decenio de 1990, UNRISD analizó esos problemas como parte de una investigación más amplia sobre los efectos sociales de la mundialización (UNRISD 1995; véanse también los capítulos 1 y 2). En este trabajo se tomaron en consideración la escala y las repercusiones de las tendencias y los problemas sociales que afectan la habilidad de personas y grupos para coexistir en sociedad, además de ciertos temas conceptuales, como el significado de integración social.

UNRISD advirtió sobre la noción de incorporación de los excluidos en el conjunto prevaleciente de la sociedad. Determinadas pautas de integración

social pueden imponer a las minorías y a otros grupos sociales una forma de vida que obstruye la diversidad cultural o promueve la inclusión de la población en sistemas económicos y políticos que son explotadores, represivos o ecológicamente insostenibles. La cuestión relevante para las políticas no es la manera como se incrementa la integración social en sí misma, sino la manera de promover un tipo de integración que favorezca la formación de una sociedad más justa y equitativa (UNRISD 1994b). Desde esta perspectiva es necesario referirse a diversas limitaciones y supuestos erróneos que a menudo caracterizan los esfuerzos para lograr la integración al interior de una sociedad. Se destacan en particular, tres de ellos. En primer lugar, se supone con frecuencia que quien ha sido excluido sobrevive en un vacío social y cultural. Una política acertada requiere tomar en consideración las formas de organización social, las redes de relaciones sociales, las estrategias para enfrentarse a los problemas, y las culturas de los grupos en desventaja. Segundo, en el planteamiento de la integración social se tiende a suponer que el conflicto es innecesario. Sin embargo, la desintegración de determinados sistemas de relaciones sociales existentes y la transformación de las estructuras de poder pueden ser condiciones esenciales para que se logre avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa—como sucedió, por ejemplo, con la eliminación de la esclavitud y del sistema de *apartheid*. Tercero, un enfoque reducido sobre la integración de quienes estén en desventaja en los sistemas de salud y educación predominantes

puede desviar la atención de las causas estructurales de la exclusión social y de las tendencias vigentes relacionadas con la desigualdad creciente y la persistencia de la pobreza extrema.

## Migración

Muchas personas responden a las opciones e incertidumbres relacionadas con la mundialización mediante la migración, tanto interna como externa. No obstante que las tendencias de la migración han sido semejantes a las de otros períodos históricos, los flujos contemporáneos implican una diversidad mucho mayor de contacto cultural y constituyen un elemento fundamental en las estrategias de supervivencia de millones de personas. En efecto, tanto las familias como las cuentas nacionales de muchos de los países más pobres, dependen en gran medida del intercambio con el extranjero por vía de las remesas que los migrantes radicados en el exterior envían a sus países de origen. A principios del decenio de 1990, cuando los problemas sociales relacionados con la migración tendían a predominar en el debate público al respecto, UNRISD observó los efectos integradores al igual que los desintegradores, a menudo en las mismas localidades. Por ejemplo, en algunas aldeas de África Occidental hombres saludables han emigrado al extranjero dejando a jóvenes y viejos a su suerte, pero las mujeres han adoptado papeles y responsabilidades novedosas, y han adquirido nuevas habilidades (UNRISD 1995).

Aparentemente, dadas las oportunidades y los riesgos vinculados a la mundialización y a la brecha creciente entre países ricos y países pobres, el aumento de la migración parece inevitable. Los gobiernos nacionales tendrán que aprender a convivir con la realidad de los grandes flujos migratorios. Sin embargo, en muchos países y regiones más ricos, se está reforzando la vigilancia de las fronteras mientras que el tipo de apoyo financiero y económico que podría mejorar las condiciones de vida en los países más pobres no está disponible. El resultado de esta situación es un aumento en la migración ilegal que tiene muchas implicaciones desintegradoras, no siendo la menor la consolidación de una subclase política, social y económicamente excluida (Van Hear 1994).

En la investigación realizada por UNRISD se examinó también la repercusión de la migración en el estado-nación y las considerables variaciones en las políticas públicas hacia las minorías inmigrantes en Europa Occidental. Países que siguen un enfoque multiculturalista, como los Países Bajos y, en menor medida, el Reino Unido, reconocen los orígenes étnicos de los inmigrantes y apoyan la expresión de sus diferencias culturales en público, siempre y cuando no se rompa el principio de igualdad. Países como Francia, con una tradición republicana, se inclinan más en pro de desalentar las prácticas culturales que difieran de la cultura nativa predominante, aun cuando tratan de aplicar políticas efectivas para integrar a los inmigrantes en sus sociedades. Y países como Alemania,

que se adhieren en gran parte al viejo modelo de integración del estado-nación, tienden a adoptar normas de naturalización muy estrictas o insisten en que sólo los nativos tienen derecho a la ciudadanía plena. Los países de este grupo, a la vez que apoyan programas para mejorar las condiciones económicas y sociales de los inmigrantes, favorecen también el retorno de estos últimos a sus países de origen. Cualesquiera que sea el sistema, el éxito de la política pública en este campo debe reflejar la realidad de que los inmigrantes han llegado para quedarse y tienen mucho que contribuir a las sociedades en las que radican. Se debe también tratar de reconciliar a las poblaciones predominantes y mayoritarias con la diversidad étnica y cultural que los inmigrantes traen consigo; y bajo ningún tipo de circunstancias debería ser manipulado el problema de la inmigración con fines políticos (Collinson 1998; UNRISD 2002b).

## Criminalidad y drogas

Otra estrategia de supervivencia que ha florecido en el contexto de la mundialización implica emprender actividades ilícitas o criminales. Al finalizar el siglo XX, aparentemente las tasas de criminalidad han aumentado en prácticamente todos los países y el tráfico ilícito de drogas se ha convertido en una actividad económica mundial importante. No obstante que las percepciones públicas—sustentadas frecuentemente en pruebas anecdóticas—pueden sugerir que hay una

explosión de criminalidad, se requiere interpretar con cuidado las estadísticas sobre ese problema. Éstas tienden a ser poco fidedignas: en efecto, las estadísticas que existen a menudo dicen más acerca del sistema de justicia criminal que sobre el número real de delitos. Lo que logra ser divulgado y la manera de interpretar las cifras sobre criminalidad, reflejan los juicios de valor de cada sociedad y sus normas culturales (UNRISD 1995).

Una gran parte de la investigación que UNRISD ha realizado sobre criminalidad se concentra en la producción, tráfico y consumo de drogas estupefacientes ilícitas. Millones de personas en todo el mundo—incluidos los campesinos de los países en desarrollo, las pandillas urbanas, el crimen organizado y los consumidores del mundo industrializado—han sido incorporadas en las redes de intercambio sociales y económicas relacionadas con el tráfico de drogas. Empezado a finales del decenio de 1980, UNRISD llevó a cabo un extenso programa de investigación que implicó hacer estudios en 10 países (Tullis 1995; Painter 1994; Clayton 1995; Toro 1995; Renard 1995).

En esos estudios, al concentrarse en la cadena completa de actividades relacionadas con las drogas, se demostró que probablemente sólo una estrategia integrada pueda generar resultados efectivos en la reducción de la producción, el tráfico y el consumo de dichos estupefacientes. Como resultado de la investigación se criticó a las políticas asociadas con la llamada «guerra a las drogas»,

con las que se pueden suprimir rutas de tránsito o productos ilegales en algunas zonas, pero que tienden a ser rápidamente reemplazados por nuevas rutas y productos. Los enfoques más prometedores implican adoptar estrategias más indirectas y de más largo plazo: educación, organización de la comunidad y programas de rehabilitación para los adictos en países consumidores; y un avance significativo en desarrollo rural en los países productores. También hay que tomar en consideración las propuestas para regular, despenalizar y legalizar el consumo o producción de drogas, así como las políticas de «reducción de perjuicios». Aunque puede ser que dichas propuestas no disminuyan el consumo, sí pueden reducir el crimen y la violencia, principales problemas sociales relacionados con la droga (UNRISD 1995).

## VIH/SIDA

Para el decenio de 1990 una nueva pandemia amenazaba la salud y la estructura de las familias y las comunidades en todo el mundo: el VIH/SIDA (véase gráfica 3.1). La investigación reciente de UNRISD ha ido más allá de una orientación epidemiológica o conductista sobre la pandemia al examinar los vínculos entre VIH/SIDA y el desarrollo. En este trabajo se investiga especialmente la relación entre la pandemia y la pobreza, la desigualdad de género y la escasez de los servicios públicos. Igualmente destaca la relevancia de los golpes externos y de las políticas macroeconómicas

relacionadas con las crisis por la deuda y el ajuste estructural, así como determinadas condiciones estructurales como las que caracterizan a las economías de mano de obra migratoria y, en particular, la de las estrategias de supervivencia relacionadas con la migración y el trabajo en el sector del sexo comercializado. Es probable que las indicaciones tecnocráticas verticales, que se concentran en programas específicos de VIH/SIDA, no logren cumplir sus metas a menos de que mejoren las oportunidades de supervivencia y se fortalezcan las redes de solidaridad social y de acción política de base amplia (Collins y Rau 2000). Para ello se

**GRÁFICA 3.1**  
**ESTIMACIONES A NIVEL MUNDIAL**  
**DE LA EPIDEMIA DE VIH/SIDA**





requiere entender no solamente el contenido de los programas que han tenido éxito, sino también su forma de desarrollo.

Se ha emprendido la investigación preparatoria para un estudio más amplio con el fin de analizar los intentos por parte de organizaciones de base, comunidades y gobiernos locales para mejorar el contexto socioeconómico y político para la prevención y tratamiento del VIH/SIDA, en tanto que se mitigan los efectos devastadores de la pandemia en el nivel local (Asdi/UNRISD 2002). Se han llevado a cabo estudios de caso sobre los vínculos entre política de turismo y VIH/SIDA en Cuba; entre el tráfico ilícito de drogas estupefacientes, la población encarcelada y el VIH/SIDA en Malasia y Myanmar; y entre el tráfico de sexoservidoras y la vulnerabilidad a la enfermedad en el Sudeste de Asia.

No obstante que está ampliamente reconocido el papel crucial de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en la atención al problema de VIH/SIDA, es mucho menor la atención que se ha otorgado al papel del sector privado. En colaboración con ONUSIDA, UNRISD llevó a cabo una encuesta entre las empresas multinacionales más grandes del mundo a fin de identificar sus respuestas ante el VIH/SIDA. Además, se encuestaron, al nivel de país, las 25 corporaciones principales en Brasil, las Filipinas y Sudáfrica, en donde también se hicieron estudios de caso con algunas empresas seleccionadas. Los resultados revelaron que el sector corporativo apenas empieza a tomar

conciencia de los riesgos que implica el VIH/SIDA para la operación de los negocios. Más aún, este sector todavía no reconoce sus responsabilidades más amplias surgidas de su influencia sobre las condiciones de desarrollo que fomentan la propagación del VIH/SIDA. De las 100 empresas principales encuestadas, 21 reportaron haber tenido una política sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo. La investigación parece indicar que las orientaciones voluntaristas basadas en las acciones de empresas individuales tienen límites definidos. Un manejo efectivo del riesgo requiere también de una respuesta de alcance económico amplio, y una forma de lograrlo podría involucrar a los inversionistas y las instituciones financieras que sostienen a las empresas, a fin de especificar normas y criterios de comportamiento (Bendell 2003a).

## ¿Crisis de la familia?

Desde la perspectiva de la integración social, la situación de la familia es crucial debido a que constituye una de las instituciones básicas para la procuración de bienestar social y para la solidaridad social. En décadas recientes, las estadísticas relacionadas con aspectos tales como divorcio, familias monoparentales y migración han reforzado la impresión de que «la familia» está en crisis. ¿Es éste realmente el caso?

El trabajo realizado por UNRISD desde mediados del decenio de 1990 ha mostrado las formas en



que se están transformando—y a menudo deformando—las relaciones conyugales, la asignación de recursos al interior de los hogares y el cuidado de los niños y ancianos a causa de las pautas contemporáneas de mundialización, integración de los mercados y por los cambios en los mercados laborales. Pero también se ha puesto en tela de juicio la tendencia a acusar a las familias y a los padres por el aumento en los problemas de separación y divorcio, embarazo no planificado, criminalidad juvenil y violencia doméstica; así como el supuesto de que los cambios en las estructuras de la familia, tales como el aumento de hogares monoparentales o encabezados por mujeres, necesariamente dan como resultado familias disfuncionales o un deterioro en los valores morales. El análisis de la familia necesita estar sustentado profundamente, en un análisis de las causas y consecuencias de la pobreza y la desigualdad, así como el cambiante papel del Estado; en muchos países, dichos factores han impuesto cargas adicionales a los hogares y a las mujeres en términos del costo de los cuidados al niño y al anciano, y de su papel en la formación y desarrollo del «capital humano» (Moore 1994; Lloyd-Sherlock en prensa).

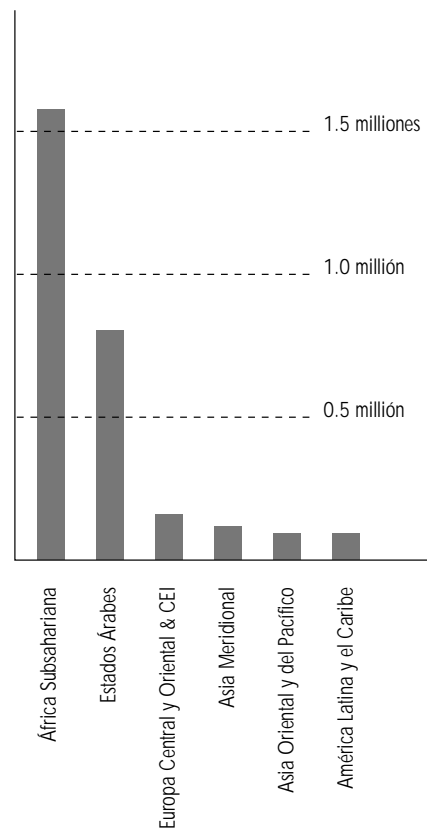
En la medida en que los países experimentan la liberalización, las familias y los hogares se ven obligados a soportar diversos tipos de presiones. Muchas veces sus estrategias para enfrentar esa situación consisten en intensificar el trabajo de las mujeres, sea remunerado o no. En los países ex-socialistas, como Uzbekistán, los servicios

sociales y las industrias rurales solían proporcionar oportunidades significativas de empleo y beneficios sociales para las mujeres. Sin embargo, la reducción de personal en esos sectores ha obligado a una gran parte de la población rural a depender de formas precarias de autoempleo. La liberalización ha generado también una mayor dependencia de las familias sobre la economía agrícola de pequeña escala, en la cual se utiliza intensamente el trabajo de las mujeres, especialmente desde que sustituyen, cuando es posible, insumos agrícolas caros por su propia mano de obra (Kandiyoti 2003). Esto crea tensiones en las relaciones familiares, y aflicciones sobre los niños. A menudo, a estos últimos se les retira de la escuela a fin de que trabajen en las granjas familiares.

Otro ejemplo es México, donde el empleo de las mujeres en la industria—especialmente en la producción para exportación—creció significativamente en los decenios de 1980 y 1990. Sin embargo, al mismo tiempo, la previsión social—ya sea en forma de beneficios relacionados con el empleo o de subsidios universales a bienes de consumo básico—fue masivamente recortada, y las políticas macroeconómicas deflacionarias causaron una disminución de los salarios reales. En la época de la industrialización para la sustitución de importaciones previa a 1982, las políticas industriales del Estado en pro de las empresas (salarios bajos, tarifas altas), fueron compensadas con medidas destinadas a mantener niveles de vida mínimos. En el siguiente período estos

subsidios implícitos desaparecieron o fueron dirigidos a una parte pequeña de los pobres. Como resultado de la disminución del salario real y el aumento en el costo monetario de la subsistencia, la supervivencia de la familia ha dependido cada vez más de la intensificación del trabajo remunerado de las mujeres, como una respuesta a la miseria, así como de su trabajo doméstico tanto en forma individual como colectiva (Brachet-Márquez y de Oliveira 2002).

**GRÁFICA 3.2**  
**LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA**  
**(POR REGIONES, 1990-1999)**



Fuente: PNUD 2002:17.

## IDENTIDADES Y CONFLICTO

Desde los años 80, el número de conflictos violentos basados en la identidad ha aumentado notablemente. Los sentimientos étnicos, raciales y religiosos de los pueblos se mantienen firmes aun cuando las economías se han integrado cada vez más a nivel mundial. El cambio social acelerado favorece que prosperen las identidades comunales en tanto que los individuos buscan un conjunto de valores que los sostengan. En efecto, la diversidad cultural es un atributo perdurable de las relaciones humanas, aun para las sociedades fundadas sobre principios de homogeneidad o de una nación-estado. Si no se les maneja adecuadamente, las identidades pueden infringir los derechos de las personas. Por ejemplo, a menudo se niegan los derechos a las mujeres en sociedades donde la subordinación femenina es considerada como algo esencial para la singularidad y la integridad de la cultura local o nacional. Los conflictos violentos basados en la identidad pueden conducir también al desplome del Estado. Las guerras secesionistas posteriores a la caída del comunismo en Europa Central y Oriental, las guerras de larga duración en África y en partes de Asia, la violencia prolongada en el Medio Oriente, y el terrorismo transnacional, son reflejo de los profundos problemas que existen con el orden mundial actual.

Parte de la labor del Instituto ha estado relacionada con el estudio de los conflictos, puesto que afectan a las relaciones sociales, a las instituciones y al bienestar. Cuando UNRISD inició su investigación sobre conflicto étnico a finales del decenio de 1980, era éste un tema sumamente delicado al interior de la Organización de las Naciones Unidas. Pero en los años 90, en la medida en que los conflictos se multiplicaron y un mayor número de países padecían por la guerra civil, las Naciones Unidas trataron de entender mejor sus causas y su dinámica. En efecto, las causas de los conflictos y el manejo de la reconstrucción posterior a la guerra constituían el núcleo del tema de integración social en el programa de la Cumbre Social. Tres de los 14 países incluidos en el primer proyecto de UNRISD sobre Conflicto étnico y desarrollo (Etiopía, la Unión Soviética y Yugoslavia), se habían desintegrado para principios del decenio de 1990. (Amin 1994; Tishkov 1996; Akhavan 1995). La investigación del Instituto sobre Burundi arrojó luz sobre la carnicería genocida que iba a suceder en Rwanda (Lemarchand 1994). Los investigadores de UNRISD observaron y analizaron los múltiples disturbios que hubo en la India después de la destrucción de la mezquita de Babri en Ayodhya por militantes hindúes. (Nandy et al. 1998). De manera similar, el acuerdo que condujo a la paz en el Líbano fue firmado cuando se estaba llevando a cabo la investigación sobre el prolongado conflicto que había en ese país (Hamdan 1997). Y la Guerra del Golfo de 1990-1991 puso de relieve

«UNRISD HA PASADO  
40 AÑOS PLANTEANDO  
PREGUNTAS DIFÍCILES  
SOBRE LAS REALIDADES  
SOCIALES QUE FORJAN  
LAS VIDAS DE MILLONES  
DE PERSONAS EN EL  
MUNDO. DESDE SUS  
ESTUDIOS SOBRE  
EL TRÁFICO ILÍCITO  
DE DROGAS, HASTA LOS  
DE IDENTIDADES Y  
CONFLICTO, ASÍ COMO  
SU LABOR PIONERA EN  
MATERIA DE GÉNERO,  
UNRISD HA TRABAJADO  
CON ACADÉMICOS

NOTABLES EN TODO  
EL MUNDO A FIN DE  
APROVECHAR EL NUEVO  
CONOCIMIENTO SOBRE  
PROBLEMAS ANTIGUOS.  
UNRISD ES UN LÍDER EN  
EL SENDERO QUE  
CONDUCE HACIA UN  
MUNDO MÁS SEGURO  
Y MÁS JUSTO.»

MAUREEN O'NEIL,  
DIRECTORA DEL CENTRO  
DE INVESTIGACIONES  
PARA EL DESARROLLO  
INTERNACIONAL,  
CANADÁ

### Casilla 3.1—Los movimientos religiosos y la política

La religión es una fuente importante de formación de valores y está inextricablemente vinculada a la etnicidad. Sería difícil separar los componentes religiosos y los no religiosos de las identidades de una persona sij, de un tibetano, un somalí o un irlandés. En muchos países hay una estrecha relación entre religión y política. El poder político está sustentado por las creencias religiosas, en tanto que los intereses políticos llegan hasta el núcleo de la esfera religiosa. En algunos países esta relación se ha hecho aún más firme en la medida en que la crisis económica y la reestructuración mundial han socavado los acuerdos previos para promover la cohesión social. Los movimientos religiosos pueden ser clasificados en cuatro grupos según se utilice o no la religión como vehículo de oposición o como ideología del desarrollo comunitario.

*Grupos culturalistas*—surgen cuando un grupo se identifica a sí mismo como minoría reprimida y trata de lograr autonomía o autogobierno. Ejemplos de ello son los sij en la India, los budistas tibetanos en China, los sudaneses del sur que luchan contra la islamización. En cada caso, la religión aporta parte de las bases ideológicas para la resistencia contra la cultura dominante.

*Movimientos sincretistas*—implican una fusión o asimilación de religiones, mezclando típicamente prácticas tradicionales con el cristianismo o el islamismo, y en gran parte se encuentran entre la población rural de los países en desarrollo. Las creencias religiosas y sociales aportan los elementos básicos para forjar la solidaridad del grupo ante las amenazas de fuerzas externas tales como el Estado, los grandes

terratenientes, las empresas multinacionales o los gobiernos extranjeros. Ejemplos de este movimiento son los napramas del noreste de Mozambique, la iglesia Lumpa del norte de Zambia y el culto olivorista en la República Dominicana.

*Grupos religiosos orientados hacia la comunidad*—son los que tratan de encontrar a Dios mediante una búsqueda personal en vez de hacerlo por mediación de organismos religiosos institucionalizados. En ellos se enfatiza la habilidad de la comunidad para mejorar la vida de sus miembros a través del esfuerzo colectivo en una época cuando los gobiernos centrales y locales son incapaces de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Muchos de esos grupos derivan sus ideas de los principios de la teología radical de liberación. Además de estos grupos, ha habido un fuerte crecimiento de las iglesias evangélicas protestantes populares en varios países de América Latina y de África.

*Fundamentalistas*—éstos tratan de crear una sociedad más tradicional, transformando las leyes, la moral y las normas sociales (y algunas veces, la configuración política), de acuerdo con principios religiosos estrictos. Tratan de obtener el control de áreas claves, como la educación, que forman parte sustancial de la jurisdicción gubernamental. Frecuentemente, el fundamentalismo está relacionado con una interpretación literal de los textos religiosos, a los cuales se considera que ofrecen respuestas fáciles para el cambio radical. A los fundamentalistas se les encuentra entre los fieles de muchas de las religiones: en el budismo, el cristianismo, el hinduismo, el islamismo y el judaísmo.

Fuente: Haynes 1995.

la demanda del pueblo kurdo, problema que ya había sido examinado como parte del proyecto de investigación de UNRISD (Chaliand 1994).

El trabajo de UNRISD ha abarcado cinco temas principales: las formas complejas como las identidades generan conflicto y violencia; la reintegración social de las víctimas de conflictos armados; la ayuda internacional y el diálogo en la reconstrucción posterior al conflicto; el manejo de la diversidad cultural; y el potencial de conflicto que hay entre los derechos de las mujeres y los derechos «culturales» de los grupos, tema que se discute en el capítulo 6.

## Conflicto violento

Las identidades proporcionan un sentido de solidaridad y abarcan la totalidad de la experiencia social. Los individuos pertenecen simultáneamente a grupos diferentes—como miembros de familias, de comunidades, de profesiones, de clases sociales y de naciones, así como de género y de edad. Puesto que cada persona es portadora de múltiples identidades, su sentido de pertenencia puede cambiar según las circunstancias. Más aún, las identidades se experimentan de manera diferente aun por los miembros pertenecientes a un mismo grupo social.

La investigación de UNRISD permitió concluir que la etnicidad, la religión y la raza amenazan el

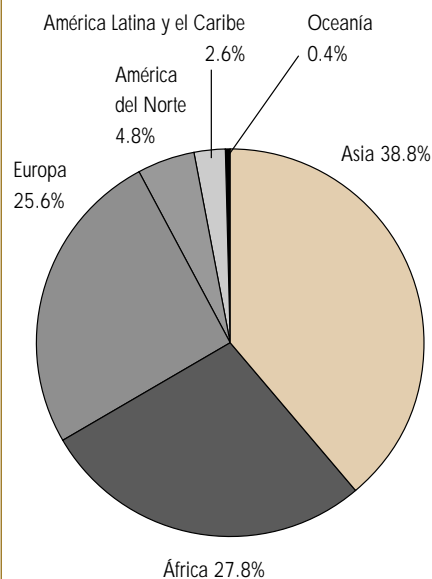
orden social sólo cuando desplazan a otras lealtades y se convierten en la base de la identidad. En otras palabras, las identidades primordiales no deberían ser reducidas a diferencias inmutables, genéticamente determinadas. Los conflictos étnicos, raciales o religiosos no son inevitables, y no es válido plantear el punto de vista de que los conflictos están enraizados en el odio ancestral. Son resultado de situaciones históricas específicas que pueden estar vinculadas a la manera como se forman los Estados, se organizan los mercados laborales y se gobiernan las instituciones públicas (Stavenhagen 2000; Young 1998; Bangura 1994b).

Los estudios que realizó el Instituto en Fiji, Guyana, Malasia, Burundi y el Líbano, mostraron que determinadas actividades económicas pueden identificarse con grupos distintos y, la competencia entre ellos puede afectar las relaciones interétnicas o interraciales y dar como resultado conflictos generalizados (Premdas 1995a, 1995b; Lemarchand 1994; Hamdan 1997). Cuando la raza o la etnicidad se vuelven indistinguibles del estatus social, las desigualdades resultantes pueden generar xenofobia, discriminación y violencia. El deterioro de la capacidad del Estado también es un factor que contribuye de manera importante. Cuando caen las ideologías nacionalistas y laicas, y cuando se socavan los valores que atraen a segmentos mayoritarios de la sociedad, pueden desencadenarse las identidades primordiales. Sin embargo, los estudios de caso sugieren

que la mayoría de los conflictos no estallan repentinamente. En tanto que algunos de éstos pueden desarrollarse permanentemente, otros suceden de manera cíclica. La mayoría de dichos conflictos requieren que haya quienes movilicen a la gente, además de organizaciones y un discurso para activarlos o sostenerlos; por lo tanto, es importante estudiar la dinámica de los movimientos y los argumentos de sus líderes. En la casilla 3.1 se muestran algunas de las intrincadas conexiones que hay entre etnicidad y religión, así como las diferentes formas en que la religión ha sido utilizada por los movimientos sociales en búsqueda de metas políticas.

Al principio de los años 90, en los estudios pertenecientes al proyecto de UNRISD sobre Violencia política y movimientos sociales, realizados en Colombia, España, Irlanda del Norte, Italia, el Líbano, el Perú, Sri Lanka y Sudáfrica; se examinó la elasticidad y la dinámica interna de la violencia (Deas 1995; Moss 1993; Picard 1993; du Toit 1993; Wieviorka 1993; Senaratne 1993). De acuerdo con los resultados de esta investigación, los actos violentos forjan solidaridad de grupo e infunden un sentido de poder a aquellos activistas que participan en ellos. En los estudios se analizaron también los relatos o arengas de los movimientos violentos, las formas como se forman y se sostienen las «comunidades de disertación», la manera como las interpretaciones de los textos refuerzan los lazos de unión del grupo, y los mensajes simbólicos de las actividades violentas. La investigación

**GRÁFICA 3.3**  
**REFUGIADOS Y OTRAS PERSONAS**  
**QUE SON OBJETO DE INTERÉS**  
**DE ACNUR: 21,798,210**



■ Nota: Esta población incluye refugiados, solicitantes de asilo, refugiados que retornan, personas desplazadas internamente, personas desplazadas internamente que retornan a sus lugares de origen, y otros grupos de personas que son de interés para ACNUR. La cifra del total de esta población incluye ocho casos adicionales.

Fuente: ACNUR 2002.

cuestionó el trato que se da a la violencia política como patológica o como una forma de conducta que siempre es factible de analizar desde el punto de vista del costo-beneficio o del instrumentalista.

Se encontró que la violencia política a largo plazo en los países estudiados comparte características relacionadas con alguno de dos «modelos» definidos (Apter 1997). Bajo el «modelo de intercambio», la dinámica de la violencia se apegaba claramente a reglas sobreentendidas. Los objetivos tienden a ser instrumentales; la violencia crece o disminuye de acuerdo a las percepciones que los líderes del grupo tengan sobre ganancias y pérdidas en la competencia por el poder y por los seguidores. Dichas características eran evidentes en el caso de los movimientos guerrilleros de Colombia. Bajo el «modelo inverso», movimientos tales como Sendero Luminoso en el Perú, invierten el sentido de la violencia atribuyéndole un aura de inevitabilidad en la medida en que desafían los cimientos de la sociedad y la política. La investigación permitió sugerir que era más probable que las situaciones relacionadas con el modelo de intercambio se resolvieran mediante métodos democráticos y de redistribución; aquellas ubicadas bajo el modelo inverso tienden a requerir de mucho mayor atención a los problemas de injusticia y marginación.

## La reintegración social de las víctimas de conflictos

La guerra y la persecución fuerzan a menudo a las personas a huir de sus hogares y de sus países. Al final del año 2000, había más de 21 millones de refugiados, solicitantes de asilo y personas internamente desplazadas en el mundo, la mayoría de ellas en África, Asia y Europa (véase gráfica 3.3). Ese tipo de migración forzada a gran escala suscita preguntas acerca de la supervivencia, las oportunidades para conseguir medios de vida y sobre reintegración social si aquellos que son forzados a emigrar vuelven a casa. UNRISD apoyó varios proyectos de investigación sobre este tema en el decenio de 1980 y principios de los años 90. Se llevaron a cabo trabajos sobre los refugiados afganos en Pakistán; sobre los refugiados de Camboya; los refugiados guatemaltecos en México; los refugiados en Chad, el Cuerno de África, Uganda y Zimbabwe; y sobre el retorno de exiliados de Argentina y Uruguay.

UNRISD también evaluó muchas de las generalizaciones y supuestos hechos por los encargados de formular políticas y por quienes las aplican en el campo de la ayuda humanitaria. Se encontró que resulta problemático categorizar a las personas como «refugiados», «repatriados», «permanecidos» y «personas internamente desplazadas». A menudo, las fronteras regionales son permeables y tanto los desplazados internamente como



aquellos que permanecen en zonas de conflicto sufren formas de privación, semejantes a las de aquellos que cruzan las fronteras internacionales. Dar prioridad a la difícil situación de los refugiados y de los que retornan, por encima de la de otras víctimas de los conflictos, puede generar tensión y afectar los programas de reconstrucción y de rehabilitación. Más aún, las movilizaciones de refugiados no son sucesos únicos sino que forman parte de un complejo proceso de migración a largo plazo (Lattes y Oteiza 1986). Por lo tanto, no es acertado asumir que los refugiados regresen a casa necesariamente, o que sus identidades estén sustentadas en la lealtad a los territorios que hayan dejado atrás. Más aún, el punto de vista de que los individuos desplazados dependen completamente de la ayuda que reciben es completamente erróneo. La mayoría de ellos no han recibido asistencia de los organismos humanitarios, o cuando la han recibido, ha sido complementaria en vez de sustancial para sus estrategias de supervivencia (Allen 1996).

Los programas de reintegración deben sustentarse en un conocimiento adecuado de los cambios que pueden haber ocurrido como resultado del desplazamiento (Watson 1996). En algunos casos, dichos cambios pueden impedir la reintegración. Los lazos tradicionales de solidaridad pueden resultar afectados por condiciones de gran apremio y puede ser difícil reactivarlos cuando los refugiados regresan a casa. En Chad, por ejemplo, los repatriados al Sahel oriental gozaron

del apoyo de los miembros de la familia y de la comunidad que no emigraron. Los repatriados en el sudoeste se encontraron con que ya no podían reclamar sus tierras o depender de las redes de solidaridad anteriores, debido a que sus antiguos vecinos los consideraban como grupo privilegiado que se había aprovechado del exilio.

Las mujeres y los niños pueden requerir atención especial, pero no se les debería considerar simplemente como «víctimas», «grupos vulnerables» o «traumatizados» (Boyden y Gibbs 1997; Sørensen 1998; Geiger 1994). Las mujeres, por ejemplo, pueden experimentar una liberación ante la incapacidad masculina; pueden desarrollarse nuevos patrones en las relaciones de género; y pueden presentarse oportunidades para aprender habilidades nuevas, dando como resultado un sentido de mayor independencia y reconocimiento. Parte de la investigación de UNRISD consistió en examinar las experiencias de las mujeres refugiadas y repatriadas de Afganistán, Camboya y Chad (Christensen 1990; Arvig 1994; Watson 1996). Estos estudios documentaron las luchas y el sufrimiento de las mujeres refugiadas, así como los cambios de actitudes, valores, relaciones sociales y habilidades provocados por las experiencias de los refugiados durante el exilio. El estudio sobre Chad reveló que a pesar de las numerosas desventajas, algunos de los refugiados que retornaron demostraron ser una fuerza dinámica para el cambio social en sus regiones de origen, en la medida en que las mujeres adoptaron una mayor

responsabilidad por el bienestar de sus hogares y se ganaron al mismo tiempo un sentido de autonomía. Los programas de reintegración deben ser sensibles a ese tipo de cambios.

## Reconstrucción posterior al conflicto

Desde el decenio de 1990, la comunidad internacional ha adoptado una posición decidida en los esfuerzos encaminados a reconstruir las sociedades que han sido devastadas por la guerra. Los organismos de las Naciones Unidas, los donadores bilaterales y las ONG han tenido un papel importante en estos esfuerzos. La reconstrucción implica reformas estatales y judiciales, reanimación de las instituciones sociales y de la confianza, rehabilitación psicológica y moral y reactivación económica. Los desafíos mayores abarcan el asegurarse de que la ayuda proporcionada por los organismos internacionales contribuya al desarrollo de la capacidad local en vez de sustituirla, y que se logre un equilibrio adecuado entre ayuda transitoria y desarrollo (UNRISD 1993). El Instituto trató sobre estos temas en su trabajo sobre Vulnerabilidad y estrategias para enfrentarla en Camboya, y en el Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra (WSP, por sus siglas en inglés) que se concentró en Eritrea, Guatemala, Mozambique y Somalia.

En la investigación de UNRISD en Camboya, que se inició después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1993, se examinó la repercusión social y económica de la operación de gran envergadura para restablecer la paz, y de los esfuerzos de reconstrucción relacionados con seguridad alimentaria, rehabilitación psicosocial y democratización. Con el trabajo de UNRISD en Camboya también se promovió la investigación en ciencia social cuando esta última estaba relativamente desatendida en dicho país (Tickner 1996; Murshid 1998).

El involucramiento a gran escala de los organismos multilaterales y bilaterales en Camboya permitió restaurar rápidamente determinadas instituciones democráticas y el comercio, así como los flujos de ayuda, asistencia técnica e inversión. Sin embargo, el programa de ayuda se vio afectado por varios problemas relacionados con su perentoriedad y dimensión, los cuales no sólo complicaron la planificación y la coordinación sino que también dieron pie a la inflación y a un auge económico artificial en la capital Phnom Penh, acelerando la inmigración hacia la ciudad. Más aún, el gobierno camboyano y otras instituciones eran a menudo desplazados del proceso de planificación. La administración pública y la prestación de servicios también fueron seriamente disminuidas, en la medida en que los camboyanos capacitados se iban en busca de oportunidades de empleo mejor remunerado que ofrecían las agencias internacionales (Curtis 1998). Algunas de las tropas y otros extranjeros mostraban poco respeto

### Casilla 3.2—Del conflicto al diálogo en Guatemala

El gobierno de Guatemala firmó un acuerdo de paz con las guerrillas de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca en enero de 1997, después de 35 años de guerra civil. El acuerdo de paz proporcionó una base para escoger a Guatemala como uno de los países donde se iba a aplicar el Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra. Como parte del proyecto se estudiaron las experiencias del país en cuanto a la construcción de la paz mediante el método de investigación participativa con el cual se promovió el diálogo y se crearon recomendaciones de políticas para diversos actores.

La primera fase del trabajo implicó la preparación de un informe sobre el país sustentado en la investigación y en consultas extensas con todos los actores. En el informe se proporcionó una visión general de los desafíos de la transición posterior al conflicto y se hicieron recomendaciones en cinco áreas de la política en las que se requería atención urgente: reforma del Estado, desarrollo socioeconómico, justicia y seguridad, multiculturalismo y cooperación internacional.

Se establecieron cinco grupos de trabajo en torno a estas áreas, con investigadores que aportaron elementos técnicos a la discusión y al análisis colectivo. Al principio hubo problemas derivados del temor y la desconfianza que se habían generado por tantos años de conflicto. Sin embargo, poco a poco se fue desarrollando una identidad colectiva de grupo.

Mediante la promoción del diálogo sobre problemas de política pública, con el proyecto se promovió la construcción de la democracia de Guatemala de varias maneras. Los grupos de trabajo se convirtieron en foros para lo que, en ese momento, fueron las consultas más sistemáticas en el país sobre problemas posteriores al conflicto. Los grupos de trabajo establecieron un espacio sin jerarquías y sin confrontaciones, en el cual los funcionarios del gobierno, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos hasta entonces excluidos, hicieron aportaciones que dieron como resultado que se lograra el consenso. El diálogo permitió a los participantes descubrir las limitaciones y complejidades de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, y ayudó a sanear la relación históricamente contaminada por la desconfianza entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil.

*Fuente: Torres-Rivas y Arévalo de León 1999.*

por los camboyanos y su cultura, lo cual contribuyó al aumento en la prostitución a principios del decenio de 1990 (Arnvig 1994). Las lecciones relacionadas con la construcción de la paz son evidentes: se requiere reducir los efectos distorsionadores en las economías

locales de las intervenciones humanitarias a gran escala;

asegurar una mayor participación de la población y las instituciones locales en los programas de reconstrucción; y fomentar las relaciones de respeto entre el personal foráneo y las comunidades (Utting 1994).

La labor del WSP se sustentó en una metodología de investigación-acción (véase casilla 3.2), y en el trabajo anterior de UNRISD sobre participación así como en el análisis de las experiencias de construcción de paz y de reconstrucción en sociedades



posteriores al conflicto. En ese análisis no solamente se había subrayado la índole compleja del proceso de reconstrucción y la necesidad de actuar en diversos frentes, sino también las formas como los organismos internacionales y las políticas económicas podían ayudar a la vez que obstaculizar la reconstrucción, y la necesidad de incorporar a diferentes actores (incluidos los enemigos anteriores) en los procesos de consulta y de toma de decisiones (Carbonnier 1998; Sørensen 1998; Moore 1996; Weiss Fagen 1995; UNRISD 1995). La investigación-acción por parte del WSP adoptó la forma de un diálogo sobre temas de política que involucró a una amplia gama de actores locales e internacionales en los niveles nacional y local. Los investigadores aportaron información técnica que ayudara en los debates. El proyecto fomentó las consultas regulares entre actores externos e internos, ayudando a profundizar las relaciones informales entre ellos, y dio como resultado un mejor entendimiento de sus programas respectivos. La meta última era mejorar la participación y el control nacional del proceso de reconstrucción, así como la calidad de la asistencia externa.

## El manejo de la diversidad

Existen muchas políticas e instituciones para el manejo de la diversidad cultural. Abarcan desde instrumentos legales y acuerdos constitucionales,

hasta iniciativas socioeconómicas y políticas educativas con las que se pretende cambiar la conducta y promover la inclusión. Con programas especiales se puede ayudar a corregir injusticias históricas o incorporar en la corriente predominante a los grupos excluidos. Pero, debido a que tienen repercusiones diferentes, aun entre los beneficiarios, y a menudo son impugnados por grupos diversos, resulta difícil predecir sus resultados u obtener lecciones que puedan aplicarse a todas las situaciones en general.

El trabajo de UNRISD sobre Diversidad étnica y política pública en el decenio de 1990 y, más recientemente, sobre Racismo y política pública; se concentró en tres temas principales: acuerdos constitucionales, con los cuales se destacan temas de federalismo, descentralización y normas electorales; distribución de recursos; y políticas culturales (Young 1998, 1999; Nnoli 1995). El federalismo y la descentralización son dos formas de dispersión del poder, con las que se generan por lo tanto múltiples espacios para la representación y la participación. Sin embargo, la investigación permitió advertir de los riesgos de secesión, discriminación contra los «no nativos», desarrollo desigual y conflictos jurisdiccionales; si la política cultural y las aptitudes de negociación en pro de la moderación son endebles.

Sin duda, para corregir la discriminación o la desventaja étnica y racial se debe reformar las instituciones de gobierno. Todos los grupos sociales

deberían tener un sentido de pertenencia y de representación además de un interés compartido en las instituciones que rigen sus vidas, si es que los gobiernos van a gozar de legitimidad popular y estabilidad. Sin embargo, las instituciones que tratan de manejar la diversidad no siempre pueden obtener los mejores resultados. En realidad, pueden generar efectos perjudiciales inesperados. Por lo tanto, siempre se deben tomar en cuenta las peculiaridades del entorno sociocultural en el cual operan dichas instituciones.

El manejo de la diversidad implica también la elaboración de acuerdos para la distribución de los recursos a fin de corregir las desigualdades relacionadas con la discriminación. Por lo general, eso es lo que se trata de hacer mediante el empleo, la admisión en instituciones educativas, la concesión de contratos gubernamentales y el acceso a servicios sociales. El contenido, aplicación y resultado de dichas políticas puede variar según si la población en desventaja constituye el grupo mayoritario y si tiene un acceso importante a las instituciones encargadas de formular políticas, o si los beneficiarios constituyen una minoría con escasa influencia en el gobierno. Por lo tanto, las políticas redistributivas han variado mucho en países tan diferentes como Brasil, los Estados Unidos de América, India, Malasia y Sudáfrica (UNRISD 2002b).

Las políticas culturales ofrecen oportunidades a la vez que problemas. El asunto principal es el

reconocimiento: la necesidad de otorgar igualdad jurídica y social a todas las comunidades, incluyendo la celebración de sus festividades y la promoción de sus idiomas en instituciones relevantes. Sin embargo, en la búsqueda del multiculturalismo no se debe tratar la diferencia cultural como si fuera un valor absoluto o supremo. Algunas veces, la política de identidad puede reforzar normas y prácticas culturales que subordinan a determinados grupos, como el de las mujeres (véase capítulo 6). Es vital que se tenga un sentido de valores compartidos o de civilidad si se desea que las sociedades gocen de un desarrollo estable.